

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **J. D.,** zastoupená JUDr. Hanou Desenskou, advokátkou se sídlem Fortna 40, Jičín, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **P. Ž.,** v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 9. 2015, č. j. 30 A 76/2014 – 116,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 9. 2015, č. j. 30 A 76/2014 - 116, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka"), kterou se domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad") ze dne 29. 7. 2014, č. j. 11921/DS/2014-2-Ma, kterým byl text části odůvodnění rozhodnutí Obecního úřadu Lánov (dále jen „silniční správní úřad") ze dne 16. 5. 2014, č. j. 1/2014, na str. 4: *...3) existuje písemný souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem odob, jako příjezdu k RD č. p. X v k. ú. H....*" vypuštěn a ve zbývající části bylo napadené rozhodnutí potvrzeno. Tímto rozhodnutím nařídil silniční správní úřad osobě zúčastněné na řízení odstranění pevné překážky na pozemku st. p. č. 216 v k. ú. H. a zamítl žádost stěžovatelky „o nařízení odstranění zábran skotu z účelové komunikace, vedené přes pozemek p. č. Y, k bezpečnému pohybu po komunikacích

a každodennímu přístupu a příjezdu k domu č. p. X a pozemku p. č. Q v katastrálním území H.“.

V odůvodnění rozsudku krajský soud označil za důležité pro posouzení dané věci shrnutí relevantní právní úpravy a judikatury týkající se vzniku a existence veřejné účelové komunikace. Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), který je vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1). Mezi pozemní komunikace patří i účelové komunikace, které mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Definice účelové komunikace je obsažena v ust. § 7 odst. 1 věta první citovaného zákona. Komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace podle ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace podle ust. § 7 odst. 1, ev. odst. 2 citovaného zákona. První dva znaky účelové komunikace jsou 1) zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Kromě těchto náležitostí vyplývajících ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury (např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a 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). Souhlas vlastníka může být výslovný nebo konkludentní. Pokud vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jeho jednostranným úkonem, ani jeho právních nástupců (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Nevyslovil-li vlastník pozemku v době, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby strpěl užívání pozemku jako komunikace. V případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Vznikne-li na pozemku účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku. 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 pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66). Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

V daném případě se jednalo o rozhodnutí, kterým silniční správní úřad rozhodoval o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace podle ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Pokud vzniknou ve správním řízení pochybnosti,

zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou než rozhodne o věci meritorně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007). Takto také silniční správní úřad v přezkoumávané věci postupoval. Rozhodnutí silničního správního úřadu, resp. jeho posouzení, zda určitá komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nemá konstitutivní účinky. Silniční správní úřad pouze deklaruje, zda komunikace naplnila všechny znaky a stala se tak veřejně přístupnou účelovou komunikací. Podle krajského soudu se tomu tak u cesty vedoucí z pozemku p. č. 2821 (vlastníkem Obec Lánov) přes pozemek p. č. Y (vlastníkem Česká republika s právem hospodaření Státní pozemkový úřad, dříve Pozemkový fond České republiky) k domu č. p. X a pozemkům p. č. X, X a X (vlastníkem stěžovatelka) v k. ú. H. nikdy nestalo. Dále krajský soud připomenul, jak se staví judikatura k prokazování existence veřejně přístupné účelové komunikace v případě cest užívaných „od nepaměti“. V této souvislosti poukázal na rozsudky Nejvyššího správní soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.

Předmětná cesta nepatří mezi cesty, která by sloužila jako veřejně přístupná komunikace „od nepaměti“. Podle opakovaných vyjádření stěžovatelky začala dům č. p. X stavět se svým bývalým manželem někdy v polovině 90-tých let a v roce 1998 probíhalo kolaudační řízení. V souvislosti s tím stavební úřad zjistil, že stavebníci nemají k tomuto domu zajištěn přístup. Proto bývalý manžel stěžovatelky uzavřel s tehdejším nájemcem pozemku p. č. Y M. H. podnájemní smlouvu. Je tedy zřejmé, že v té době předmětná cesta přes pozemek p. č. Y charakter veřejně přístupné účelové komunikace neměla. Za podstatnou označil krajský soud skutečnost, že všechny tehdy zainteresované strany viděly jako jedinou možnost, aby stěžovatelce a jejímu bývalému manželovi vznikl právní titul pro zajištění přístupu k jejich domu, využít soukromoprávní institut, konkrétně podnájemní smlouvu. Z jejího obsahu, kromě toho, že její smluvní strany nepovažovaly cestu k domu č. p. X za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je zřejmé, že vlastník pozemku nedával souhlas k veřejnému užívání cesty neomezeným okruhem uživatelů. Souhlasil pouze s tím, aby cesta sloužila pro přístup k nemovitosti podnájemce (bývalého manžela stěžovatelky). Za přiléhavou označil krajský soud poznámku krajského úřadu, že podnájem byl sjednán za úplatu, zatímco typickým znakem veřejného užívání je bezúplatnost. Souhlas nájemce pozemku M. H. s uzavřením podnájemní smlouvy a s položením zatravňovacích tvárnic není pro posouzení dané právní otázky relevantní. Z podnájemní smlouvy není patrné, že by předmětnou cestu užívali rovněž vlastníci chat za domem č. p. X. O tom, že neměli předmětnou přístupovou cestu k domu č. p. X za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, svědčí to, že řešili přístup ke svým nemovitostem uzavřením smluv o zřízení věcného břemene. Z provedených důkazů tedy podle krajského soudu plyne, že cesta přes pozemek p. č. Y sloužila jako přístupová jen k domu č. p. X a přilehlým pozemkům patřícím původně manželům D., dnes stěžovatelce. Rovněž nebylo prokázáno, že by vlastník pozemku dal někdy, byť konkludentně, souhlas, aby dotčená cesta byla užívána jako veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud k tomu poukázal na to, že uvedenou problematikou se zabývala jak judikatura Ústavního soudu (usnesení ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11), tak Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, a ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 -

42). V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně zdůraznil, že vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace, je možno jenom tehdy, pokud jde o cestu, jež je obecně užívána, a to „od nepaměti" z důvodu naléhavé komunikační potřeby. Předpokladem je tedy existence dopravní cesty ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána, přičemž se jedná o užívání cesty v režimu obecného užívání, které spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat. S ohledem na zjištěný skutkový stav a vyslovené právní závěry nebylo podle krajského soudu prokázáno, že by dotčený pozemek byl někdy cestou, která by byla obecně užívána, tedy dopravní cestou podle ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Existence této skutečnosti je přitom nezbytným předpokladem pro případné zkoumání dalších znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Předmětná cesta přes pozemek p. č. Y tedy nemůže být prioritně z toho důvodu veřejnou účelovou komunikací ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ostatně ani stěžovatelka nežila v přesvědčení, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikací, protože se původně domáhala svých práv soukromoprávní žalobou.

Pokud jde o závaznost závěrů, které v tomto směru vyslovily civilní soudy, krajský soud se ztotožnil s názorem krajského úřadu zejména v tom, že jejich argumentace, že v daném případě se jedná o obecné užívání účelové komunikace, nebyla příliš propracovaná. Vycházela pouze ze zjištění, že stěžovatelce nesvědčí žádný soukromoprávní titul pro užívání přístupové cesty, a z názoru, že Pozemkový fond České republiky udělil svým souhlasem s uzavřením podnájemní smlouvy a s umístěním zatravňovacích tvárnic souhlas s veřejným užíváním předmětné přístupové cesty. Civilní soudy se vůbec nezabývaly existencí dalších znaků veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Bylo tak plně v pravomoci správních orgánů, aby si ve správním řízení posoudily jako předběžnou otázku, zda předmětná cesta tyto znaky skutečně splňuje a závěry civilních soudů ohledně této otázky nebyly vázány.

Krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou i žalobní námitku, že správní orgány jednaly v průběhu správního řízení nejednotně a měnily na základě stejných skutkových zjištění své právní závěry. Průběh správního řízení považuje krajský soud za zcela standardní. Krajský úřad využil svého oprávnění podle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, když zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení, protože se závěry správního orgánu I. stupně nesouhlasil. Prvoinstanční správní orgán byl právním názorem krajského úřadu vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí vázán a v souladu s ním svůj původní názor přehodnotil. Uvedený postup je důsledkem realizace zásady dvojinstančnosti správního řízení a je plně v souladu se zákonem. Správní orgány obou stupňů svá rozhodnutí srozumitelně a logickým způsobem odůvodnily, popsaly zjištěný skutkový stav, uvedly úvahy, kterými byly vedeny, a provedly následně právní hodnocení. Podle krajského soudu tak nejsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná, ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů.

Nesprávné nejsou podle krajského soudu ani závěry správních orgánů, že v případě dané cesty se jedná o sjezd, tedy o přímé napojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci ve smyslu ust. § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ani z toho důvodu nemůže být předmětná cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tuto

problematiku však již s ohledem na shora uvedené označil krajský soud za druhotnou, a proto se jí podrobněji nezabýval. Stejně tak se nezabýval ani žalobními argumenty k problematice komunikační potřebnosti, s níž souvisela zejména otázka existence alternativní přístupové cesty. Posuzování tohoto znaku účelové komunikace bylo pro rozhodování, zda dotčený pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací již nadbytečné. Proto také krajský soud zamítl stěžovatelčiny návrhy na doplnění dokazování výslechem svědků a provedením místního šetření, kterými chtěla prokázat, že alternativní přístupová cesta v terénu fakticky neexistuje.

Změnil-li krajský úřad prvoinstanční správní rozhodnutí tak, že vypustil jako nesprávnou jednu větu z jeho odůvodnění, je takový postup v souladu s ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění. Krajský soud by považoval za vhodnější a zcela dostačující, pokud by krajský úřad svůj nesouhlas s obsahem jedné věty uvedl, popsal a odůvodnil pouze v odůvodnění svého rozhodnutí bez toho, že by změnil napadené rozhodnutí.

Ze všech uvedených důvodů správní orgány podle krajského soudu dospěly ke správnému a zákonnému právnímu závěru, ačkoliv důvody, které je k tomu vedly a na které kladly důraz, nebyly vždy těmi hlavními a podstatnými. Protože však závěry správních orgánů obstály, nebylo na místě rušit napadená rozhodnutí pro nezákonnost. Krajský soud pouze uvedl na pravou míru důvody, pro které shledal tyto závěry správnými.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uvedla, že trvá na tom, že jedinou příjezdovou cestu k jejímu domu a pozemkům v k. ú. H. má pouze přes část pozemku p. č. Y. Toto právo jí bylo znemožněno osobou zúčastněnou na řízení, která na tomto oploceném pozemku chová skot. Tato cesta přes část pozemku p. č. Y sloužila jako příjezdová cesta i jiným osobám, které mají v okolí chaty a nemovitosti a za tím účelem stěžovatelka navrhla výslech třech svědků, což ale krajský soud zamítl. Tvrzení, že má zajištěnou přístupovou cestu přes lesní pozemek p. č. 1750/1, označila za nepravdivé, protože tudy není možné projet vozidlem. Také k této skutečnosti navrhla výslech svědků a místní šetření a i tyto návrhy byly zamítnuty. Přesto, že stěžovatelka několikrát žádala Státní pozemkový úřad (naposledy písemně ze dne 14. 11. 2014) o zřízení věcného břemene, nebylo jí vyhověno. Dále poukázala na to, že měla bezproblémový příjezd ke svému domu po cestě, kterou si s písemným souhlasem M. H. a Pozemkového fondu České republiky zpevnila zatravňovacími dlaždicemi, a to až do doby než byla jejímu bývalému manželovi vypovězena podnájemní smlouva. Poté M. H. ohradil i příjezdovou cestu, čímž jí znemožnil příjezd k jejímu domu. Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s názorem krajského soudu, že část pozemku p. č. Y se nikdy nestala veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť tato neexistovala tzv. „od nepaměti“. K tomu navrhla výslech tří svědků, kteří jsou vlastníky chat na pozemcích p. č. 280 a p. č. 281 a mohou dosvědčit, že sporný přístup přes část pozemku p. č. Y existoval dlouhodobě. Rovněž spodní část této přístupové cesty užívají manželé S., což potvrdila i osoba zúčastněná na řízení, která zároveň sdělila, že tito mají zřízené věcné břemeno. Pokud krajský soud opřel svůj názor o to, že vlastník pozemku nedal souhlas k veřejnému užívání cesty neomezeným okruhem uživatelů, ale pouze s tím, aby cesta soužila pro přístup ke

stěžovatelčině nemovitosti, k tomu stěžovatelka namítala, že sice souhlas vlastníka byl dán, ale i přes tento souhlas se nemůže dostat ke svému domu, protože umožnil rovněž osobě zúčastněné na řízení jako nájemkyni pozemku, aby si pronajatý pozemek oplotila za účelem chovu skotu. Dále stěžovatelka poukázala na to, že minimálně od roku 2000 se domáhá svého práva, a to jednak u správních orgánů, a jednak u Okresního soudu v Trutnově. Dne 15. 12. 2004 podala u Okresního soudu v Trutnově žalobu, aby M. H. a osobě zúčastněné na řízení byla uložena povinnost odstranit zábrany na části pozemku p. č. Y a povinnost zdržet se bránění stěžovatelce v přístupu a příjezdu k domu č. p. X. Okresní soud v Trutnově usnesením ze dne 24. 8. 2010 řízení zastavil a věc postoupil Obecnímu úřadu v Lánově z důvodu, že obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva. Krajský soud v Hradci Králové pak k odvolání stěžovatelky toto usnesení potvrdil. Pokud jde o charakter přístupové cesty, poukázala stěžovatelka na to, že pozemek, který splňuje kritéria zákona o pozemních komunikacích, se stává účelovou komunikací ze zákona, aniž by bylo potřeba o jeho kategorizaci jako účelové komunikace vydávat správní rozhodnutí. Bylo prokázáno, že stěžovatelka má přístup pouze po části pozemku p. č. Y a tato skutečnost byla mimo jiné konstatována i Městským úřadem Vrchlabí v dopise zaslaném Pozemkovému fondu České republiky dne 15. 3. 2005 a Obci Lánov v roce 2003. Pozemkový fond České republiky tehdy souhlasil se stavebními úpravami předmětného pozemku, konkrétně se zřízením dvou pruhů příjezdové cesty k nemovitosti stěžovatelky umístěním zatravňovacích pruhů (dlaždic). Je tedy jednoznačné, že tato část pozemku p. č. Y slouží ke spojení nemovitosti stěžovatelky a dalších osob s dalšími pozemními komunikacemi. Pravomoc nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace má silniční správní úřad (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 2/2007 – 128). Přesto, že ostatní vlastníci okolních chat a nemovitostí již část předmětného pozemku ke spojení svých nemovitostí s jinou veřejnou komunikací neužívají, je tato část pozemku stále účelovou komunikací pro veřejné účely, neboť jak stěžovatelka od samého počátku uvádí, poskytuje ve svém domě ubytování třetím osobám a potřebuje i pro ně zajistit k němu přístup. Ze všech uvedených důvodů proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek považuje za věcně i formálně správný a ke svým tvrzením, které jsou již obsahem spisu, nechce nic dodat. Stěžovatelka neuvedla žádné nové skutečnosti, nenamítla žádné vady řízení, a proto osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Protože se stěžovatelka domáhala odstranění překážky z pozemku p. č. Y, na jehož části je podle jejího tvrzení veřejně přístupná účelová komunikace k jejím nemovitostem, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že východiskem právního posouzení je relevantní právní úprava a judikatura jak správních, tak civilních soudů týkající se vzniku a existence veřejné účelové komunikace.

Podle ust. § 2 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.

Účelová komunikace je definována v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích tak, že se jedná o pozemní komunikaci, 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.

Podle ust. § 19 odst. 1 smí v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

Jak vyplývá z ust. § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích účelové komunikace jsou z hlediska dopravního významu nejnižší kategorií pozemních komunikací. Mohou být ve vlastnictví jak právnické, tak fyzické osoby. V právním režimu účelových komunikací se tak střetává právo veřejné s právem soukromým.

Vznik veřejně přístupné účelové komunikace není podmíněn vydáním správního rozhodnutí, ale podstatné je, zda kumulativně splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace: 1/ dopravní cesta, 2/ zákonný účel, 3/souhlas vlastníka s obecným užíváním a 4/nutná komunikační potřeba. První znak vyplývá z definice uvedené v ust. § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci. Tento znak slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď nikdy reálně nevznikly nebo již dávno zanikly. Druhým znakem je, že se jedná o dopravní spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo dopravní spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo dopravní spojení pro potřeby obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. A priori nelze vyloučit, že i spojnice jediné nemovitosti s jinými pozemními komunikacemi splňuje znak zákonného účelu, pokud by byly splněny i další tři znaky. Třetím znakem je souhlas vlastníka účelové komunikace s jejím užíváním veřejností. Tento znak nevyplývá přímo ze zákona, ale dovodila ho judikatury z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (např. nález Ústavního soudu ze dne ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, a ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64 a ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66). Veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. V případě existence souhlasu vlastníka s jejím zřízením, ať již výslovně projeveným nebo konkludentním, jsou soukromá práva vlastníka dotčeného pozemku omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být

vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas udělil, ani jeho právních nástupců. Komunikace, u níž nelze zjistit, zda byl v minulosti některým z vlastníků udělen souhlas, ale která byla jako veřejná cesta užívána „od nepaměti“ z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Stejně tak i čtvrtý znak dovodila judikatura, v návaznosti na znak předchozí. Aby souhlas zavazoval vlastníka a jeho právní nástupce i do budoucna, musí předmětná komunikace představovat nezbytnou komunikační spojnici, tzn., že to musí být buď jediné spojení nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné, např., že jiné komunikační cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby.

Vzhledem k tomu, že všechny uvedené znaky musí být splněny kumulativně, stačí nesplnění jednoho z nich a nemůže se jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Skutečnost, že stavebníci (manželé D.) nemají přístup k jejich nemovitostem byla zjištěna v průběhu kolaudačního řízení jejich domu č. p. X postaveném v 90-tých letech na pozemku st. p. č. X v k. ú. H. V přípise ze dne 31. 7. 1998 adresovaném S. D. udělil Pozemkový fond České republiky souhlas s uvedením stavby do provozu za předpokladu existence nájemní smlouvy s Pozemkovým fondem České republiky a souhlas s kolaudací stavby podmínil tím, že stavebník uzavře podnájemní smlouvu s M. H. k zajištění přístupu ke stavbě. Proto dne 7. 8. 1998 uzavřel S. D. podnájemní smlouvu s nájemcem pozemku p. č. Y M. H. za účelem využití části tohoto pozemku podle geometrického plánu jako přístupové cesty k nemovitostem podnajímatele. Roční nájemné bylo dohodnuto ve výši 3.778 Kč. Dne 25. 9. 2002 nájemce předmětného pozemku M. H. sdělil stěžovatelce, že odstupuje od podnájemní smlouvy ke dni 1. 10. 2002, protože podnájemce neplní podmínky smlouvy, poškozuje oplocení pastvin a nerespektuje vyměřenou hranici podnájmu. Od té doby stěžovatelka neměla k užívání části pozemku p. č. Y jako příjezdu k jejím nemovitostem jiný soukromoprávní titul. Žalobou doručenou Okresnímu soudu v Trutnově dne 15. 12. 2004 se proto domáhala, aby byla M. H. uložena povinnost odstranit zábrany na části pozemku p. č. Z/1 (nyní p. č. Y) a zdržet se bránění stěžovatelce v přístupu a příjezdu k domu č. p. X a pozemkům v k. ú. H. po části pozemku p. č. Z/1 označené v geometrickém plánu jako p. č. Z/12 a umožnit jí přístup a příjezd k tomuto domu a pozemkům. Řízení o této žalobě bylo usnesením Okresního soudu v Trutnově ze dne 24. 8. 2010, č. j. 7C 322/2004-166 zastaveno s tím, že věc bude postoupena Obecnímu úřadu v Lánově. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka odvolání a Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 31. 3. 2011, č. j. 26Co 67/2011-187 napadené usnesení potvrdil. V příloze dopisu ze dne 24. 5. 2006 zaslal Pozemkový fond České republiky stěžovatelce návrh smlouvy na zřízení věcného břemene práva přístupu k nemovitosti č. p. X s uvedením, které listiny je nutné k tomu doložit. V dopise ze dne 7. 1. 2010 sdělil Pozemkový fond České republiky Okresnímu soudu v Trutnově, že návrh na vklad práva věcného břemene byl dne 16. 3. 2007 zamítnut a v současné době žádná další žádost o zřízení věcného břemene není podána. Vzhledem k tomu, že pozemek p. č. Y je stále ve vlastnictví České republiky, obrátila se právní zástupkyně stěžovatelky dopisem ze dne 14. 11. 2014 na Státní pozemkový úřad, který je příslušný hospodařit s majetkem ve vlastnictví České republiky, se žádostí o uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene spočívající v právu přístupu a příjezdu po pozemku p. č. Y k jejím nemovitostem. Státní pozemkový fond na žádost reagoval dopisem ze dne 8. 12. 2014, v němž sdělil právní zástupkyni stěžovatelky, že majetek ve vlastnictví České republiky je možné zatížit

věcným břemenem pouze v taxativně stanovených případech uvedených v ust. § 26 zákona č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů a v tomto případě se nejedná o jediné možné řešení přístupu. Závěrem pak poukázal na to, že předmětný pozemek byl vždy pronajímán k zemědělským účelům (využíván jako pastvina skotu) a v současné době je pronajat osobě zúčastněné na řízení.

Na základě uvedeného skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud ke shodnému jednoznačnému závěru jako krajský soud, že nebyla prokázána existence souhlasu vlastníka pozemku p. č. Y (dříve p. č. Z/1), a to v žádné formě, s užíváním jeho části veřejností jako komunikace. Část tohoto pozemku sloužila pouze pro přístup a příjezd k domu č. p. X a přilehlým pozemkům, tj. nemovitostem nyní ve vlastnictví stěžovatelky. Zcela irelevantní je v tomto kontextu skutečnost, že na pozemku byly pro dopravní účel položeny zatravňovací dlaždice, podle stěžovatelčina tvrzení se souhlasem nájemce i vlastníka pozemku. Vzhledem k tomu, že není splněn jeden ze znaků pro klasifikaci části pozemku p. č. Y jako veřejně přístupné účelové komunikace, nejedná se o veřejně přístupnou veřejnou komunikaci a nemůže se z tohoto titulu stěžovatelka úspěšně domáhat odstranění překážky na pozemku p. č. Y. V důsledku toho pak bylo bezpředmětné, jak také správně uvedl krajský soud, zabývat se otázkou, zda se jedná o jediný možný přístup k nemovitostem stěžovatelky.

Pokud stěžovatelka navrhla doplnění dokazování v řízení o žalobě výslechem tří svědků, kteří měli dosvědčit, že sporný přístup přes část pozemku p. č. Y existoval dlouhodobě, nemohl tento důkaz zpochybnit správnost závěru, že část pozemku p. č. Y se nikdy nestala veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť nebyl prokázán souhlas vlastníka pozemku s užíváním jeho části veřejností, ani že existovala tzv. „od nepaměti“.

Rovněž poukaz stěžovatelky na to, že se minimálně od roku 2000 domáhá svého práva, a to jak u správních orgánů, tak u Okresního soudu v Trutnově, nemá ve vztahu k posouzení sporné otázky žádnou relevanci. Rozhodnou je pouze skutečnost, že všechna jednání o zřízení věcného břemene, které by jí umožnilo příjezd a přístup k jejím nemovitostem, zůstala bezvýsledná.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 10. března 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu