

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Ladislava Derky a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **K. K.,** zastoupená JUDr. Petrem Šádou, advokátem se sídlem Bořice 65, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. J. K., II) J. K., III) J. K.,** proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2016, č. j. KrÚ 52353/ODSH/2016/Sv, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 20. 9. 2017, č. j. 52 A 84/2016 - 111,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, (dále jen „krajský soud“) dne 9. 8. 2016 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze 14. 7. 2016, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a bylo potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu P. R. (dále jen „obecního úřadu“), ze dne 26. 3. 2016. Obecní úřad rozhodl podle

§ 142 správního řádu ve věci deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X a ve věci deklarace místní komunikace na pozemku parc. č. X, vše v katastrálním území X tak, že na pozemku parc. č. X v katastrálním území X se nenachází pozemní komunikace kategorie „místní komunikace“ podle § 6 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a že na pozemku parc. č. X v katastrálním území X je umístěna veřejně přístupná účelová komunikace, a to pouze na části tohoto pozemku, která přímo navazuje na pozemek parc. č. X v místě za křížením s pozemkem parc. č. X směrem do obce, po straně pravé směrem do obce její průběh kopíruje hranici parcely č. X v délce přibližně 40 m a ve spodní části směrem do obce navazuje na parcelu č. X. Šířka účelové komunikace na parc. č. X dosahuje 3,1 m resp. 3,7 m. Pro zpřesnění byly hranice definovány rovněž pomocí souřadnic GPS.

[2] Krajský soud žalobu zamítl. Podle žaloby je žalobkyně vlastníkem pozemku parc. č. X v katastrálním území X, a to na základě rozhodnutí o dědictví podle usnesení Okresního soudu ve Svitavách ze dne 24. 8. 1994. Pozemek parc. č. X v katastrálním území X je v katastru nemovitostí označen jako ostatní komunikace, přičemž tato cesta se stala vlivem nedovolené zástavby a postupného zarůstání dřevinami neprůjezdnou, tudíž začal být zneužíván pozemek žalobkyně parc. č. X, čemuž se žalobkyně bránila a požádala obec P. R., aby obnovila, respektive zprovoznila komunikaci vedoucí po pozemku parc. č. X. Žalobkyně tvrdila, že na jí vlastněném pozemku parc. č. X není umístěna žádná pozemní komunikace. Ve správním řízení nebylo prokázáno, že by existovala nutná komunikační potřeba a dále, že by kdy byl dán souhlas vlastníka pozemku k používání tohoto pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Podle stavu, jak jej deklaroval obecní úřad a následně potvrdil žalovaný, veřejně přístupná účelová komunikace vedoucí po pozemku parc. č. X nevede nikam, neboť nemá žádné pokračování za pozemkem žalobkyně, což žalobkyně zdůvodnila odkazem na formulaci výroku obecního úřadu. Žalobkyně připustila, že jsou na pozemku parc. č. X vyjeté koleje, avšak nemůže se jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci s ohledem na to, že dle ní nikam nevedou. Neexistuje soukromoprávní ujednání mezi vlastníky pozemku a ostatními subjekty o právu pozemek parc. č. X užívat jako chodník, cestu či jinou kategorii komunikace.

[3] Krajský soud se v odůvodnění rozsudku plně ztotožnil s právním názorem vysloveným v rozhodnutí žalovaného. Odkázal na § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a uvedl, že z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 20. 10. 2015, č. j. 6 As 280/2014 – 62, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 – 25, ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016 – 24), vyplývá, že účelovou komunikací se stává cesta v okamžiku, kdy jsou kumulativně, tj. současně, splněny čtyři znaky, a to 1) stálá a v terénu patrná dopravní cesta, která 2) splňuje účel stanovený v zákoně, přičemž 3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání cesty veřejnosti a současně 4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu.

[4] Dle krajského soudu bylo ve správním řízení prokázáno, a žalobkyně to ani nečinila sporným (naopak sama uvedla v žalobě, že na předmětné části jejího pozemku parc. č. X jsou zcela zjevné vyjeté koleje v terénu), že na pozemku se nachází v terénu patrná a stálá cesta. Stejně tak se oba účastníci shodují v tom, že na původní cestě na pozemku parc. č. X již není znatelná cesta, neboť přestala být užívána a zcela zarostla. Soud

připomněl, že podmínku patrnosti cesty dle judikatury Nejvyššího správního soudu může splňovat i travnatý pás, pokud průběh cesty je dostatečně stálý a patrný z tvaru pozemku, respektive z jeho fyzicky vymezené části (viz rozsudek z 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 – 39 a dále rovněž rozsudek z 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017 – 34, bod 20), tedy o splnění první podmínky, že se jedná o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, nemůže být v dané věci pochyb. Žalobkyně tento znak nečinila sporným, nýbrž zpochybnila, že je dána nutná komunikační potřeba a dále, že byl dán souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace. Navíc se nejednalo toliko o travnatý pás vyjetých kolejí, nýbrž o stavbu komunikace se zpevněným základem z drceného kameniva. Průběh cesty tak, jak je uveden ve výroku II. rozhodnutí obecního úřadu, byl prokázán při ústním jednání konaném dne 29. 12. 2014 přímo na pozemku parc. č. X a dále na pozemku č. X v obci katastrální území X. Při tomto jednání rovněž zúčastnění potvrdili, že v roce 1978 JZD zbudovalo novou zpevněnou štětovanou cestu z důvodu, že původní cesta byla nevyhovující, nepřehledná, úzká a plná ostrých zatáček, přičemž se na ní moderní zemědělská technika nevešla. Na místě samém a rovněž v průběhu správního řízení se vyjádřili účastníci a vlastníci přilehlých nemovitostí, jak je specifikováno v odůvodnění rozhodnutí obecního úřadu (část odůvodnění nazvaná jako „popis průběhu správního řízení“).

[5] Ani podmínku naplnění účelu stanoveného v zákoně žalobkyně nečinila spornou; z rozhodnutí obecního úřadu a z průběhu správního řízení je zřejmé, že se jedná o účelovou komunikaci, která slouží od jejího vzniku v letech 1978-1980 dle údajů současného Zemědělského družstva Mezilesí se sídlem v Telecí 208, jako jediná funkční přístupová cesta k zemědělským a lesním pozemkům a k ostatním přilehlým nemovitostem. Podle vyjádření Zemědělského družstva Mezilesí ze dne 25. 2. 2015 stroje, které zemědělské družstvo používá, mají šířku až 3,2 m a souprava traktoru s přívěsem má délku až 15 metrů, z tohoto důvodu není reálné projet bývalou cestou umístěnou původně na pozemku parc. č. X. V průběhu správního řízení bylo vyjma vyjádření ostatních účastníků, kteří potvrdili účel a reálné užívání účelové komunikace na pozemku parc. č. X, což žalobkyně nezpochybnila, provedeno dokazování také čestnými prohlášeními žalobkyně a její sestry MUDr. D. Č., které prohlašovaly písemně, že jejich otec pan M. K. byl donucen vstoupit do JZD se svými pozemky a dále že nebyl schopen ovlivnit libovůli JZD a zabránit jízdám zemědělské techniky přes svůj pozemek. Byl proveden důkaz čestným prohlášením Ing. J. K., podle kterého má Zemědělské družstvo Mezilesí jinou alternativu přístupu k pozemkům, které obhospodařuje. Za takový alternativní pozemek považovali žalobkyně a pan J. K. pozemek parc. č. X ostatní komunikace, který dle nich slouží jako alternativní cesta k pozemkům obhospodařovaných zemědělským družstvem, a dále pozemek parc. č. X, který byl zmíněným zemědělským družstvem zpevněn. Dále byl proveden důkaz korespondencí mezi obcí P. R. a žalobkyní ve vztahu k žádosti žalobkyně o znovuobnovení a rekonstrukci původní místní komunikace umístěné na parcele č. X. Ve vztahu k této korespondenci, byť prokazuje jednání s obcí P. R. i to, že obec P. R. byla ochotna přistoupit na realizaci nové cesty, krajský soud zdůraznil, že správní orgány v souladu se zákonem (§ 142 správního řádu) rozhodovaly podle skutkového stavu v době jejich rozhodování. Nemohly proto přihlížet k tomu, zda bude vybudována či znovuobnovena jiná alternativní cesta. Pokud by se tak v budoucnu stalo, žalobkyni nic nebrání v tom, aby se domáhala deklaratorního rozhodnutí o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace z důvodu zániku nutné komunikační potřeby. Na existenci nutné

komunikační potřeby pak nemůže mít vliv ani ta okolnost, že nevzniklo žádné soukromoprávní ujednání o užívání daného pozemku, neboť institut veřejně přístupné účelové komunikace je instrumentem veřejného práva. Cesta je využívána k průjezdu zemědělskou technikou k obhospodařování přilehlých pozemků, které jsou sice většinou, jak vyplynulo ze správního řízení, v obhospodařování Zemědělského družstva Mezilesí, avšak jsou ve vlastnictví jednotlivých účastníků správního řízení. K tvrzené alternativě v podobě komunikace na pozemku parc. č. X ve vlastnictví obce P. R. v katastrálním území X, jakož i k dalším tvrzeným alternativám dle čestného prohlášení J. K. krajský soud uvedl, že v případě alternativní cesty by se muselo jednat o cestu plnohodnotnou, resp. srovnatelnou, což ve správním řízení nebylo prokázáno. Žalobkyně ani v žalobě netvrdila jinou alternativu vyjma původní cesty na pozemku parc. č. X ve vlastnictví obce P. R.

[6] Krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou námitku absence souhlasu vlastníka se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Cesta na parcele č. X byla zrealizována v letech 1977 - 1980 tehdejším JZD. Nástupnická organizace Zemědělské družstvo Mezilesí neeviduje žádný nesouhlas původního vlastníka (právního předchůdce žalobkyně) pana M. K., nelze proto dovodit, že by předchozí vlastník pozemku uplatnil kvalifikovaný nesouhlas se zřízením cesty. Takový nesouhlas nebyl evidován ani po roce 1989, prvním písemným nesouhlasem je podání žalobkyně ze dne 12. 11. 2009, přičemž žalobkyně zdědila uvedenou cestu již v roce 1994. Žalobkyně trpěla užívání cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace od roku 1994 do 2009 a teprve v roce 2009 se domáhala uvedení pozemku do původního stavu. Z rozhodnutí obecního úřadu je zřejmé, že tento vycházel z podkladů získaných od Zemědělského družstva Mezilesí a zejména z těch faktických okolností, že ani předchozí právní předchůdce žalobkyně, ani žalobkyně sama až do roku 2009 nesporovali či se aktivně nebránili užívání cesty. Obecní úřad čestným prohlášením předloženým žalobkyní nepřiznal důkazní hodnotu. Ostatně v těchto prohlášeních není zmínka o tom, že by se právní předchůdce žalobkyně vůbec pokusil o projev jeho subjektivního nesouhlasu. V případě projevu nesouhlasu se vznikem cesty se musí jednat o aktivní jednání, jak vyplývá rovněž např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 31. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66: *„Existence konkludentního souhlasu předchozích vlastníků byla správním orgánem dostatečně zjištěna, vyplynula z dosavadního užívání cesty a nelze ji zvrátit ani nyní učiněnou výpovědí o tom, zda předchozí vlastníci s užíváním cesty „subjektivně" souhlasili či nikoli."*

[7] Ve vztahu k udělení konkludentního souhlasu krajský soud doplnil dokazování při jednání soudu dne 13. 9. 2017, při kterém osoba zúčastněná na řízení J. K. předložil písemné prohlášení bratra žalobkyně M. K. ze dne 29. 8. 2016. Podle tohoto písemného vyjádření, které bylo učiněno dle textu zcela dobrovolně a bez nátlaku, jmenovaný pracoval v 70. letech 20. století jako řidič domíchávače betonu umístěného na nákladním automobilu Tatra 148 pro Pozemní stavby Pardubice a toto vozidlo parkoval v místě bydliště, tedy v P. R. M. K. dle tohoto vyjádření začal parkovat přímo u statku na předmětném pozemku, na němž se nachází sporovaná cesta. Dále uvedl, že právě tímto patnáctitunovým nákladním vozem vyjezdil hluboké koleje a následně z důvodu znečištění okolí při takovém provozu rodiče i on sám uvítali nabídku tehdejšího JZD, že bude zbudována nová široká štětovaná zpevněná cesta, která vedla po pozemku parc. č. X

v délce 40 m. Následně začalo proto JZD používat tuto novou cestu i se svojí těžkou zemědělskou technikou. Spokojenost byla proto dle jmenovaného na obou stranách. Krajský soud toto písemné sdělení zhodnotil tak, že na rozdíl od ostatních čestných prohlášení předložených v průběhu správního řízení je jako jediné konkrétní co do vzniku a zejména důvodu vzniku této cesty na předmětném pozemku parc. č. X. Soud přihlédl k tomu, že vyjádření podala osoba na věci nezúčastněná a současně osoba s problematikou velmi dobře obeznámená, a dále shledal, že tímto důkazem byla podpořena správnost skutkového zjištění správních orgánů, tj. že cesta na pozemku parc. č. X byla zřízena přinejmenším za konkludentního souhlasu tehdejšího vlastníka pozemkové parcely pana M. K.

[8] Ohledně závěru, že jednou udělený souhlas (byť i jen konkludentní) nelze odvolat, krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016 – 75: *„Již existující souhlas k obecnímu užívání účelové komunikace nemůže vzít vlastník účelové komunikace jednostranně zpět, a to ani v případě, kdy byl udělen jeho právním předchůdcem. Obecné užívání totiž Nejvyšší soud vyložil pro právní teorii jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, před neomezeným okruhem uživatelů“ a konstatoval, že takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně udělil, ani jeho právních nástupců). Z uvedeného vyplývá, že pokud účelová komunikace vznikne, její právní status je závazný i pro budoucí majitele pozemku (...). Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani námitka stěžovatelů, že v průběhu doby došlo ke změně stavebních parametrů účelové komunikace.“*

[9] Krajský soud dále uvedl, že pokud jde o poslední zákonnou podmínku pro deklarování existence veřejně účelové pozemní komunikace (nutná komunikační potřeba), v rozhodnutí obecního úřadu jsou pod bodem 3 uvedeny pozemky (jedná se o pozemky celkem 8 vlastníků), k nimž je možné se dostat pouze za užití uvedené přístupové komunikace, aniž by existovala rovnocenná, jiná alternativní komunikace. Kromě zemědělského družstva využívá cestu k obhospodařování pozemků rovněž pan J. T., soukromý zemědělec. K podmínce nutné komunikační potřeby krajský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015 – 32, podle kterého lze za rovnocennou alternativu považovat pouze takovou cestu, která reálně existuje: *„Úvaha o případném vytvoření nové komunikace na jiných pozemcích (...) nemůže být v tomto ohledu dostatečná, neboť pro nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby totiž musí alternativní cesta reálně existovat. V projednávané věci však tomu tak není. Pokud by v budoucnu došlo k vytvoření takové komunikace, nelze samozřejmě vyloučit, že by to mohlo ovlivnit závěry týkající se nezbytné komunikační potřeby (resp. samotné sporné povahy dané komunikace), nicméně aktuálně tyto úvahy nemohou jakkoliv zpochybnit zákonnost napadených rozhodnutí správních orgánů a městského soudu.“* Zjevně se jedná o obdobný případ jako v posuzované věci, žalobkyně se bránila prokázáním korespondence o vyjednávání s obcí P. R. o znovuobnovení či zřízení jiné alternativní cesty. K tomu by bylo možno přihlédnout, pouze pokud by taková cesta již reálně existovala. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 79: *„Omezení přístupu na předmětnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci by bylo možno vyhovět, ovšem pouze za předpokladu, že by bylo pravdivé jejich tvrzení, že přístup k nemovitostem ve*

vlastnictví osob zúčastněných na řízení je zajištěn po jiné veřejně přístupné účelové komunikaci, která je stejné nebo srovnatelné kvality a která šetrněji zasahuje do vlastnického práva stěžovatelů, resp. do jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení. Existovala-li by totiž jiná srovnatelná alternativa pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení nemovitosti, která je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, která by současně šetrněji zasahovala do oprávněných zájmů stěžovatelů, bylo by jí třeba dát na základě přístupu proporcionality přednost." V dané věci však nelze dovodit, že v době rozhodování správních orgánů taková rovnocenná cesta existovala, což žalobkyně ani netvrdila. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu z 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017 – 34, na závěru o existenci nutné komunikační potřeby nemůže ničeho změnit ani případná okolnost, že by si někteří vlastníci pozemků zajistili přes jiné pozemky na základě soukromoprávních dohod přístup ke svým nemovitostem.

[10] Krajský soud dospěl po přezkoumání rozhodnutí žalovaného k závěru, že jsou splněny veškeré zákonné podmínky, které vyžaduje § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[11] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") kasační stížnost, ve které navrhla rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Podle odůvodnění stížnosti se krajský soud opřel o názory osob, které mají zájem na tom, aby „rozježděná" část pozemku stěžovatelky byla považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dále soud vyšel z nepodloženého závěru žalovaného, že komunikace vedoucí po pozemku par. č. X zarostla vegetací a pokojně zanikla. Ve skutečnosti je tato komunikace průjezdná automobilem, byť je zúžená nepovolenou zástavbou provedenou druhou osobou zúčastněnou na řízení (dále jen „OZNŘ"), která má zájem na tom, aby tato komunikace nevedla kolem její chalupy. Zemědělské družstvo Mezilesí pro přejezd zemědělské techniky používá již delší dobu zpevněnou komunikaci pro příjezd ke svým pozemkům a nepoužívá komunikaci přes pozemek stěžovatelky. Nebylo prokázáno, jak deklarovaná komunikace vedoucí přes pozemek stěžovatelky spojuje jednotlivé nemovitosti a tyto nemovitosti s ostatními komunikacemi. Písemné prohlášení M. K. považuje stěžovatelka za bezcenné s ohledem na osobu M. K., který je alkoholik a bezdomovec žijící ze sociálních dávek v maringotce na pozemku stěžovatelky. V 70. letech minulého století skutečně jezdil jako řidič nákladního automobilu, a je možné, že parkoval na pozemku stěžovatelky. Z této okolnosti ale nelze dovodit konkludentní souhlas vlastníka pozemku s užíváním předmětného pozemku jako účelové komunikace.

[12] Druhá OZNŘ se vyjádřila ke kasační stížnosti a uvedla, že její seník byl postaven na základě řádného ohlášení před 20 lety s vědomím obecního úřadu, zastavěná plocha nepřesáhla 20 m^2. Stavba ničemu nebrání a nezatarasuje cestu, jak nesprávně uvádí stěžovatelka. V případě komunikace vedoucí přes pozemek stěžovatelky se nejedná o „rozježděný" pozemek, nýbrž o zpevněnou štětovanou cestu, která plní svůj účel a od r. 1978 po ní jezdí cyklisté, osobní automobily i těžká zemědělská technika. M. K. se s nákladním automobilem na starou cestu „nevešel" a na pozemku vyjezdil novou cestu, kterou pak JZD vybudovalo i pro potřeby vlastníka pozemku parc. č. X. K osmi chalupám

nevede jiná komunikace. Pokud by se doprava přesunula do „dolní nevyhovující cesty“, nemohla by rychle a včas projíždět hasičská technika či sanitka.

[13] První OZNŘ se vyjádřila ke kasační stížnosti a navrhla jí vyhovět. Uvedla, že není splněna podmínka nezbytné komunikační potřeby. Zemědělská technika již po pozemku stěžovatelky nejezdí, neboť zemědělské družstvo si vytvořilo svou vlastní cestu. Není pravda, že cesta vedoucí přes pozemek parc. č. X je pouze pro pěší a pro cyklisty, lze projet i autem a traktorem. Nikdo z rodiny stěžovatelky nedal souhlas s jízdou přes její pozemek. Nedošlo k výslechu svědka M. K., proto první OZNŘ navrhuje výslech tohoto svědka. V osadě Odřenec není osm chalup, nýbrž tři a přístup k nim je možný z jiného konce obce P. R.

[14] Třetí OZNŘ uvedla, že v případě účelové komunikace na pozemku parc. č. X se jedná o vybudovanou polní cestu zpevněnou kamením a štěrkem, která je využívána pro osobní motorovou dopravu a zemědělskou techniku, jakož i chodci a cyklisty. Cesta slouží jako obslužná komunikace i pro potřeby dalších tří navazujících usedlostí; ostatní vlastníci pozemků (včetně třetí OZNŘ), přes které tato komunikace vede, nemají problém s jejím umístěním.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: „*Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“

[19] 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 může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie 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.*“

[20] Pro výsledek dané věci je právně podstatné, zda komunikace vedoucí přes pozemek stěžovatelky (pozemek parc. č. X) splňuje čtyři kumulativní podmínky specifikované v odůvodnění rozsudku krajského soudu, které jsou uvedeny výše v odstavci [10]. Mezi účastníky není sporným splnění prvních dvou podmínek (jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, přičemž tato cesta splňuje účel stanovený v zákoně, tj. v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), viz podrobné odůvodnění napadeného rozsudku. Sporným zůstává splnění třetí podmínky (zda vlastník dal souhlas k obecnému užívání cesty veřejnosti, viz dále bod III.A) a čtvrté podmínky (jestli cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu, viz dále bod III.B).

III.A Otázka souhlasu vlastníka k obecnému užívání cesty veřejnosti

[21] Stěžovatelka opakovaně uvádí, že ona ani její otec, původní vlastník pozemku, nedali nikdy aktivně (míněno výslovně) svůj souhlas k používání komunikace vedoucí přes pozemek parc. č. X. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že není právně relevantní, neboť takový souhlas nemusí být výslovný a postačuje i konkludentně vyjádřený souhlas. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66 (na který poukázal též krajský soud, viz výše odstavec [6]), ve kterém bylo mj. uvedeno: „*Jak vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením 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 je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již 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.*“

[22] Nejvyšší správní soud k uvedenému závěru dodává, že jak správně uvedl krajský soud v dané věci, užívání cesty strpěl bez projevu nesouhlasu jak původní vlastník (otec stěžovatelky), tak i stěžovatelka, která zdědila pozemek v roce 1994 a svůj nesouhlas vyjádřila poprvé až v roce 2009. Tím byl poskytnut minimálně konkludentní souhlas vlastníka pozemku parc. č. X s používáním cesty vedoucí přes uvedený pozemek. Tento

souhlas nelze vzít dodatečně zpět, jak správně uvedl též krajský soud s citací právního závěru obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016 – 75 (viz výše odstavec [8]). K uvedenému právnímu závěru Nejvyšší správní soud dodává, že souhlas by bylo možné vzít zpět jen za předpokladu, že by si vlastník při poprvé původně projeveném souhlasu vymínil možnost vzít svůj souhlas zpět. Žádný takový projev vůle zjištěn nebyl a ani nebyl tvrzen ve správním řízení ani v řízeních u soudu. Vzhledem k uvedeným závěrům nemůže současný nesouhlas stěžovatelky nic změnit na skutečnosti, že i třetí podmínka (souhlas vlastníka k obecnému užívání cesty veřejností) byla dána.

III.B Naplnění nutné komunikační potřeby

[23] Krajský soud správně odkázal na právní závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu z 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015 – 32 a z 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 79, ze kterých plyne, že aby nebyla dána nutná komunikační potřeba, musela by existovat jiná alternativní cesta stejné či srovnatelné kvality, která by šetrněji zasahovala do práv stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu, že tomu tak v této věci není, přičemž v podrobnostech odkazuje na odůvodnění obsažené na str. 7 napadeného rozsudku. K tomuto hodnocení dodává, že i ze satelitních fotografií, přiložených k vyjádření třetí OZNŘ ke kasační stížnosti, je zřejmé, že komunikace jdoucí přes pozemek stěžovatelky je nepoměrně kvalitnější a širší, než cesta vedená přes pozemek parc. č. X. Kromě toho někteří vlastníci nemovitostí mají přístup ke svým nemovitostem jen přes zmíněnou komunikaci. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze nutnou komunikační potřebu shledat i v případě, že komunikace zajišťuje přístup jen pro jednu jedinou nemovitost, resp. jediného vlastníka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 - 48). Jak správně uvedl krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017 – 34, nutnou komunikační potřebu by neovlivnilo ani to, že by si někteří z vlastníků soukromoprávními smlouvami zajistili přístup ke svým pozemkům přes jiné pozemky. Z uvedených důvodů je správný i závěr krajského soudu, že je splněna i čtvrtá kumulativní podmínka, tj. existence nutné komunikační potřeby.

[24] Vzhledem ke splnění všech čtyř zákonných podmínek § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je komunikace vedoucí přes pozemek stěžovatelky veřejně přístupnou účelovou komunikací. Krajský soud proto postupoval správně, když žalobu stěžovatelky dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[25] Nejsou naplněny důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. ve prospěch úspěšného žalovaného

s přihlédnutím ke skutečnosti, že nebyl prokázán vznik nákladů na jeho straně nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu uvedených nákladů.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. V dané věci Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. července 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu