



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupíčkové a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **IMMO INTERIMEX s. r. o.**, se sídlem Mírové náměstí 490/12, Jablonec nad Nisou, zastoupen JUDr. Mojmírem Ježkem, Ph.D., advokátem se sídlem Betlémské nám. 351/6, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) V. O., II) H. O.**, oba zastoupeni Mgr. Lukášem Míšou, advokátem se sídlem Milady Horákové 2047/23, Brno, **III) J. P., IV) M. K., V) J. S., VI) F. S., VII) P. S., VIII) S. L., IX) I. V., X) M. H., XI) A. V.**, zastoupeni Mgr. Davidem Ferneckým, advokátem se sídlem Podhorská 581/28, Jablonec nad Nisou, **XII) Statutární město Jablonec nad Nisou**, se sídlem Mírové náměstí 3100/19, Jablonec nad Nisou, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) a kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení III), IV), V) a VI), proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2023, č. j. 30 A 17/2022-104,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I), III), IV), V) a VI) **se z a m í t a j í**.
- II. Osoby zúčastněné na řízení I), III), IV), V) a VI) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I), III), IV), V) a VI) **j s o u p o v i n n y** společně a nerozdílně zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3 400 Kč k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Mojmíra Ježka, Ph.D., a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení XII) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) podaly dne 23. 5. 2016 žádost podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“) o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. XA a XB v katastrálním území J. (dále též „předmětné pozemky“), které jsou ve vlastnictví žalobce. Magistrát města Jablonec nad Nisou rozhodl dne 24. 1. 2017, že plocha na předmětných pozemcích není veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon o pozemních komunikacích“). K odvolání žalovaný jeho rozhodnutí zrušil pro nedostatečné zjištění skutkového stavu.

[2] Po vrácení věci k novému projednání a doplnění dokazování Magistrát města Jablonec nad Nisou dne 12. 2. 2019 opět rozhodl, že plocha na předmětných pozemcích není veřejně přístupnou účelovou komunikací. I toto rozhodnutí žalovaný zrušil, jelikož nebyl řádně zjištěn skutkový stav.

[3] Žalovaný posléze v rámci ochrany před nečinností pověřil vedením řízení Magistrát města Liberec a poté Městský úřad Turnov (dále též „správní orgán“). Ten rozhodnutím ze dne 1. 2. 2021 určil, že se na části předmětných pozemků od roku 1982 nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2021 žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu potvrdil.

II.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, které Krajský soud v Hradci Králové (dále též „krajský soud“) vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že mezi účastníky řízení nebylo sporné naplnění první podmínky k osvědčení existence veřejně přístupné účelové komunikace (patrnost cesty v terénu). Dále shledal naplnění i druhé podmínky, neb komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí, respektive k jejich spojení s pozemní komunikací na pozemku parc. č. XC v ulici S. Ke třetí podmínce (souhlas vlastníka s obecným užíváním pozemku) soud poukázal zejména na to, že správní orgán zcela pominul dvě svědecké výpovědi (J. V. a T. V.) a nijak se s nimi nevypořádal. Svědeckou výpověď B. C. pak nehodnotil v celém kontextu. Existenci souhlasu s užíváním předmětných pozemků dovodil na základě toliko účelově vybrané části výpovědi jediného svědka a situačního plánu předmětných pozemků, ze kterého záměr udělit souhlas s obecným užíváním předmětných pozemků vyvodit nelze, respektive jedná se o závěr velmi spekulativní povahy. Správní orgán zcela pominul tvrzení svědka, že se měl bývalý vlastník (Česká pojišťovna) bránit obecnému užívání předmětných pozemků umístěním dopravní značky „*zákaz vjezdu*“, voláním policie a vykazováním nepovolaných osob. Současně nevysvětlil, proč podle něj takové jednání nepředstavuje vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu, za nějž by naopak považoval instalaci brány na dálkové ovládání. Žalovaný přitom tato pochybení při zjišťování skutkového stavu aprobevoval. Nadto se správní orgány nevypořádaly s řadou důkazů navrhaných žalobcem. Krajský soud dále označil za nepřesvědčivé jejich závěry o splnění čtvrté podmínky, tedy nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Za situace, kdy není sporu o tom, že k dotčeným objektům (budovy č. p. XD na ulici S. a č. p. XE na ulici M.) existuje přístup z ulice, měly správní orgány zdůvodnit, proč povaha těchto objektů vyžaduje příjezd k zadnímu traktu

pokračování

automobilem přes předmětné pozemky. V tomto směru nepostačuje konstatování, že se před budovou č. p. XE nachází pěší zóna. Bylo namístě zabývat se alternativními možnostmi parkování v docházkové vzdálenosti. Nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba nemůže být ve skutečnosti pouze soukromým zájmem vlastníků sousedních nemovitostí za účelem jejich komfortnějšího užívání.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podaly osoby zúčastněné na řízení III) až XI) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní namítaly, že krajský soud nesprávně hodnotil svědeckou výpověď svědka C. Ten totiž nemluvil pravdu. Nájemníci objektu č. p. XD si nikdy nenechali zřídit brány pro příjezd na pozemek p. č. XF. Tyto zřídil předchozí vlastník předmětných pozemků. Svědek T. V. je pak s žalobcem personálně (má funkci v představenstvu žalobce) i ekonomicky spojen, má tudíž i zájem na výsledku řízení. Navíc mu v době, o níž vypovídal, bylo 17 let. Validita jeho výpovědi je proto nulová. Výpovědi svědka J. V. bylo prokázáno, že přes předmětné pozemky naváděl obchodní partnery a zákazníky žalobce, tedy že je používaly i třetí osoby. Osoby zúčastněné na řízení III) až XI) dále uvedly, že obyvatelé objektu č. p. XD nepoužívají průjezd přes předmětné pozemky k podnikatelským účelům, ale toliko k vjezdu do svých garáží, přičemž jiný příjezd není možný (k tomu srov. zápis Policie ČR). Tento průjezd zajistila Česká pojišťovna za náhradu za část pozemku, na kterém stojí nyní garáže. Od vzniku příjezdu z ulice S. nebyl obyvatelům č. p. XD zakázán průjezd přes výše uvedené pozemky k pozemku p. č. XF. Ke konkludentnímu souhlasu s veřejným užíváním předmětných pozemků poukázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS. Navrhly, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[6] Kasační stížnost podaly také osoby zúčastněné na řízení I) a II), a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle nich byl skutkový stav zjištěn dostatečně a správní orgány se nemusely výslovně vypořádat s každým důkazním návrhem. Již ve správním řízení poukazovaly na spojení svědka T. V. se žalobcem. Navíc je kamarádem jeho jednatele. Svědek J. V. pak vyslovil, že se mu nikdy nestalo, že by majitel předmětných pozemků vyslovil nesouhlas s jejich užíváním. Nadto zásobování, které vjíždí přes vchod z M., na delší dobu zablokuje komunikaci. Ani jedna z výpovědí proto nemůže znamenat změnu oproti zjištěnému skutkovému stavu. Krajský soud tak neměl trvat na jejich vypořádání. Svědek C. svou svědeckou výpověď znevěrohodnil své předchozí písemné prohlášení a jeho výpověď není pravdivá ani ve vztahu ke stavbě České pojišťovny na předmětných pozemcích. Pro správní orgány bylo rozhodné, že okruh osob užívajících předmětné pozemky byl takový, že ho tehdejší vlastník nemohl uhlídat. Podle osob zúčastněných na řízení I) a II) neznamenalou pouhé dopravní značení kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním předmětných pozemků, neboť v 80. letech neexistovalo soukromé vlastnictví v dnešním pojetí. Na předmětné pozemky zajížděl velký okruh osob a nesloužily jen České pojišťovně, ale zajišťovaly i dopravní obslužnost přilehlých dvorů. Další soudem zmíněné důkazy pak nejsou relevantní. Kupní smlouva z roku 2006 nemůže změnit již dříve udělený souhlas. Projektové dokumenty z roku 2000 správní orgány vyhodnotily. Také závěry správních orgánů o nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřebě jsou přesvědčivě odůvodněny. Na obsluhu objektů je nutno pohlížet hlediskem společenského

a technického pokroku, ke kterému patří motoristická doprava. Ve vnitrobloku se přitom již desítky let nacházejí parkovací plochy a garáže, které by bez přípojně komunikace zcela ztratily možnost užívání. Správní orgán rovněž konstatoval, že srovnatelná možnost parkování v docházkové vzdálenosti není. Krajský soud nezohlednil, že žalobce v žalobě pouze opakoval svá vlastní tvrzení, a formuloval závazný právní názor jen v jeho prospěch. Navrhly proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Osoba zúčastněná na řízení II) vzala podáním ze dne 19. 5. 2023 kasační stížnost zpět a osoby zúčastněné na řízení VII), VIII), IX), X) a XI) nezaplatily soudní poplatek. Nejvyšší správní soud tak řízení o těchto kasačních stížnostech zastavil usneseními ze dne 7. 6. 2023. Osoby zúčastněné na řízení I), III), IV), V) a VI) bude souhrnně dále označovat též jako „stěžovatele“.

IV.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasačním stížnostem vyzdvihl, že rozsudek č. j. 5 As 27/2009-66 se vztahoval k odlišné situaci – šlo o snahu prohlásit neexistenci uznané veřejně přístupné účelové komunikace. Poukázal pak na rozsudek ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že v případě pochybností o souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch ochrany vlastníka. Dodal, že vztah svědka a účastníka řízení podle judikatury nezakládá nezpůsobilost svědčit. Zpochybnění kognitivních schopností svědka T. V. s ohledem na jeho věk pak nemá racionální důvod, obzvláště když do dvora sám vjížděl. Svědek J. V. vypověděl, že pokud přes předmětné pozemky jezdila vozidla obchodních partnerů osob zúčastněných na řízení I) a II), dělo se tak na základě smlouvy o nájmu nebo v rozporu s vůlí vlastníka. Jestliže si stěžovatelé vystavěli ve vnitrobloku garážová stání, lze zajistit příjezdovou cestu nájemní smlouvou či dohodou s vlastníkem pozemku, nikoliv vyvlastněním bez náhrady a na náklady žalobce. Umožnila-li Česká pojišťovna průjezd přes předmětné pozemky za náhradu (za část pozemku), jedná se o protiplnění obdobné nájemní smlouvě. Za konkludentní souhlas s veřejným užíváním pozemku nelze považovat nemožnost kontrolovat vstup třetích osob na předmětné pozemky. Nadto se jedná o nepodložené tvrzení. Nelze souhlasit ani s tím, že dopravní značení není dostatečné pro vyjádření nesouhlasu s veřejným užíváním vlastnictví. Žalobce závěrem poukázal na průtahy v řízení a nevhodný postup žalovaného, který dne 29. 5. 2023 zrušil rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ač mohl sám rozhodnout o věci. Řízení tak, na úkor žalobce, dále prodlužuje. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

[9] Žalovaný ve svém podání vyjádřil přesvědčení o zákonnosti svého rozhodnutí. To bylo dostatečně odůvodněno a žalovaný se v něm vypořádal s možnými alternativními cestami a jejich dostatečností pro osoby zúčastněné na řízení.

[10] Žalobce následně doplnil vyjádření ke kasačním stížnostem o informace o pokračování správního řízení.

V.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[13] V souzené věci podaly osoby zúčastněné na řízení I) a II) dne 23. 5. 2016 žádost o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se na předmětných pozemcích. Žádost odůvodnily tím, že historicky předmětné pozemky sloužily jako přístupová komunikace pro dvory nejméně 3 domů. Veřejný přístup byl zajištěn a respektován nejméně od 30. let minulého století. Situace se změnila až v roce 2008; nový vlastník začal požadovat za přístup nájemné. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) poukázaly na to, že souhlas (předchozího) vlastníka byl historicky dán. Zdůraznily, že předmětné pozemky jsou jediným možným příjezdem do vnitrobloků bytových domů.

[14] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *[účelová 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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.*

[15] Z tohoto ustanovení ve spojení s definicí pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – podle něhož je pozemní komunikací stručně řečeno dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci – plynou dva nutné znaky veřejně přístupné účelové komunikace: charakter dopravní cesty patrné v terénu a jeden ze tří zákonných účelů.

[16] Judikatura doplnila další dva znaky, bez jejichž splnění nelze v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) rozhodnout o tom, že na určitých pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Těmito jsou souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemku (nebo jeho právního předchůdce) s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS).

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou: (1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci; (2) cesta 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; (3) **vlastník pozemku, na kterém se cesta nachází, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním tohoto pozemku;** a (4) **je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí.**

[18] Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace postačuje naplnění skutečností odpovídajících uvedeným definičním znakům. Všechny definiční znaky musí být přitom splněny současně. V případě, že schází být i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná (souhrnně např. rozsudek ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17, včetně citace početné starší judikatury). Jsou-li naopak definiční znaky naplněny, vzniká veřejně přístupná účelová komunikace přímo ze zákona, nezávisle na jakémkoli správním rozhodnutí.

[19] V souzené věci učinil krajský soud sporným splnění posledních dvou definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace (souhlas vlastníka s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba). Soud tedy dále pojedná právě o nich.

[20] V souvislosti se znakem uvedeným na třetím místě je záhodno zdůraznit, že vznik veřejně přístupné účelové komunikace je zásahem do vlastnického práva vlastníka 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 v 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.

[21] Souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace může její vlastník udělit buď výslovným prohlášením (případně věnováním), nebo jej může vyjádřit konkludentně tím, že v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto obecným užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, a naopak strpěl užívání pozemku jako komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Jinými slovy, neprojevil-li vlastník kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, má se za to, že jeho souhlas byl dán. K otázce kvalifikovaného nesouhlasu je možno odkázat na rozsudek č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, 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.“*

[22] Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem tzv. 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“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99). Takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Z uvedeného

pokračování

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.

[23] Dále je nutné vést v patrnosti, že řízení o určení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace je deklaratorním řízením, v němž se užijí postupy dokazování upravené pro řízení sporné (§ 142 odst. 3 správního řádu). V tomto řízení je tak dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54). Povinnost tvrzení a navrhování důkazů v něm tedy tíží především účastníky, čímž je do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán tedy vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27) a řízení vést tak, aby o zjištěném skutkovém stavu nepanovaly důvodné pochybnosti. Je to totiž toliko správní orgán, kdo je nadán pravomocí deklarovat (ne)existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

[24] Krajský soud správním orgánům v posuzované věci zejména vytkl, že zcela pominuly dvě svědecké výpovědi, které se otázky vyslovení souhlasu dotýkaly (svědci T. V. a J. V.) a že dezinterpretovaly (vytrhly z kontextu) obsah výpovědi svědka C. I Nejvyšší správní soud *prima facie* spatřuje nedostatečnost rozhodnutí správních orgánů v tom, že provedené svědecké výpovědi řádně nevypořádaly, byť byly pro zjištění skutkového stavu relevantní (o tom dále). Nevyjádřily se ani k (ne)použitelnosti těchto výpovědí jako důkazu, případně k jiným důvodům, pro které je v řízení vůbec nezohlednily (např. nedůvěryhodnost).

[25] Souhlas s veřejným užíváním je přitom nutné zjistit s dostatečnou mírou jistoty, zvláště pak v situacích, kdy měl být tento souhlas historicky vyjádřen toliko konkludentně; v pochybnostech se správní orgány mají přiklonit k ochraně vlastnického práva (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 55/2011-141, či recentní ze dne 18. 5. 2023, č. j. 4 As 29/2023-32). Předložené podklady (obzvláště výpovědi svědků), o nichž hovoří i krajský soud, přitom alespoň zčásti mapují „komunikační historii“ předmětných pozemků, které původně byly zastavěny, a vnášejí pochybnosti do stavu zjištěného ze situačního plánu z roku 1981. Nelze odhlédnout od toho, že obraz o situaci poskytuje i podání JUDr. Š., které však správní orgány taktéž nevzaly v potaz. Z výpovědi svědka C. se přitom bez dalšího nepodává, že by snad vlastník konkludentně souhlasil s obecným užíváním předmětných pozemků, resp. proti jejich veřejnému užití ničeho nečinil.

[26] Závěr správních orgánů o tom, že nesouhlas s veřejným užíváním pozemku bylo možné zajistit toliko umístěním brány na okraj příjezdové cesty pak nenachází oporu v zákoně. V případě vědomého porušení práva (kupříkladu vjezd na pozemek s vyznačeným zákazem vjezdu, parkování na pozemku s cedulí zákaz parkování) nelze s tímto porušením bez dalšího spojovat konkludentní souhlasný projev vlastníka s obecným užíváním dotčeného pozemku. Krajský soud v této souvislosti správně poukázal na skutečnost, že správní orgány dostatečně neobjasnily, proč vykazování veřejnosti a umístění zákazové dopravní značky nepovažovaly za projev kvalifikovaného nesouhlasu s veřejným užíváním předmětných pozemků (k tomu srov. odst. [35] rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 76/2009-60). V souzené věci pak nepřipadala v úvahu domněnka věnování cesty

k veřejnému užívání (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 1932, zn. Boh. A 10017/32, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, nebo rozsudek č. j. 5 As 27/2009-66). V této souvislosti nelze pominout, že předmětné pozemky byly v minulosti zastavěné, a historicky tak nesloužily (ani nemohly sloužit) jako veřejně přístupná účelová komunikace.

[27] Nelze pak přistoupit ani na argumentaci stěžovatelů k tomu, proč dané svědecké výpovědi nebylo nutné provést. Správní orgány tyto důvody v rozhodnutí neuvedly, přičemž jsou to právě jejich rozhodnutí, která jsou předmětem soudního přezkumu a jež nelze dotvořit (zhojit) ani erudovanou a obsáhlou argumentací účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2017, č. j. 7 Afs 206/2016-42). Správní orgány pak samozřejmě v rámci nového řízení mohou posoudit (ne)použitelnost svědeckých výpovědí s ohledem na vztah svědka k účastníkům řízení či jiné vady s vlivem na možnost získání relevantních (pravdivých/důvěryhodných) informací z těchto důkazů (srov. z poslední doby např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2022, sp. zn. 21 Cdo 1215/2021, o pracovněprávním vztahu svědka a účastníka řízení).

[28] Nejvyšší správní soud ani nepřehlédl, že doplnění dokazování bude stěžejní i pro posouzení otázky, zda je naplněn znak obecného užívání (tedy užívání předem neomezeným okruhem uživatelů). Obecné užívání účelové pozemní komunikace totiž spočívá v možnosti **každého** tuto komunikaci bezplatně užívat. Z dosavadního průběhu řízení se však podává, že stěžovatelé chtějí dosáhnout možnosti užívat cestu přes dotčené pozemky pouze pro vlastníky (uživatele) objektů ve vnitrobloku – tento postup stěžovatelů by proto svědčil spíše o snaze domoci se deklarace vydržení věcného břemene cesty (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 1987, sp. zn. 3 Cz 42/87) či zřízení věcného břemene cesty ve prospěch vlastníka stavby spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek (§ 1276 občanského zákoníku). V této souvislosti je nutno připomenout názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, podle něhož je nepřípustné skrze institut veřejně přístupné účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kdy absentuje veřejný zájem. Na žalovaném (případně obou správních orgánech) tedy bude, aby se v dalším řízení zabývali tím, zda je, a i v minulosti byl, v daném případě prosazován zájem soukromý či veřejný. Na základě toho pak budou moci zvážit, zda jsou skutečně naplněny všechny definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[29] Jde-li o kritérium nutné komunikační potřeby, je třeba předně připomenout, že vznikem veřejně přístupné účelové komunikace dochází k zásahu do vlastnického práva vlastníků pozemků, kterými taková komunikace prochází. Konkrétně u veřejně přístupných účelových komunikací v soukromém vlastnictví musí pro omezení existovat (kromě souhlasu vlastníka pozemku) i nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. To zjednodušeně řečeno znamená, že existuje-li jiný způsob, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu. Jinými slovy, splnění čtvrtého pojmového znaku nelze shledat, jestliže existuje komunikační alternativa, o níž je možné ještě rozumně uvažovat (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, a ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87).

pokračování

[30] V případě, že komunikační potřebu mohou uspokojit různé cesty vedoucí po soukromých pozemcích, je třeba zachovat ty z nich, s jejichž obecným užíváním jejich majitelé souhlasí. Vždy je však nutno preferovat ty jdoucí po veřejných pozemcích. Není-li jich, pak je třeba dát přednost té variantě, která soukromé vlastnictví omezí co nejméně tím, že zasahuje nejméně vlastníků, případně nejmenší plochu soukromých pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2015, č. j. 6 As 280/2014-62, obdobně Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha Wolters Kluwer, 2015, s. 57-58).

[31] Při posuzování komunikační alternativy správní orgány zejména zkoumají, „zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí; zda je udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období; vhodná pro nezbytný obslužný provoz nemovitosti většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, basiči, vůz záchranné služby apod.). Zásadně by měla být upřednostněna alternativní cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Alternativní cesta musí dosavadní komunikační potřebu naplnit v dostatečné míře. Správní orgány by měly zhodnotit její dopravně-technický a stavební stav. Zejména podle šířky, sklonu a typu zpevnění by pak měly vyhodnotit, zda se typ dopravy, který umožňuje sporná cesta, a to v rozsahu, v němž to povaha zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat též po alternativní cestě. Dále musí správní orgány hodnotit uskutečnitelnost a nákladnost případných úprav zpřístupňovaných nemovitostí.“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021-70, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017-34, ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, či č. j. 6 As 213/2015-14). Hodnotit je třeba také bezpečnost či vhodnost z hlediska využívání nejen motoristy, ale i cyklisty či pěšími (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56).

[32] V souzené věci krajský soud poukázal na nedostatečnost posouzení nutnosti příjezdu automobilů k bytům (domům) ve vnitrobloku, dále na možnost jiných cest (z ulice M.) či parkování ve vzdálenosti dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Ani v této otázce nelze než dát krajskému soudu za pravdu. Dokonce již Magistrát města Jablonce nad Nisou v prvním rozhodnutí o žádosti rozhodl o tom, že právě alternativa s ohledem na situaci v dané lokalitě existuje a čtvrté kritérium nezbytnosti cesty (nutnosti komunikace) není splněno. Správní orgány pak ve svých rozhodnutích nebyly schopny blíže osvětlit zákonem stanovenou podmínku „nutnosti“ (nezbytnosti) komunikační potřeby v kvalitě požadované judikaturou (viz výše). Své úvahy směřovaly spíše ke komfortu vlastníků namísto k posouzení nezbytnosti zásahu do vlastnictví žalobce. Krom výtek učiněných krajským soudem pak zcela pominuly například i Zápis z jednání Výboru pro hospodaření s majetkem města č. 14 ze dne 27. 11. 2018 (srov. listiny evidované pod č. 68 ve správním spise), ve kterém se výbor vyjádřil v tom smyslu, že přístup do vnitrobloku je možný přes pozemek č. p. XG (viz níže přiložená mapa). Z níže přiložené mapy se nadto na první pohled podává, že nejde o soustavně zastavěný blok budov, do jejichž vnitrobloku existuje toliko jedna přístupová cesta.

[33] Provedení podrobnějšího dokazování za účelem zjištění skutkového stavu rozhodného pro deklarování (ne)existence veřejně přístupné účelové komunikace pak žalovaný provede i s přihlédnutím k charakteru vlastnictví v čase. Je notorií, že

soukromé vlastnictví před rokem 1989 vykazovalo jisté odchylky od jeho současného vnímání. Nelze proto ani bez dalšího vyloučit provedení důkazů vztahujících se až k pozdějším časovým obdobím.

[34] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnosti důvodnými. Krajský soud zcela správně poukázal na důvodné pochybnosti (slepá místa) týkající se zjištěných skutečností (zjištěného skutkového stavu). Rozhodnutí žalovaného bylo proto po právu zrušeno.

[35] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech. Stejně tak ani žalovaný neměl ve věci úspěch, tudíž mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Úspěšnému žalobci naopak právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasačních stížnostech přísluší. V projednávané věci lze za účelně vynaložené náklady označit jeden úkon právní služby zástupce žalobce spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Soud neodhlédl od skutečnosti, že žalobce soudu adresoval podání označené jako doplnění kasační stížnosti, v něm se však zabýval pro věc nerelevantními skutečnostmi (pokračování ve správním řízení). Jednalo se tak o neúčelný úkon. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], k této částce je třeba připočíst 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupce žalobce nedoložil, že by byl plátcem DPH. Celkem se tak jedná o částku 3 400 Kč, kterou jsou stěžovatelé povinni zaplatit žalobci k rukám jeho právního zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil soud stěžovatelům přiměřenou lhůtu 30 dnů.

[36] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení XII) v této věci žádné povinnosti neuložil, nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 20. prosince 2023

David Hipšr
předseda senátu