



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Z-MOTOR, s.r.o.**, se sídlem Dašická 248, Chrudim, zastoupena Mgr. Janem Vlkem, advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení I) **MERCIA spol. s r. o.**, se sídlem Dašická 1228, Chrudim, II) město Chrudim, se sídlem Resselovo náměstí 77, Chrudim, III) **Kubík a. s.**, se sídlem U Prašné brány 1090/2, Praha 1, zastoupena Mgr. Alešem Velcem, advokátem se sídlem Toulouvcovo náměstí 156, Litomyšl, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2019, č. j. KrÚ 57837/ODSH/2019-Sv, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 2. 2021, č. j. 52 A 89/2019 - 170,

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 o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I), II) a III) **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] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „Mercia“) je vlastnící pozemků p. č. 568/6 a p. č. 568/43 v katastrálním území Chrudim, jež spojují průmyslový areál ve vlastnictví Mercie s ulicemi Dašická a Tovární v Chrudimi. Po těchto pozemcích je také zajištěn přístup k nemovitostem ve vlastnictví žalobkyně. K užívání pozemků uzavřela žalobkyně s Mercii v minulosti smlouvy o zřízení věcných břemen.

[2] Žalobkyně se u Městského úřadu Chrudim (dále jen „městský úřad“) jako silničního správního úřadu domáhala určení podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), že na pozemcích Mercie se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a to od doby jejího vzniku dne 26. 6. 1996. Městský úřad však rozhodl, že se na pozemcích taková komunikace nenachází. Zkoumal přitom, a) zda je cesta zřetelná v terénu, b) zda spojuje jednotlivé nemovitosti, c) zda byl dán souhlas vlastníka cesty k poskytnutí cesty k veřejnému užívání a d) zda je splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Žalovaný následně zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[3] Žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobkyně tvrdila, že správní orgány řádně neprovedly navržené důkazy. Pokud by postupovaly v souladu se zákonem, musely by dospět k závěru, že souhlas vlastníka byl dán. Mercia totiž celý areál vybudovala za podmínky, že se v něm bude nacházet veřejně přístupná komunikace. Smlouvy o věcných břemenech uzavřely strany později, a to z důvodu posílení práv. Areál Mercia budovala jako neoplocený, plot a další překážky se objevily až v pozdějších letech. Taktéž existovala nutná komunikační potřeba. Uzavření smluv o věcných břemenech na tom nic nemění.

[4] Krajský soud obsáhle citoval judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k podmínkám vzniku veřejně přístupných účelových komunikací. První dvě kritéria měl soud za splněná. Cesta je patrna v terénu a spojuje nemovitosti různých vlastníků nacházející uvnitř nebo v blízkosti areálu ve vlastnictví Mercie. Dále krajský soud upozornil, že veřejnou cestou se pozemek stává buď věnováním vlastníkem k tomuto účelu anebo tím, že vlastník dlouhodobě toleruje užívání komunikace veřejností, přičemž s tímto stavem nevyslovil tzv. kvalifikovaný nesouhlas. Tento koncept však pro nynější věc nebyl vhodný, neboť se ustálil především v souvislosti se „starými“ cestami, které byly užívány od nepaměti. Podle krajského soudu v daném případě nebyl žalovaným souhlas Mercie jako vlastníka komunikace zjištěn a nešlo jej předpokládat na základě toho, že výslovně nesouhlasila s veřejným užíváním. Správní orgán I. stupně se navíc historií areálu Mercia zabýval. Konstatoval, že není zřejmé, jaké cesty měly být kolaudovány jako veřejné. Navíc je patrné, že Mercia je za veřejné nepovažovala, neboť minimálně od roku 2003 na nich umístila brány. Toto tvrzení však krajský soud korigoval, neboť v řízení nebylo postaveno najisto, kdy přesně byly brány v areálu umístěny. Na závěr o tom, že Mercia nesouhlasila s veřejným užíváním, to však nemá vliv. Žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení III) navíc uzavřely s Mercii smlouvy o užívání předmětných pozemků, a to ihned na počátku jejich podnikání v areálu. Jestliže žalobkyně tvrdí, že areál byl vybudován v letech 1996

pokračování

a smlouvy byly uzavírány od roku 2001, pak podle soudu současně nenabízí vysvětlení k tomu, jaká byla situace mezi lety 1996 a 2001. Žalobkyně navíc smlouvu s Mercii uzavřela za úplatu. Smlouvy s Mercii tedy vylučují nutnou komunikační potřebu, neboť tím je pro oprávněné subjekty zajištěn přístup k jejich nemovitostem. Krajský soud také odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014 č. j. 5 As 140/2012-22, podle nějž to, že vlastník požádal o stavební povolení ke zbudování komunikace na určitém pozemku, bez dalšího neznámá, že věnoval tuto komunikaci obecnému užívání, a to za situace, kdy o stavebním povolení rozhodoval obecný stavební úřad a nikoliv úřad speciální. Na souhlas vlastníka odkazovala také osoba zúčastněná na řízení III), avšak své tvrzení ničím nepodložila. Žalobkyně navrhla další důkazy, které však krajský soud neprovedl, neboť se vztahovaly k událostem po vydání napadeného rozhodnutí nebo byly již provedeny správními orgány. Krajský soud tedy žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Především namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud je podle jejího názoru odtržen od reality. Soud měl přihlídnout k tomu, že cesta byla kolaudována jako veřejná, Mercia s užíváním veřejností souhlasila a existuje naléhavá komunikační potřeba. Komunikace je veřejná již od doby její kolaudace. Jestliže bylo vydáno rozhodnutí, podle nějž jde o veřejnou komunikaci, pak není třeba zkoumat naplnění oněch čtyř znaků. Krajský soud poukázal na rozsudek kasačního soudu č. j. 5 As 140/2012 - 22, podle něhož není komunikace veřejnou pouze z důvodu, že byla jako veřejná povolena a kolaudována, jestliže o tom nerozhodl příslušný úřad. Stěžovatelka odkázala na zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění do 26. 2. 1997, a na zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění do 31. 3. 1997. Podle § 117 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. *stavebním úřadem je okresní národní výbor. Okresní národní výbor může stanovit, že stavebním úřadem je městský nebo místní národní výbor.* Podle § 120 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. *u [...] staveb pozemních komunikací, [...] vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování a vyvlastnění, orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních předpisů (dále jen „speciální stavební úřady“).* Podle § 3 odst. 6 zákona č. 135/1961 Sb. *okresním národním výborům přísluší výkon státní správy ve věcech silnic ve všech případech, pokud z ustanovení zákona nevyplývá jinak.* O kolaudaci areálu Mercia tedy rozhodoval k tomu příslušný úřad, a to včetně pozemních komunikací.

[6] Podle spisů ve stavebních řízeních rozhodoval stavební úřad po stanovisku příslušného okresního úřadu. Z toho podle stěžovatelky plyne, že komunikace byla kolaudována jako veřejná. Budova stanice technické kontroly navíc musela mít pro kolaudaci a udělení licence vjezd a výjezd z veřejně přístupné pozemní komunikace. To uváděla již v doplnění žaloby. Krajský soud se těmito důkazy odmítl zabývat s tím, že uvedené skutečnosti nastaly až po době rozhodné pro posouzení vůle vlastníka svěřit pozemky k veřejnému užívání. Stěžovatelka má za to, že ze správních spisů plyne, že stavební úřad cestu jako veřejnou povolil a následně ji za veřejnou považoval.

[7] Mercia souhlasila s veřejným užíváním pozemku, neboť jej jako veřejný nechala povolit a kolaudovat. Nejméně 7 let po vybudování areálu nekorigovala užívání cesty veřejností vůbec. Následně pak jen v nočních hodinách. Z toho plyne její konkludentní souhlas. Mercia tedy nejenže souhlasila s veřejným užíváním, ale jako vlastnice jej i prosadila. Stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128. Podle něj „[j]iž z toho, [že v objektu stěžovatelů v minulosti byla škola a později prodejna Jednoty], je zřejmé, že se muselo jednat o cestu veřejně přístupnou a veřejně užívanou“. Pokud městský úřad tento souhlas ze správního spisu nedovodil a ani o tom stěžovatelku nepoučil, bylo jeho rozhodnutí nepředvídatelné a nezákonné. Skutkové závěry jsou v rozporu se spisem. Mercia tedy na svých pozemcích zřídila veřejnou cestu, a proto nemá význam zabývat se existencí nutné, ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Mercia budovala areál s tím, že v něm budou poskytovány služby různých subjektů (majitelů objektů v areálu). Po 20 letech však začala tvrdit, že cesta původně zbudovaná jako veřejná, veřejnou cestou není. Mercia tak zneužívá svého postavení k tomu, aby mohla donutit stěžovatelku a osobu zúčastněnou na řízení III) k prodeji jejich nemovitostí. Takové jednání je nemravné a v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku.

[8] Stěžovatelka má navíc za to, že je dána nutná komunikační potřeba, jakkoliv není třeba jí přikládat zásadní význam. V areálu neexistuje alternativní přístup k nemovitostem ve vlastnictví stěžovatelky. Navíc stanice technické kontroly musí mít zajištěn přístup z veřejné komunikace. Sjednání smluv o věcných břemenech nemůže způsobit ztrátu nutné komunikační potřeby, neboť cestu užíval neomezený okruh osob jak před, tak i po uzavření těchto smluv. Podle rozsudku kasacího soudu č. j. 2 As 84/2010 - 128 nemá zřízení věcného břemene vliv na povahu cesty jako veřejné komunikace. Pokud cesta jednou jako veřejná vznikla, tento status jí zůstává i nadále. Jednáním Mercie pak nemohla ztratit charakter veřejné komunikace. Stěžovatelka tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak i žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) a replika žalobkyně

[9] Mercia má za to, že stěžovatelka pouze opakuje modifikované námitky z řízení před krajským soudem. Řada jejích tvrzení je zkreslena či jsou zcela nepravdivá. Jedním z těchto tvrzení je to o vybudování brány společností Mercia v roce 2003 a o existenci neomezeného přístupu na pozemky Mercie v letech 1996 a 2003. Co se týče toho, že Mercia zneužívá svého postavení a tlačí na stěžovatelku a osobu zúčastněnou na řízení III), aby jí odprodaly nemovitosti v areálu, jde o fabulaci. Jestliže stěžovatelka namítá nedostatečně zjištěný skutkový stav a předestírá jinou podobu skutkového stavu, jde o její subjektivní dojmy, nikoliv o obsah spisu. Pozemky Mercie byly vždy v uzavřeném areálu. Smlouvy o zajištění průchodu po pozemcích (věcná břemena či nájem) uzavírala Mercia vždy v okamžiku, kdy tato potřeba vyvstala. V případě stěžovatelky v roce 2001 a v případě osoby zúčastněné na řízení III) v roce 2003. Jestliže stěžovatelka tvrdí, že smlouvy o věcných břemenech uzavřela pro posílení svých práv, postrádá taková argumentace logiku. Pokud měla zajištěn přístup prostřednictvím veřejně přístupné komunikace, nebylo důvodu uzavírat úplatnou smlouvu o zřízení věcného břemene. Co

pokračování

se týče námitky nepřezkoumatelnosti, stěžovatelka nekonkretizovala, v čem přesně ji shledává. Rozsudek krajského soudu je opřen o dostatečné důvody, a proto je přezkoumatelný. Pokud jde o námitku nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem, lze konstatovat, že stěžovatelka jednoznačně takovou otázku nevymezila. Pokud jí má být otázka souhlasu s veřejným užíváním jejího pozemku, pak Mercia konstatuje, že takový souhlas nikdy neudělila. Ani vědomě, ani konkludentně. Tento souhlas nelze dovodit ze stavebního řízení ani z následného jednání. Právě naopak, Mercia dopravu v areálu reguluje a stěžovatelka se na této regulaci podílí, což přiznala při jednání před krajským soudem. Podle provozních dob jednotlivých provozů totiž otevírá, resp. uzavírá brány. Další argumentace stěžovatelky je podmíněna nesprávnou premisou, že Mercia budovala komunikace v areálu jako veřejné. Tak tomu však není.

[10] Stěžovatelka v replice k vyjádření Mercie uvedla, že do areálu existovaly tři vstupy. Jednak z ulice Tovární, z ulice Dašická a také od čerpací stanice Shell. Vjezd z ulice Dašická od počátku omezen nebyl. To nastalo až v dalších letech. Brána při vjezdu z ulice Tovární původně existovala, šlo však jen o pozůstatek původního oplocení budovy uhelných skladů (dnes budova ve vlastnictví stěžovatelky). K těmto skutečnostem stěžovatelka navrhovala provést důkazy, které však správní orgány neprovedly nebo z nich vyvodily nesprávné závěry. Tvrzení o přítomnosti bran není nové – stěžovatelka toto tvrzení opakovala i ve správním řízení a správní orgány jej měly ověřit například z ortofoto map v různém čase. Dále stěžovatelka opakovala argumenty týkající se kolaudace cesty jako veřejné komunikace a nezbytné komunikační potřeby.

[11] Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení II) a III) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[13] Kasační soud se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé věcného (meritorního) přezkumu. Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Podle Nejvyššího správního soudu však takovými

vadami napadený rozsudek netrpí. Stěžovatelka uvádí, že krajský soud „*snáší sice poměrně vyčerpávající a na první pohled precizní odůvodnění, na druhou stranu zcela nepřiléhavé na danou věc a odtržené od reality, a je tak dána nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku skutečných důvodů mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“ Totéž pak tvrdí ve vztahu ke správním rozhodnutím, která krajský soud částečně aproboval a částečně korigoval. Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka s posouzením věci krajským soudem a správními orgány nesouhlasí a jejich právní závěr o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace přikládá nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu. Správní orgány však tento stav zjistily dostatečně a stejně tak krajský soud nemohl pochybit, pokud vycházel z obsahu spisu. Poukázal přitom na to, že řízení o prohlášení existence veřejně přístupné účelové komunikace je řízením zahajovaným na návrh a důkazní břemeno tak tíží navrhovatele (stěžovatelku). Tomuto postupu nemůže Nejvyšší správní soud ničeho vytknout. Stěžovatelka události v areálu Mercia od doby jeho vzniku vnímá subjektivně jinak. To však nezpůsobuje bez dalšího nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, resp. správních rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu je tak srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a proto přezkoumatelný.

[14] Hlavní spornou otázkou je určení souhlasu Mercie coby vlastnice dotčených pozemků s jejich užíváním širokou veřejností. Stěžovatelka má za to, že souhlas byl dán již tím, že tyto cesty Mercia nechala povolit a zkolaudovat jako veřejné komunikace.

[15] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že „*[ú]čelová komunikace je 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.*“ Z tohoto ustanovení vyplývají prvá dvě kritéria (zřetelnost cesty v terénu a spojení jednotlivých nemovitostí). Protože jde v uvedeném případě o omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za nějž podle zákona nepřísluší náhrada, dovodila judikatura také zkoumání dalších podmínek. Souhlasu vlastníka s poskytnutím cesty k veřejnému užívání a dále nutné komunikační potřeby (náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS). Nutnou komunikační potřebu je navíc třeba zkoumat vždy, a to i když vlastník cesty souhlasil s jejím poskytnutím k veřejnému užívání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017 č. j. 5 As 140/2014 - 85, č. 3571/2017 Sb. NSS). Tato kritéria musí být splněna kumulativně, přičemž v nynější věci zůstává sporný souhlas vlastníka s věnováním cesty k veřejnému užívání. Krajský soud odkázal na rozsudek kasačního soudu č. j. 5 As 140/2012 - 22 podle nějž věnováním cesty k veřejnému užívání není bez dalšího skutečnost, že vlastník požádal o vydání stavebního povolení, jestliže o těchto žádostech rozhodoval obecný stavební úřad a nikoliv silniční správní úřad.

[16] V tomto ohledu je třeba odkázat na stavební povolení ze dne 17. 10. 1995, č. j. 2348/95-Bk/Kř, v němž je uvedeno, že Městský úřad Chrudim rozhodoval jako obecný stavební úřad podle § 117 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. Stěžovatelka odkázala jednak na zákon č. 50/1976 Sb. a jednak na zákon č. 135/1961 Sb. Ze stěžovatelkou odkazovaných ustanovení vyplývá rozdělení příslušnosti k výkonu pravomoci silničního správního úřadu. Tato ustanovení však stěží mohou prokázat, že ve věci stavebního

pokračování

povolení rozhodoval silniční správní úřad, a nemohou tak ani zpochybnit odkaz krajského soudu na výše uvedený rozsudek kasačního soudu. Pokud jde o stanovisko Okresního úřadu v Chrudimi, referátu dopravy a silničního hospodářství ze dne 26. 9. 1995, č. j. Do/1579/95/Li, pak jde o stručné vyslovení souhlasu s vydáním stavebního povolení. Toto stanovisko konstatuje, že projekt areálu Mercia obsahuje úpravu komunikací a ploch uvnitř areálu. Nezmiňuje se o tom, že by komunikace měly být veřejné. Územní rozhodnutí ze dne 13. 7. 1995, č. j. 1338/95-Bk/Kř, pak v bodě č. 1 na straně 3 skutečně obsahuje zmínku o tom, že v areálu je navržena síť veřejných a zásobovacích komunikací o šířce 6 m. Ve světle výše uvedeného rozsudku však nelze tuto obecnou zmínku považovat o zbudování veřejných komunikací vlastníkem, jak se domnívá stěžovatelka. Nadto ani z územního rozhodnutí ani z přiložených situačních výkresů není zřejmé, které komunikace jsou veřejné a které nikoliv.

[17] Stěžovatelka namítla, že stanice technické kontroly musela podle právních předpisů mít vjezd a výjezd z veřejně přístupné pozemní komunikace. Tuto námitku však stěžovatelka neuplatnila včas v řízení před krajským soudem, neboť jde o novou námitku uplatněnou až v doplnění žaloby ze dne 11. 2. 2020 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 - 39). Nejvyšší správní soud současně nepovažuje tuto námitku za rozvinutí včas uplatněného žalobního bodu, a proto je jako taková nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Krajský soud postupoval zcela správně, pokud se touto námitkou nezabýval.

[18] Konečně, pokud jde o chování Mercie ve vztahu k dotčeným pozemkům a její toleranci k užívání cest v areálu širokou veřejností, nelze je považovat ani za konkludentní souhlas. Stěžovatelka odkázala na rozsudek kasačního soudu č. j. 2 As 84/2010 - 128. Tento rozsudek se však zabývá zcela odlišnou situací, neboť v tomto případě byla předmětem přezkumu povaha cesty užívané již od konce 19. století. V nynějším případě naopak Mercia v souvislosti s počátkem fungování stěžovatelčiny činnosti v areálu uzavřela se stěžovatelkou smlouvu o zřízení věcného břemene, což stěžovatelka nerozporovala. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tvrzením, že smlouvy o věcných břemenech stěžovatelka uzavřela z důvodu posílení svých práv. Pokud by totiž pozemky byly veřejně přístupnou komunikací, pak by stěžovatelka získala téměř neomezené a bezplatné užívání. Rozsah omezení plynoucích z norem veřejného práva by ovšem věcné břemeno nemohlo zúžit, a to i když bylo zřízeno za úplatu. Stěžovatelka tedy svá veřejná subjektivní práva jako uživatelka pozemní komunikace nemohla posílit soukromoprávním jednáním.

[19] Stěžovatelka navíc výše uvedený rozsudek kasačního soudu nesprávně interpretuje, když tvrdí, že zřízení věcného břemene nemá vliv na status cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace. Naopak, z tohoto rozsudku vyplývá, že užívání cesty navzdory absenci věcného břemene svědčí o bezproblémovém veřejném užívání. Mercia tedy vědomě regulovala užívání svých pozemků třetími osobami a následně i užívání širokou veřejností, jestliže přistoupila k umístění bran. To pak svědčí spíše o tom, že souhlas s využitím cesty jako veřejné komunikace nedala. Stěžovatelka se domnívala, že okolnosti umístění bran svědčí tomu, že Mercia nejdříve souhlasila s užíváním cest širokou veřejností a následně souhlas vzala zpět a v areálu umístila brány. Stěžovatelčina argumentace však stojí primárně na chybném závěru, že cesta byla k veřejnému užívání dána již stavebním

povolením. Tak tomu ovšem nebylo. Proto ani správní orgány nemusely postavit najisto, kdy k umístění bran došlo. Nejvyššímu správnímu soudu navíc není zřejmé, jakou poučovací povinnost měl městský úřad vůči stěžovateli splnit, pokud dospěl k jiným závěrům. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, č. 2235/2011 Sb. NSS, připomněl, že správní orgán je povinen poučením pomoci účastníku řízení k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit.

[20] Nejvyšší správní soud uvádí, že závěrem o nedostatku souhlasu Mercie s „věnováním“ komunikace široké veřejnosti nikterak nezpochybňuje potřebu zajištění přístupu stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení III) k nemovitostem v jejich vlastnictví. Institut veřejně přístupné účelové komunikace je však založen na neomezeném přístupu veřejnosti, nikoliv přístupu toliko vlastníků přilehlých nemovitostí. Jedná se o veřejnoprávní omezení vlastnického práva, za něž právní úprava nestanoví náhradu, a tudíž shora uváděná soudní judikatura dovodila požadavek prokázání souhlasu (byť i jen konkludentního) vlastníka komunikace s takovým omezením. Pokud takový souhlas nebyl prokázán, nelze aprobovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Požadavek na zajištění přístupu vlastníků přilehlých nemovitostí pro jejich vlastní potřebu (včetně přístupu jejich klientů, slouží-li nemovitost k podnikání) je pak přirozeně možné řešit cestou soukromého práva.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů nevzniklo, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu