

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **D. J.**, zastoupené Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2010, č. j. OD 1363/2010-2/280.9/Ca, za účasti osob zúčastněných na řízení: **a) J. N.**, **b) M. N.**, zastoupených JUDr. Miloslavem Noskem, advokátem se sídlem Nádražní 24, Semily, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 18. 1. 2012, č. j. 59 A 93/2010 - 74,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 18. 1. 2012, č. j. 59 A 93/2010 - 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně, jakožto vlastnice rekreačního objektu č. p. 43 v k. ú. Paseky nad Jizerou, podala Obecnímu úřadu Paseky nad Jizerou (dále jen „silniční správní úřad“) dne 18. 8. 2008 žádost o určení, zda se na pozemku p. č. 1072/1 v k. ú. Paseky nad Jizerou (dále též „dotčený pozemek“), který je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, nachází veřejně přístupná účelová komunikace či nikoli. Žalobkyně trvá na tom, aby mohla realizovat přístup ke své nemovitosti přes dotčený pozemek.

[2] Rozhodnutím ze dne 14. 9. 2010, č. j. 150-26/2008/SSÚ, silniční správní úřad deklaroval, že pozemek p.č. 1072/1 v k. ú. Paseky nad Jizerou nemá charakter veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí silničního správního úřadu.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u krajského soudu žalobou. V záhlaví popsaným rozsudkem krajský soud tuto žalobu zamítl. Ztotožnil se se závěry žalovaného týkajícími se prokázání generálního (byť konkludentního) souhlasu vlastníků dotčeného pozemku – osob zúčastněných na řízení (a jejich právních předchůdců) se vznikem účelové komunikace. Soud se zabýval předně tím, zda bylo nade vší pochybnost prokázáno užívání části zmíněné parcely jako cesty – spojnice k domu žalobkyně, od „nepaměti“, či zda takový způsob užívání prokázán nebyl. Při řešení této otázky vycházel krajský soud z podaných svědectví, která postihují období od šedesátých let minulého století. Svědek p. K., který do obce jezdí od roku 1967, si všiml kolejí vyježděných od aut a usoudil, že cesta přes dotčený pozemek musí existovat od nepaměti, neboť jinudy se k domu č. 43 jet nedá. Krajský soud tento závěr označil za spekulativní, a proto k němu nepřihlížel. Navíc zdůraznil, že samotná existence vyjetých kolejí neprokazuje právní statut pozemku a svědek činí své závěry jen na základě výsledku běžného pozorování a nikoli znalosti právního statutu pozemku. Ani výpověď svědkyně P. J. nepřinesla zásadní poznatky o právním charakteru dotčeného pozemku. Spolehlivý závěr o existenci či neexistenci komunikace nelze učinit ani na základě svědectví poštovní doručovatelky, p. Š., která jako přístupovou užívala i jinou cestu než přes dotčený pozemek. Viděla sice zaparkovaná auta, ale nezná podmínky parkování.

[4] Výpověď svědků J. zpochybňuje reálnými odkazy tvrzení žalobkyně o užívání cesty na dotčeném pozemku od „nepaměti“, protože oba dosvědčují, že J. (i jejich předchůdci H.) užívali pro parkování i pozemek J., což by nemuseli, měli-li by generální souhlas vlastníka dotčeného pozemku. Svědek p. J. byl osobně přítomen dvěma případům, kdy se žalobkyně dotazovala osob zúčastněných na řízení, zda může na jejich pozemku parkovat známá, a pro případ projetí nákladu s materiálem byl dáván souhlas vždy. Žalobkyně by tak jistě nemusela postupovat, pokud by cesta přes dotčený pozemek probíhala od nepaměti a pokud osoby zúčastněné na řízení vždy alespoň mlčky souhlasili s běžným a neomezeným užíváním pozemku. Je možné, že vyžádání souhlasu bylo jen zdvořilostním aktem, ale pokud existuje i jiná alternativa (navíc důkazně podložená), nelze hovořit o spolehlivém prokázání generálního souhlasu. Nebylo vyvráceno ani tvrzení J., že spory o užívání dotčeného pozemku existovaly již za předchůdců osob zúčastněných na řízení (V.), ale vždy k nějaké domluvě došlo, což také svědčí o vydávání individuálních souhlasů se vstupem na dotčený pozemek.

[5] Žalobkyně nepopřela, že došlo k popisovaným souhlasům. Podle krajského soudu není zřejmé, proč žalobkyně vyčleňuje povolení pro známou z obecného užívání pozemku. Adresátem užívání komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je blíže neurčený počet a okruh osob. Žalobkyně se zabývá pouhou negací důkazů nehovořících výslovně v její prospěch, žádné další důkazy však nenabízí. Nesprávný je dle krajského soudu též názor žalobkyně, že existenci zákonných podmínek

veřejné komunikace není třeba dokazovat, neboť existence účelové komunikace je dána komunikační nezbytností. Krajský soud mohl teoreticky připustit, že je správná verze žalobkyně, avšak skutečnosti pro takové posouzení celé věci by musely být spolehlivě a bez důvodných pochybností prokázány. V dané věci krajský soud přisvědčil žalovanému, že provedeným dokazováním je zaštítěna verze osob zúčastněných na řízení, nikoli žalobkyně. Byla to žalobkyně, kdo požadoval deklaraci veřejné účelové komunikace na dotčeném pozemku; bylo tudíž na ní, aby svůj návrh podpořila patřičnými důkazy či alespoň existenci konkrétních důkazů označila. To ale neučinila, a to ani v řízení o žalobě. Krajský soud proto její žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II.
Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v obsáhlé kasační stížnosti uplatňuje důvody, které formálně podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka v prvé řadě považuje za vadný závěr (žalovaného i krajského soudu), že neprokázala souhlas současných či bývalých vlastníků s věnováním pozemku do obecného užívání. V daném případě bylo nutné posoudit, zda byla dotčená komunikace užívána od nepaměti či nikoli. To proto, že pro užívání od nepaměti platí zcela jiný způsob zjišťování souhlasu vlastníka s věnováním komunikace do obecného užívání než pro komunikace, jejichž vznik je pamatován. Této otázce se žalovaný i krajský soud věnovali zcela povrchně.

[8] Dotčený pozemek byl dle stěžovatelky užíván od nepaměti, neboť se nenašel žádný pamětník založení komunikační spojnice a žádný ze svědků si nepamatuje, od kdy bylo takové užívání uskutečňováno. Tomu se nelze divit, neboť objekt ve vlastnictví stěžovatelky je starý stovky let a jeho uživatelé se k němu museli po celou jeho historii nějak dostávat, udržovat ho, dopravovat zásoby, palivo a stavební materiál. Vzhledem k obtížnému horskému terénu je velice nepravděpodobné, že by komunikační spojení bylo uskutečňováno jinudy než přes dotčený pozemek. Žalovaný ani krajský soud blíže nevysvětlili svůj závěr, že stěžovatelka neprokázala užívání od nepaměti, a navíc zcela pomíjí skutečnost, že se v řízení nenašel pamětník založení předmětné komunikační spojnice. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že neexistence pamětníka vzniku dopravní cesty, neimplikuje užívání od nepaměti. Z rozhodnutí žalovaného, ani z jeho vyjádření k žalobě však nelze zjistit, co si pod užíváním od nepaměti představuje. V této souvislosti stěžovatelka v řízení před krajským soudem upozornila na sborník veřejného ochránce práv Veřejné cesty, podle nějž, pokud je cesta užívána tímto způsobem *od nepaměti (to znamená, že dnes již není možné zjistit, kdy a jak bylo její užívání jako dopravní cesty založeno), zkoumá soud při posuzování, zda jde o pozemní komunikaci, otázku, zda tato cesta slouží k uspokojení nutné komunikační potřeby.* Krajský soud měl uvážit, kterým z těchto dvou rozporných názorů je třeba se řídit. V dané věci však tento rozpor ponechal nevyřešený a zatížil tak své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[9] Závěr krajského soudu, že svědectví o parkování na pozemku J. zpochybňuje užívání dotčeného pozemku jako cesty od nepaměti, postrádá logiku a neslučuje se zákonem – místo parkování nevypovídá ničeho o tom, kudy vozidlo předtím projelo, což stěžovatelka rozvedla v žalobě i ve své replice ze dne 17. 3. 2011, krajský soud se však touto námitkou vůbec nezabýval a nevysvětlil, proč z místa parkování plyne, že komunikační spojnice nebyla používána. Krajský soud nedal odpověď ani na otázku, kudy se osoby a náklad k objektu č. p. 43 dostávaly, pokud dotčená komunikační spojnice nemá alternativu, jak deklaroval žalovaný. Podle § 19 zákona o pozemních komunikacích je užívání komunikace limitováno jen k účelům, ke kterým je komunikace určena. Parkování (odstavení vozidla, když není používáno) mezi takové účely evidentně nepatří (§ 7 cit. zákona). Souhlas vlastníka s věnováním pozemku do obecného užívání jako dopravní spojnice není žádným „generálním souhlasem“ k libovolnému nakládání s pozemkem komunikace a nezahrnuje v sobě souhlas k užívání pozemku i k jiným účelům než k realizaci dopravního spojení.

[10] Krajský soud se také nezabýval námitkou, že u cest užívaných od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby není nutno prokazovat souhlas vlastníka se založením veřejné cesty. V takovém případě se vychází z domněnky darování (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2191/2002), která má stejný právní účinek jako souhlas vlastníka (krajský soud nevěnoval tomuto rozsudku Nejvyššího soudu žádnou pozornost). Nebylo by potřeba vůbec zkoumat, zda je cesta užívána od nepaměti či nikoli, kdyby pro obě kategorie platilo, že vlastníkův souhlas musí být prokázán. Stěžovatelka od samého počátku zakládala souhlas vlastníka na domněnce darování. V daném případě nebyl nalezen pamětník, byla stvrzena naléhavá komunikační potřeba a cesta byla užívána veřejně (tj. ve veřejném zájmu; nález II. ÚS 268/06) – jsou tedy naplněny podmínky, které odpovídají souhlasu vlastníka. Z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že při neexistenci alternativní komunikační spojnice a nezajištění přístupu k nemovitosti žádným soukromoprávním titulem, se jedná o případ, kdy se má prosadit veřejný zájem. K tomuto závěru se však krajský soud nevyjádřil.

[11] Žalovaný dle stěžovatelky v projednávané věci nesprávně dovodil, že přístup k nemovitosti je realizován v režimu soukromoprávním – na základě individuálních souhlasů vlastníků dotčeného pozemku. Stěžovatelka všechna východiska, na jejichž základě dospěl žalovaný k tomuto závěru, v žalobě zpochybňuje – bylo na krajském soudu, aby všechny tyto námitky potvrdil či vyvrátil. Krajský soud se však těmto východiskům nijak systematicky a podrobně nevěnoval.

[12] Krajský soud poukázal na to, že svědek K. nebyl přítomen jednání o cestě mezi stěžovatelkou a osobami zúčastněnými na řízení a své závěry činil pouze „na základě výsledků běžného pozorování a nikoli znalosti právního statutu pozemku“. Podle stěžovatelky však tento svědek neměl svědčit o právním statutu pozemku, nýbrž o okolnostech, ze kterých by bylo možno takový statut dovodit. Pro žalovaného a krajský soud mělo být podstatné, že svědek pamatuje, že po dotčeném pozemku bylo uskutečňováno dopravní spojení, neboť „jinudy to nešlo“. Stěžovatelce dále není zřejmé, proč krajský soud bagatelizuje svědectví P. J., z nějž plyne, že k přístupu k objektu č. p. 43 nikdy žádný souhlas udělený osobami zúčastněnými na řízení nepotřebovala. Z jejího

svědectví je také patrné, že šlo o zkušenost opakovanou vždy, nikoli pouze kolem roku 2006, jak nesprávně dezinterpretuje krajský soud.

[13] Podle stěžovatelky krajský soud vůbec nereagoval na další žalobní námitky stěžovatelky, která vyjmenovává v závěru kasační stížnosti.

[14] Vzhledem ke všemu shora uvedenému stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému řízení.

III.
Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[15] Podle osob zúčastněných na řízení je podstatou celé věci faktor, který uniká stěžovatelce a zčásti zůstal i stranou pozornosti krajského soudu, totiž že prvním a nejdůležitějším ze zákonných znaků účelové komunikace je fyzická existence dopravní cesty v přírodě. V řízení před správními orgány bylo opakovaným ohledáním zcela nepochybně zjištěno, že žádná dopravní cesta v místech, kde to stěžovatelka tvrdí, neexistuje. Dovolává-li se tedy stěžovatelka údajných stovek let užívání, nemá takové tvrzení oporu v dokazování. Pokud by skutečně byla část pozemku stovky let užívána jako účelová komunikace, nutně by muselo dojít k vytvoření úvozu – zemního zářezu. Ten však na pozemku není a nejsou tam patrny ani žádné koleje, které by vznikly za dobu kratší. Stavby stěžovatelky i osob zúčastněných na řízení ovšem zřetelně pocházejí z konce 19. století. Státní správu pozemních komunikací lze podle zákona vykonávat pouze vůči komunikacím existujícím. Samotná absence fyzické existence dopravní cesty je jednoznačným dokladem toho, že napadený rozsudek krajského soudu je správný.

[16] Stěžovatelka v průběhu celého řízení argumentuje tím, že nemá dostatečný přístup ke svým nemovitostem z veřejné komunikace. Pokud by tomu tak skutečně bylo, zvolila dle osob zúčastněných na řízení stěžovatelka nesprávný způsob realizace svých případných práv. Nemá-li někdo přístup ke své stavbě, může se obrátit na soud a domáhat se zřízení věcného břemene. Nemá-li někdo přístup ke svému pozemku, může se domáhat u vyvlastňovacího úřadu vyvlastnění věcného břemene. Osoby zúčastněné na řízení připomínají, že stěžovatelka i její návštěvy v současné době realizují přístup k dotčené nemovitosti přístupem přes vlastní pozemky stěžovatelky.

[17] V řízení nebyl dle osob zúčastněných na řízení podán žádný důkaz ani tvrzení o veřejném užívání jejich pozemku. V minulosti s jejich souhlasem přes dotčený pozemek přecházela a přejížděla pouze stěžovatelka a členové její rodiny. Co se týče úvah stěžovatelky o souhlasu s věnováním pozemku obecnému užívání, nelze dle osob zúčastněných na řízení hledat pamětníky založení komunikační spojnice tam, kde žádná spojnice na pozemku neexistuje. Vychází-li stěžovatelka z toho, že je prokázáno, že cesta byla užívána veřejně z naléhavé komunikační potřeby, jedna se o závěr, který je v naprostém rozporu se skutkovým stavem zjištěným ve správním řízení.

[18] Ze všech shora uvedených důvodů navrhují osoby zúčastněné na řízení, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[19] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

IV.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, osobou oprávněnou, a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Vzhledem k tomu, že soud přistoupil ihned po provedení nutných procesních úkonů k meritornímu projednání kasační stížnosti, nerozhodoval již samostatně o žádosti stěžovatelky o vydání předběžného opatření.

IV.A Východiska pro posouzení věci

[21] Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.

[22] Podle ustanovení § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která *slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.* Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně - jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).

[23] Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první cit. zákona (resp. v § 7 odst. 2 věta první).

[24] Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“* (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům,

ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64).

[25] Výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se v minulosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006 - 105).

[26] Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99).

[27] Kromě shora uvedených (bod [23]) náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude proto veřejně přístupná účelová komunikace, existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „[p]*ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.*“ (Boh A 10017/32).

[28] Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). 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. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

[29] Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (nález zmíněný v bodě [25]) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv 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. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že *„zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“* (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251). Vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku, jakožto veřejné komunikace *(„Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastníkovým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou."*, srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož *„okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou."* (Boh. A 10130/32).

[30] V nyní souzené věci je podstatné připomenout, jak se judikatura staví k prokazování existence veřejně přístupné účelové komunikace v případě cest užívaných tzv. od nepaměti. Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64) týkajícím se účelových komunikací konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako **veřejná** cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je

veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). Obdobně se vyjadřuje i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Zde vyslovil, že „[p]*otíže činí důkaz veřejnosti starých cest, užívaných od nepaměti; v těchto případech starší judikatura vycházela z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesty bylo užíváno trvale z naléhavé potřeby komunikační. Byla-li tedy cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.*“ Je zde tedy konstruována domněnka, podle které existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, přičemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (samozřejmě za současného naplnění dalších zákonných znaků).

IV.B Vypořádání námitek

[31] Stěžovatelka v nyní projednávané věci v prvé řadě namítá, že krajský soud věnoval obsáhlé pasáže odůvodnění rozsudku zjištění souhlasu vlastníků s užíváním pozemku, vůbec však nerozebral, co je užívání od nepaměti a jaké kritérium se pro takovou klasifikaci použije. Podle stěžovatelky je dotčený pozemek jako komunikační spojnice používán od nepaměti, neboť se nenašel pamětník jejího založení. Objekt je několik set let starý a po celou tuto dobu se k němu museli jeho uživatelé nějak dostávat.

[32] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že je třeba se zabývat tím, zda je nade vší pochybnost prokázáno užívání části dotčeného pozemku jako účelové komunikace od nepaměti. Dodal, že odpověď na tuto otázku nelze nalézt v žádné úřední či jiné dokumentaci a musí proto vycházet ze svědectví, která ze zřejmých důvodů postihují jen období od šedesátých let minulého století. Následně dovodil z podaných svědectví, že přístup k objektu č. p. 43 podléhal dílčím souhlasům osob zúčastněných na řízení, čímž jsou dány pochybnosti o existenci jejich generálního souhlasu (či souhlasu daného jejich předchůdci) s užíváním jejich pozemku jako cesty pro blíže nespecifikovaný okruh osob (veřejnost komunikace).

[33] Krajský soud tedy *de facto* ztotožnil prokázání udělení souhlasu s obecným užíváním komunikace a prokázání obecného užívání od nepaměti. Jinak řečeno, podle krajského soudu prokázáním věnování dotčeného pozemku k obecnému užívání, by bylo možno usoudit i na užívání tohoto pozemku od nepaměti. Jak vyplývá ze shora citované judikatury, tento přístup není správný. Obecné užívání cesty od nepaměti je nezávislé na prokázání existence souhlasu vlastníka, neboť jde právě o ty případy, kdy pro zjevnou prastarost cesty není možno vystopovat, zda byl s jejím obecným užíváním udělen souhlas či nikoli.

[34] Ústavní soud v usnesení ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11, konstatoval, že souhlas předchozího vlastníka s obecným užíváním pozemku (zvýraznění doplněno) „*lze dedukovat z dosavadního užívání cesty, přičemž toto omezení vlastnického práva by přešlo i na současného vlastníka. Pokud komunikace jednou vznikne, nemůže být následně čistě jen na základě vůle současného vlastníka zrušena, ale každý další vlastník je souhlasem předchůdce vázán. Jestliže ovšem veřejná účelová komunikace vznikla, avšak bez toho, aby s tím vlastník*

pozemku vyslovil souhlas, a to alespoň konkludentní, vyžaduje omezení vlastnického práva náhradu [viz podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011 č.j. 2 As 44/2011-107, podle něhož se to ale děje typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí]". Obdobně zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, konstatoval (zvýraznění doplněno), že *pro posouzení konkludentního souhlasu je podstatná objektivní skutečnost, tedy již samotná existence užívané cesty „od nepaměti" a nikoliv subjektivní sdělení předchozích vlastníků*. Je také třeba zdůraznit, že z posledně uvedeného judikátu vyplývá, že obecné užívání cesty od nepaměti bude vždy ústit z naléhavé komunikační potřeby.

[35] Jinak řečeno, pokud jde o cestu, jež je obecně užívána (tedy jde o pozemní komunikaci), a to od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby, je třeba vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace.

[36] Krajský soud měl tedy k námitkám stěžovatelky ohledně užívání cesty od nepaměti v prvé řadě prověřit, zda zde vůbec existuje dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána, přičemž se jedná o užívání cesty v režimu obecného užívání. To byl první a nutný krok, který byl předpokladem pro případné zkoumání dalších znaků veřejně přístupné účelové komunikace. V případě, že by krajský soud neshledal, že zde šlo o cestu obecně užívanou, nemohlo by v dané věci jít ani o pozemní komunikaci a celou věc by bylo nutno řešit nikoli prostřednictvím institutů veřejného, ale soukromého práva.

[37] Právě ohledně samotné existence cesty panuje mezi stranami spor (jak vyplývá např. z žaloby či kasační stížnosti a z vyjádření osob zúčastněných na řízení k žalobě ze dne 22. 12. 2010 i z jejich vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 26. 4. 2012). Soud měl tedy s ohledem na námitku stěžovatelky (užívání od nepaměti) a vyjádření osob zúčastněných na řízení (neexistence pozemní komunikace) primárně zkoumat, zda žalovaný správně posoudil otázku samotné existence pozemní komunikace (resp. účelové pozemní komunikace) na dotčeném pozemku, neboť námitky obou stran sporu mají svůj základ právě v této otázce. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je totiž patrné, že i on sám má pochybnosti o užívání dotčeného pozemku blíže nespecifikovaným okruhem osob (srov. s. 7 rozsudku) – tedy o naplnění znaku obecného užívání. Tuto svou pochybnost však nesprávně vztahuje k prokázání souhlasu vlastníka s omezením vlastnického práva, nikoli s prokázáním obecného užívání od nepaměti.

[38] Stěžovatelce tedy nelze přisvědčit, že se krajský soud její námitkou, co je užívání cesty od nepaměti, nezabýval. Zkoumanou otázku však nesprávně posoudil (důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), a v této části je proto kasační stížnost důvodná.

[39] Pro další postup ve věci bude podstatné vyřešit spor o naplnění zákonných charakteristik veřejně přístupné účelové komunikace, tedy zda se skutečně o pozemní komunikaci jedná, zejména ve vztahu k naplnění znaku obecného užívání (tedy užívání předem neomezeným okruhem uživatelů). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat. Z dosavadního průběhu řízení se však podává, že stěžovatelka chce dosáhnout možnosti užívat cestu přes dotčený

pozemek pouze pro vlastníky (uživatele) objektu č. p. 43, tedy konkrétních osob – tento postup stěžovatelky 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 (§ 151o odst. 3 občanského zákoníku). V této souvislosti je nutno připomenout názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu odkazovaném stěžovatelkou, podle nějž je nepřípustné skrze institut účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kdy absentuje veřejný zájem. Na krajském soudu tedy bude v dalším řízení, aby se zabýval tím, zda je (a i v minulosti byl) v daném případě prosazován zájem soukromý či veřejný. Na základě toho pak bude moci zvážit, zda jsou skutečně naplněny všechny definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[40] Teprve po případném kladném zodpovězení této otázky bude moci krajský soud zkoumat, zda toto obecné užívání existuje od nepaměti – tedy, zda lze určit, kdy takto začala být cesta používána a zda lze zjistit, zda vlastníci dotčeného pozemku v té době vyslovili (byť konkludentní) souhlas s takovým užíváním jejich pozemku, či projevili kvalifikovaný nesouhlas. Pokud nelze určit počátek obecného užívání a souhlas vlastníků (resp. kvalifikovaný nesouhlas) daný v té době, jedná se o užívání od nepaměti. Následně bude posouzeno naplnění účelu pozemní komunikace uvedeného v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a podmínky nezbytné komunikační potřeby (bude-li o těchto znacích veřejně přístupné účelové komunikace sporu). V případě, že bude zjištěno obecné užívání pozemku od nepaměti a naplnění dvou dalších znaků, zkoumání celé věci v tomto bodě skončí a bude nutno deklarovat existenci veřejně přípustné účelové komunikace (soud bude vycházet z domněnky darování). V případě, že cesta není od nepaměti obecně užívána, bude nutno až v posledním kroku přistoupit k posuzování existence souhlasu vlastníků dotčeného pozemku, a to v době, kdy objektivně tento pozemek začal být obecně užíván. V případě, že bude takový souhlas zjištěn, bude deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace; pokud ne, taková komunikace se na dotčeném pozemku nemůže nacházet.

[41] Krajský soud samozřejmě bude muset zvážit, zda lze shora nastíněné závěry učinit na základě důkazů již obsažených ve spise, nebo zda bude nutno dokazování doplnit tak, aby bylo možno zjistit, zda byla cesta obecně užívána a od jaké doby.

[42] Stěžovatelce nelze dát za pravdu, že krajský soud nijak nereagoval na její argument, že v případě komunikací užívaných od nepaměti není třeba prokazovat souhlas vlastníka dotčeného pozemku. Krajský soud k této námitce uvedl, že stěžovatelčin právní názor, že existenci zákonných podmínek veřejné komunikace není třeba dokazovat, neboť postačí jen důvodnost předpokladu existence takové komunikace, popírá smysl výše několikrát zmiňovaného nálezu Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud se však nemůže ztotožnit s věcným posouzením této námitky. Zmiňovaný nález Ústavního soudu otázku dokazování souhlasu v případě komunikací užívaných od nepaměti neřeší. Pasáž nálezu citovaná stěžovatelkou v žalobě pojednává o nutnosti posuzovat existenci alternativ přístupu k nemovitostem – v případě, že alternativy existují, nelze shledat veřejný zájem, jenž by měl být pomocí veřejně přístupné účelové komunikace prosazen. Stěžovatelka však svůj právní názor dovozovala z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002 – k závěrům obsaženým v tomto rozhodnutí se však krajský

soud nijak nevyjádřil a v tomto ohledu zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[43] Tato kasační námitka tedy je částečně důvodná.

[44] Nad rámec uvedeného však musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že se neztotožňuje ani s výkladem stěžovatelky ve vztahu k uvedenému nálezu Ústavního soudu. Lze souhlasit, že pro deklarování veřejně přístupné účelové komunikace je nutno primárně zkoumat účel stanovený v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo obhospodařování zemědělských a lesních pozemků) a případnou existenci soukromoprávní úpravy. Teprve sekundárně bude založeno právo vstupu třetím osobám a tím naplněna podmínka obecného užívání (předem nevymezeným počtem osob) – teprve v takovém případě lze přistoupit k veřejnoprávnímu omezení vlastnického práva, neboť teprve tehdy vznikne pozemní komunikace. Jak však v tomto nálezu Ústavní soud zdůraznil – optimálním řešením v obdobných situacích pro obě strany sporu by bylo zřízení věcného břemene za finanční náhradu. Dokud však taková úprava vztahů mezi účastníky neexistuje, je třeba důsledně poskytovat ochranu vlastnickému právu, a nikoliv je nepřípustně omezovat skrze institut účelové komunikace, tam kde veřejný zájem absentuje.

[45] Další kasační námitky směřují buď proti závěrům, jež krajský soud dovodil ze svědeckých výpovědí, či zpochybňují důvěryhodnost svědků samotných. Vzhledem k tomu, že krajský soud posuzoval výpovědi svědků a vyvozoval z nich závěry v souvislosti s prokazováním souhlasu vlastníků dotčeného pozemku, ačkoli měl z těchto svědectví dovozovat závěry ohledně obecného užívání cesty a otázky užívání cesty od nepaměti, nemůže se Nejvyšší správní soud k těmto námitkám v tuto chvíli vyjádřit. Nejsou totiž právně ani skutkově oddělitelné od právní otázky, jež byla dle zdejšího soudu nesprávně posouzena.

IV.
Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[47] V dalším řízení krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. května 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu