



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen Mgr. Petrem Chamrádem, advokátem se sídlem Rožnovská 241, Frenštát pod Radhoštěm, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) obec Hutisko-Solanec**, se sídlem Hutisko-Solanec 512, Hutisko-Solanec, **II) A. K.**, **III) J. K.**, **IV) B. K.**, **V) M. K.**, **VI) M. W. K.**, **VII) V. K.**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2020, č. j. KUZZL 21716/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc, ze dne 31. 3. 2022, č. j. 65 A 61/2020 - 61,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Obecní úřad Hutisko - Solanec určil rozhodnutím ze dne 15. 1. 2018, č. j. 15/1/2018-MK, v řízení podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), že „na části pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG vše v k. ú. S. p. S., v úseku od společné hranice parc. č. XH a XA v k. ú. S. p. S., až po společnou hranici parc. č. XF a XCH v k. ú. S. p. S., existuje pozemní komunikace kategorie veřejně přístupná účelová

komunikace, která je vyznačena na mapovém podkladu, katastrální mapa s ortofotomapou v měřítku 1:5000“, viz příloha č. 1 tohoto rozhodnutí“. Jedná se o cca 1,5 km dlouhý a cca 2,1 až 3,3 m široký úsek komunikace tvořené asfaltovou vrstvou, živičným povrchem a vyjetou kolejí v terénu se zpevněním kamenivem.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal odvolání právní předchůdce žalobce, pan Josef Koláček, jakožto vlastník části pozemků, na nichž se cesta nachází, konkrétně pozemků parc. č. XA, XB, XC, vše v k. ú. S. p. S.. Odvolatel v průběhu odvolacího řízení zemřel a do jeho procesních práv vstoupili jeho dědicové (manželka a synové). Žalobce je jedním ze synů J. K. a je spoluvlastníkem všech uvedených pozemků.

[3] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci. Ten ji v nyní přezkoumávaném rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný správně posoudil otázku existence konkludentního souhlasu předchůdce žalobce s veřejným užíváním cesty, jakožto pojmového znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Soud ověřil, že daný závěr bylo možné učinit z podkladových materiálů založených ve spisu. Žalobce tak měl možnost již od roku 1993 vyjádřit nesouhlas s užíváním dotčené komunikace veřejností. Učinil tak však nejdříve až v roce 2000.

[5] Krajský soud pak neshledal důvodnou ani žalobní námitku týkající se nutné komunikační potřeby. Konstatoval, že žalovaným učiněný závěr o tom, že je ve vztahu ke sporné cestě naplněna tzv. nutná komunikační potřeba, vychází z provedeného dokazování a je řádně odůvodněn.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel měl předně za to, že napadená rozhodnutí zasahují do jeho vlastnického práva, jakožto ústavně zaručeného práva dle čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod; napadené rozhodnutí deklaruje omezení jeho vlastnického práva tak, že nemovitosti v jeho vlastnictví jsou zatíženy neomezeným veřejným užíváním, navíc v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny bez náhrady.

[8] Krajský soud dle jeho názoru pochybil, neboť nezkoumal okruh uživatelů, kteří danou komunikaci využívají. Není totiž splněn požadavek na využívání komunikace veřejností, které by zde vznikala nutná komunikační potřeba, ale pouze zde existují soukromoprávní zájmy konkrétních vlastníků sousedních nemovitostí.

[9] Dále nesouhlasil se závěrem, že udělil konkludentní souhlas s veřejným užíváním komunikace. Taková právní fikce může nastat pouze tehdy, neexistuje-li alespoň jeden případ, kdy taková osoba projevila aktivně svůj nesouhlas. Stěžovatel prokázal projevy

pokračování

nesouhlasu s průchodem a průjezdem, a to minimálně od roku 2000; soud měl vzít tyto zjevné aktivní nesouhlasy v potaz, jednoznačně nemohlo dojít k naplnění fikce konkludentního souhlasu.

[10] Stěžovatel pak také namítá, že napadené rozhodnutí je neurčité, jelikož nevymezuje, v jakém rozsahu se má jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Brojí také proti věrohodnosti výpovědí svědků, o kterých tvrdí, že jsou účelové.

[11] Žalovaný se ztotožnil se závěrem krajského soudu v napadeném rozsudku. Je přesvědčen, že výrok napadeného rozhodnutí je v souladu s jeho odůvodněním a spisovým materiálem, přičemž při jeho vydání vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou, a je tedy projednatelná.

[13] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Předmětem nyní souzené věci je určení, zda se v případě výše specifikované komunikace jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[16] Veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích 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.“*

[17] Nejvyšší správní soud nejprve znovu obecně konstatuje, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, musí být kumulativně naplněny čtyři definiční znaky:

- 1) musí jít o stálou a v terénu patrnou cestu určenou k užití vozidly nebo chodci,
- 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků,
- 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním a
- 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí.

[18] Stěžovatelovy námitky pak lze shrnout do dvou hlavních otázek; brojí zaprvé proti závěru krajského soudu o existenci souhlasu k obecnému užívání jeho pozemků

a zadruhé proti skutečnosti, že není dán veřejný zájem na užívání jeho pozemků, neboť komunikaci dle jeho tvrzení užívají pouze konkrétní osoby, nikoliv široká veřejnost.

[19] Na tyto otázky je třeba hledat společnou odpověď, neboť spolu úzce souvisí. Vznik veřejné komunikace je zásahem do vlastnického práva majitele pozemků, na nichž se nachází. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud proto ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Je-li však takový souhlas vlastníka dán, nelze již o nuceném omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod hovořit. Ke vzniku veřejné účelové komunikace je tedy třeba udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést.

[20] Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (případně věnováním), nebo i konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. K otázce kvalifikovaného nesouhlasu je možno odkázat na rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: *„jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.“* Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jedná se o *„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 (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005. Z uvedeného vyplývá, že pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

[21] Aby tedy mohlo dojít k naplnění třetí podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, je nutné, aby k jejímu užívání dal stěžovatel alespoň konkludentní souhlas a docházelo k jejímu obecnému užívání. Souhlas vlastníka totiž nemusí být projeven 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 (viz rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS)

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že komunikaci nevyužívá veřejnost, ale pouze majitelé přilehlých nemovitostí. Za veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí do lesa a umožňující i obhospodařování lesa užívá,

pokračování

vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejružnějších výletníků (viz rozsudek ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016 - 24).

[23] Krajský soud správně odkázal na rozhodnutí žalovaného a obsah správního spisu, ze kterého plyne, že k využívání komunikace dochází nejen ze strany osob, u kterých stěžovatel shledává soukromoprávní zájmy, ale také ze strany široké veřejnosti. Ostatně sám v kasační stížnosti uvádí, že komunikaci využívají také jiné osoby, kterým však právo ji využívat plyne z jiných veřejnoprávních předpisů (k této otázce více dále).

[24] Dle kasačního soudu je pak nesporné, že podmínka využívání komunikace veřejností je dána. Správní orgán dostatečně a jasně uvedl, které skupiny osob dané pozemky využívají jako veřejnou komunikaci. Stěžovatel proti tomuto závěru v kasační stížnosti nepostavil konkrétní argumenty takový závěr vyvracející. Naopak nepřímou uvedl, že k užívání komunikace různými skupinami osob, které lze považovat za veřejnost, dochází. Ostatně po dotčené cestě vede také modrá turistická značka, její využívání širším okruhem osob tak lze jasně předpokládat.

[25] Dále stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu o tom, že udělil konkludentní souhlas s užíváním dotčené komunikace. Ten v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že od roku 1993 do roku 2014 docházelo k užívání komunikace veřejností bez jakéhokoliv vyjádření nesouhlasu stěžovatelem. I při zohlednění ničím nepodložených tvrzení, že k vyjádření nesouhlasu docházelo již od roku 2000, považoval krajský soud 7 let za dostatečnou dobu k udělení konkludentního souhlasu k užívání cesty veřejností.

[26] Stěžovatel však v kasační stížnosti tento závěr nerozporuje a nezpochybňuje, pouze uvádí, že nesouhlas projevuje již od roku 2000, to však připustil také krajský soud; v řízení před správními orgány pak bylo prokázáno, že stěžovatel projevoval svůj nesouhlas až od roku 2014. Nijak konkrétně však neuvádí, proč by nemělo během 7 let dojít k udělení konkludentního souhlasu s užíváním komunikace. Neuvádí ani, zda mu něco v projevu nesouhlasu bránilo, či proč tak neučinil. Kasační soud se nadto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že i doba od roku 1993 do roku 2000, kdy stěžovatel nebránil v obecném využívání komunikace ani nijak její užívání nerozporoval, je dostatečná pro to, aby došlo k naplnění třetího znaku potřebného ke vzniku veřejně přístupné komunikace (obdobně též rozsudek ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016 - 24).

[27] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že krajský soud dostatečně posoudil podmínky vzniku veřejně přístupné veřejné komunikace v souladu se zákonem a citovanou judikaturou. K zásahu do práva stěžovatele podle čl. 11 odst. 1 Listiny došlo v souladu s požadavky stanovenými judikaturou Ústavního soudu.

[28] Krajský soud pak také správně odkázal v detailech na rozhodnutí žalovaného, s jehož závěry se ztotožnil. Jelikož stěžovatel v průběhu řízení před správními soudy nijak neupravil a nerozvedl svou argumentaci oproti té uplatněné v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu odkázal na napadené rozhodnutí (viz např. rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 160, č. 1350/2007 Sb. NSS). Shodně kasační soud nepovažuje za účelné

opakovat zjištění ze správního spisu, a proto v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného.

[29] Stěžovatel pak uvedl, že krajský soud a správní orgány nezohlednily veřejnoprávní oprávnění ostatních osob využívajících danou komunikaci. Touto argumentací se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat, jelikož ji stěžovatel neuplatnil již v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohl. Jedná se tak o nepřipustnou kasační námitku podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Shodně pak kasační soud vyhodnotil také námitky týkající se neurčitosti napadeného rozhodnutí a účelovosti výpovědi některých svědků.

[30] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud se řádně vypořádal se všemi žalobními námitkami stěžovatele. V nyní posuzované věci jsou pak naplněny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace; v souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu nedošlo k zásahu do stěžovatelových základních práv.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[32] Zároveň soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

[33] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádné povinnosti, s jejímž splněním by jim vznikly náklady řízení. Nejvyšší správní soud tedy dle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 1. srpna 2023

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

