

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **V. Š.**, zast. JUDr. Janem Starým, advokátem, se sídlem Na Spravedlnosti 910/44, Písek, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2016, č. j. KUJCK/153184/2016/ODSH, za účasti: I) D. K., II) R. P., III) Ing. I. B., IV) Ing. L. B., V) obec Zběšičky, se sídlem Zběšičky č. p. 13, všichni zast. JUDr. Zorkou Černohorskou, advokátkou, se sídlem Balbínova 384, Příbram, VI) Lesy České republiky, s. p., IČ 42196451, se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 7. 2017, č. j. 50 A 5/2017 - 74,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoba zúčastněná na řízení VI) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalobce **je povinen** zaplatit osobám zúčastněným na řízení I), II), III), IV) a V) na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 15.367 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně osob zúčastněných na řízení I), II), III), IV) a V) JUDr. Zorky Černohorské, advokátky, se sídlem Balbínova 384, Příbram.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu

[1] Jádrem sporu je posouzení otázky, zda na nemovitostech žalobce (určených níže) existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobce tvrdí, že nikoli, kdežto žalovaný a osoby zúčastněné na řízení tvrdí, že ano.

[2] Na počátku sporu se žalobce ve správním řízení neúspěšně domáhal určení právního vztahu podle § 142 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád"), konkrétně určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace (dále též „účelová komunikace") na pozemcích parcelní č. X, st. p. č. X a p. č. X, vše v katastrálním území H., obec Zběšičky, které jsou ve vlastnictví žalobce (dále společně jen „dotčené pozemky").

[3] Na základě jeho žádosti Obecní úřad Zběšičky (dále jen „správní orgán prvního stupně") svým rozhodnutím ze dne 26. 7. 2016, č. j. Zbs/206/2016, sp. zn. SZ/Zbs/371/2013 (dále též „prvostupňové rozhodnutí"), naopak určil, že na dotčených pozemcích existuje nejméně od roku 1982 veřejně přístupná účelová komunikace. Ta byla identifikována odkazem na zakreslení v geometrickém plánu č. 920-174-82, ZPMZ 7, vyhotoveném dne 24. 7. 1982 (dále jen „geometrický plán z roku 1982"), a na účelovou mapu, která byla přílohou č. 2 znaleckého posudku Ing. Václava Fifky, č. 23/03/2015, ze dne 2. 9. 2015 (dále jen „znalecký posudek z roku 2015").

[4] Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Řízení před krajským soudem

[5] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud") a domáhal se zrušení napadeného rozhodnutí. Poukazoval zejména na vady správního řízení a nesprávný výklad provedených důkazů.

[6] Zpochybňoval především důkazní hodnotu geometrického plánu z roku 1982 a namítal nezřetelnost účelové komunikace v terénu. Popíral také, že by jako vlastník dotčených pozemků udělil konkludentní souhlas s jejich obecným užíváním a že je zde naplněna podmínka pro to, aby se určitá „cesta" stala komunikací účelovou, kterou je existence nutné komunikační potřeby. Žalovaný ve svém vyjádření předložil názor opačný. Podle něj do roku 2013, kdy žalobce podal žádost o určení právního vztahu, nebyly s užívání účelové komunikace žádné problémy.

[7] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl jako nedůvodnou. Na 15 stranách odůvodnění podrobně rekapituloval skutkovou situaci a vypořádal jednotlivé žalobní body. Poukázal na to, že podle ustálené judikatury (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128) se určitá „cesta" stává účelovou komunikací samovolně ze zákona, a to v okamžiku, kdy splní všechny čtyři znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují. Musí tedy jít o (1) stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která (2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň (4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu.

[8] K průběhu komunikace v terénu krajský soud poukázal na geometrický plán z roku 1982, na závěry znaleckého posudku z roku 2015 a výsledky místního šetření. Podle soudu není minimálně od roku 1982 důvodných pochyb o existenci účelové komunikace v té podobě, jak byla zanesena v geometrickém plánu z téhož roku. Žalobce ani netvrdil, že by účelová komunikace měla ve skutečnosti jiný průběh nebo že by byla od doby zanesení do geometrického plánu měněna. Ze správního spisu naopak plyne, že měl nezřetelnost cesty v terénu způsobit sám žalobce navezením hlíny. O nesporné existenci účelové komunikace ve vymezeném prostoru svědčí i další dokumenty založené ve správním spise (mj. svědecké výpovědi, fotografie, tištěné a ve spise založené snímky z veřejně přístupného portálu Google Street View z října 2011).

[9] Co se týče žalobní námitky zpochybňující existenci souhlasu vlastníka dotčených pozemků s jejich obecným užíváním, krajský soud poukázal na judikaturu ohledně konkludentního souhlasu vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku. Z ní vyplývá, že jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí. Krajský soud nepřisvědčil žalobci, podle něhož absenci jeho souhlasu (jako vlastníka) dokládá notářský zápis z roku 1991, jenž se o existenci účelové komunikaci nezmiňuje. Stejně tak ani skutečnost, že byly žalobci v restituci v roce 1997 vydány pozemky parc. č. X a parc. č. X v katastrálním území H., nesvědčí o neexistenci souhlasu s jejich užíváním. Nabytí pozemku v restituci totiž neposkytuje časově neomezenou imunitu před vznikem konkludentního souhlasu s užíváním cesty. Žalobce vlastnil dotčené pozemky minimálně čtrnáct let před prvním prokazatelným projevem nesouhlasu s obecným užíváním účelové komunikace, resp. šestnáct let před zahájením správního řízení. Účelová komunikace byla po tu dobu veřejně užívána, aniž by tomu žalobce bránil. Ani protiprávní odnětí dotčených pozemků a následné jejich navrácení v restituci není důvodem pro vyloučení konkludentního souhlasu.

[10] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce ohledně absence nutné komunikační potřeby. Odmítl tvrzení žalobce, že by komunikační alternativou k cestování do obce Zběšičky přes dotčené pozemky bylo užívání komunikace IV. třídy č. 16d do Opařan. Z důkazů ve správním spise dovodil, že tato komunikace je nezpevněná prašná cesta s velkými výmoly a stružkami od přívalových dešťů a pro vozidla s nízkým podvozkem je nesjízdná. V zimním období se neudržuje, nelze zajistit průjezd vozidlům integrovaného záchranného systému, České pošty, odvozu komunálního odpadu apod. Žalobce neprokázal své tvrzení o tom, že místní komunikace IV. třídy po dlouho dobu slouží coby hlavní komunikace z osady H. Naopak bylo postaveno najisto, že místní komunikaci IV. třídy nelze považovat za hlavní přístupovou komunikaci, ani za vhodnou alternativu tak, aby bylo možné vyloučit znak nutné komunikační potřeby ve vztahu k účelové komunikaci.

[11] Krajský soud také poukázal na to, že správní orgány krom sjízdnosti posuzovaly i délku obou komunikací a dospěly k závěru, že po účelové komunikaci vzdálenost od č. p.

X H. do centra Zběšiček činí 1,6 km, od téhož popisného čísla po komunikaci IV. třídy pak 10,4 km. Na základě toho, co bylo o povaze účelové komunikace shora prokázáno (zejména obtížná sjízdnost), a takto velkém nepoměru vzdáleností, nelze předpokládat, že by komunikace IV. třídy byla hlavní komunikací z obce H. pro přístup do obce Zběšičky, jak tvrdí žalobce.

III. Kasační stížnost žalobce

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel") kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[13] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nesprávný zejména proto, že krajský soud své závěry opírá o nesprávné hodnocení důkazů. Rozsudkem je stěžovatel nezákonně krácen na realizaci svých vlastnických práv k dotčeným pozemkům.
[14] Stěžovatel podrobně rekapituluje skutkový stav a polemizuje s hodnocením důkazů a skutkových okolností ze strany krajského soudu. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že popírá splnění každé ze tří podmínek nutných pro určení účelové komunikace: (1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která naplňuje účel stanovený v zákoně (2) dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a (3) cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu.

[15] Co se týče podmínky první, stěžovatel odmítl argument, že do roku 2013 nebyly s užíváním cesty problémy. Od doby, kdy nabyl vlastnictví k dotčeným pozemkům (tj. od roku 1991 – pozn. soudu), dával jasným způsobem najevo, že s omezením vlastnických práv formou využívání veřejně přístupné účelové komunikace nesouhlasí. Nesouhlasí ani s tvrzením krajského soudu, že komunikace je vyznačena v turistických mapách a že turistická cesta vedla přes jeho pozemky, na nichž má být účelová komunikace. Pokud byla kaple sv. Františka Serafinského (která se nachází na dotčených pozemcích a je též v jeho vlastnictví) využívána veřejností pro tzv. geocaching, nedal k tomu souhlas a tato činnost je zásahem do jeho vlastnických práv.

[16] Na dotčených pozemcích se pohybuje domácí zvířectvo, zejména ovce a slepice (členové domácnosti stěžovatele tato zvířata chovají), což je zaznamenáno i ve správním spise. Fakt, že při místním ohledání se na pozemcích žádné hospodářské zvířectvo nevyskytovalo, není rozhodný, neboť stěžovatel v rámci zajištění bezpečnosti účastníků místního šetření hospodářské zvířectvo zavřel.

[17] Stěžovatel také hodnotí odlišně od krajského soudu význam geometrického plánu z roku 1982 a namítá, že tento dokument byl vytvořen za jiným účelem, než je identifikace účelové komunikace. Geometrický plán není opatřen otiskem razítka střediska geodézie, rovněž na něm chybí podpisy zhotovitele zaměření (M. H.) a ověřovatele správnosti provedeného zaměření (Ing. P.). Z toho stěžovatel vyvozuje, že geometrický plán je „fakticky neexistující listina" a nemůže sloužit jako důkazní prostředek. Kromě toho zpochybňuje relevanci znaleckého posudku z roku 2015; soudní znalec nemohl přesně

zaměřit účelovou komunikaci kvůli nesouhlasu stěžovatele se vstupem na dotčené pozemky.

[18] Co se týče podmínky druhé (souhlas vlastníka), stěžovatel popírá existenci konkludentního souhlasu s užíváním pozemku (o tom, že souhlas vlastníka nebyl udělen výslovně, není sporu – pozn. soudu). Uvedl, že jeho otec ještě v osmdesátých letech pracoval jako soukromě hospodařící zemědělec, který byl podroben po celou dobu svého hospodaření silnému politickému a psychickému tlaku. Jelikož se stal invalidním v důsledku amputace dolní končetiny, byl nucen své pozemky darovat státu. V důsledku trvalé stresové situace a neblahých zkušeností s nátlakem ze strany tehdejšího režimu pro něj bylo obtížné se bránit veřejnému přístupu na tvrzenou účelovou komunikaci.

[19] Dále poukázal na dotazník vyplněný v roce 1991 v souvislosti s převodem vlastnických práv k dotčeným pozemkům, které byly původně ve vlastnictví jeho otce. Místní národní výbor Zběšičky v povinném vyjádření k tomuto převodu však stěžovateli nesdělil, že zde existuje omezení vlastnického práva, které je dáno veřejným přístupem na tvrzenou účelovou komunikaci. Pokud by toto omezení existovalo již v roce 1991, místní národní výbor by jej musel (jako nového nabyvatele) na to upozornit.

[20] Stěžovatel také nesouhlasí s názorem krajského soudu, že skutečnost, že se na dotčených pozemcích nachází kaple sv. Františka Serafinského, svědčí ve prospěch existence účelové komunikace na dotčeném pozemku. Kaple však byla od svého zbudování ve vlastnictví rodiny stěžovatele, v současné době je proto vlastníkem on. Pokud v kapli byly konány bohoslužby, měla k nim veřejnost přístup pouze se souhlasem vlastníků, jenž byl udělen vždy ve vztahu ke konkrétní akci.

[21] Co se týče podmínky třetí (nutná komunikační potřeba), stěžovatel reagoval na pasáž napadeného rozsudku, v němž krajský soud uvedl, že po účelové komunikaci vzdálenost od č. p. X H. do centra Zběšiček činí 1,6 km, od téhož popisného čísla po komunikaci IV. třídy pak 10,4 km. Stěžovatel namítá, že délka komunikací nemusí být shodná. Poukazuje i na to, že v obci Zběšičky (s níž osadu H. spojuje účelová komunikace – pozn. soudu) kromě obecního úřadu není občanská vybavenost. Naopak veškeré podstatné potřeby obyvatel (škola, obchodní síť, lékař, rychlá záchranná služba, pošta, farnost, hřbitov atd.) jsou umístěny v obci Opařany, do které je z osady H. přístup po místní komunikaci IV. třídy. Účelová komunikace je tedy pouhou „cestou z pohodlí“.

[22] Krajský soud podle stěžovatele také pochybil při hodnocení využití účelové komunikace ze strany Lesů České republiky, s. p. (dále jen „Lesy ČR“), vystupujících v pozici osoby zúčastněné na řízení. Lesy ČR poukázaly na dva konkrétní pozemky, jejichž obhospodařování by údajně bylo ohroženo neexistencí účelové komunikace. Jedná se však o pozemky, na kterých se nevyskytuje les, výměra těchto pozemků je malá, takže v podstatě není na pozemcích co obhospodařovat. Co se týče běžného lesního hospodaření, které se děje těžkou technikou, účelová komunikace nemůže být tímto subjektem užívána s ohledem na malou nosnost můstků přes mlýnský náhon a přes říčku Smutnou.

[23] Nakonec upozorňuje na nesprávný závěr krajského soudu, který vyplývá z napadeného rozsudku. Krajský soud uvádí, že rozhodnutím ze dne 10. 2. 2014, č. j. Výst. 33017/2014/Kre, správní orgán prvního stupně nařídil stěžovateli odstranění stavby – oplocení pozemku na parcelách č. X, parc. č. X a parc. č. st. X v katastrálním území H. – která byla provedena bez příslušného povolení. Ke stavbě oplocení však dle platných předpisů není stavební povolení nutné. Dále je nepravdivé tvrzení krajského soudu, že odvolání stěžovatele ze dne 12. 2. 2014 bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 6. 2014 zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. O odvolání stěžovatele však bylo dne 18. 7. 2014 žalovaným rozhodnuto tak, že rozhodnutí prvostupňového orgánu bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání. Toto pochybení je jedním z důvodů, které vedly k nesprávnému rozhodnutí krajského soudu.

IV. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[24] Žalovaný ve svém vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou a plně se ztotožnil s napadeným rozsudkem.

[25] Uvedl, že účelová komunikace je v celém svém průběhu zřetelná. Bylo prokázáno, že byla využívaná nejenom v době vlastnictví dotčených pozemků právními předchůdci stěžovatele, ale i později, kdy byl vlastníkem již sám stěžovatel. Do doby podání návrhu na zahájení správního řízení v roce 2013 nebyl problém s užíváním komunikace vlastníky sousedních pozemků ani veřejností.

[26] Komunikace je vyznačena v turistických trasách a Klub českých turistů Milevsko má na seznamu památek uvedenu i kapli sv. Františka Serafinského a doporučuje ji veřejnosti ke zhlédnutí. Lokalita je využívána pro geocaching a z korespondence vyznavačů této činnosti je patrné, že problémy ve vztahu k veřejnosti nastaly až v poslední době.

[27] Zároveň upozornil na to, že pro vyznačení účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), postačí slovní popis jejího umístění. V projednávaném případě je přílohou správního rozhodnutí geometrický plán z roku 1982, kterým je komunikace vymezena.

[28] K otázce nutné komunikační potřeby žalovaný uvedl, že alternativa komunikačního spojení musí být srovnatelná kvalitou i základními dopravně technickými parametry. V uvedeném případě bylo prokázáno, že tvrzená alternativní cesta je neprůjezdná, jsou na ní vymleté rigoly, neodpovídá šířkou, navíc jde o léta neudržovanou cestu. Ačkoli větší délka alternativního komunikačního spojení není vždy parametrem, který by jednoznačně vyloučil srovnatelnost se spornou komunikací, v uvedeném případě se jedná o délku neúměrnou, a to 1,5 km oproti 10,5 km. V souvislosti s tímto je třeba přihlédnout k možnosti zajištění lékařské péče, dostupnosti školy a farnosti v Opařanech, jelikož hromadná autobusová doprava je organizovaná z centra Zběšiček.

[29] Osoby zúčastněné na řízení I), II), III), IV) a V) podaly ke kasační stížnosti společné vyjádření. Označily ji za nedůvodnou a vyjádřily souhlas s napadeným rozsudkem (vyjma informace o stavebním řízení ve věci oplocení).

[30] Co se týče kasační námitky ohledně neproblematického dřívějšího užívání účelové komunikace (viz odstavec [15] výše), osoby zúčastněné na řízení popírají tvrzení stěžovatele a uvádějí, že komunikace byla užívána občany obce, turisty, cyklisty a dalšími. Pokud jde o turistickou mapu a vyznačení trasy, ta se v minulosti napojovala na účelovou komunikaci od kaple sv. Františka Serafínského a ve velké části přecházela přes účelovou komunikaci. Poté, co byla ze strany stěžovatele uzavřena část turistické trasy pod kapličkou, došlo k přesměrování a turistická trasa již vedla pouze po účelové komunikaci. Cyklostezka vedla po účelové komunikaci vždy a byla tak značena. Tvrzení, že na pozemku nejsou nyní značky, je pravdivé, avšak v minulosti na účelové komunikaci turistická značka byla. Po zahájení správního řízení došlo k odstranění turistických značek a cyklistická značka umístěná v obci Zběšičky původně ukazující trasu k H.přes předmětnou účelovou komunikaci byla označena jako konec trasy. To ovšem neznamená, že cesta není dále velkým množstvím turistů a cyklistů zvláště v letním období využívána, což mohou osoby zúčastněné na řízení potvrdit. Tvrzení stěžovatele neobstojí v souvislosti s geocachingem, neboť i ten je důkazem o užívání komunikace širokým okruhem osob.

[31] K tvrzení stěžovatele o pohybu hospodářského zvířectva na účelové komunikaci (viz odstavec [16] výše) uvedly, že v době vyhotovení protokolu o místním šetření zvířectvo přítomno nebylo. Osoby zúčastněné na řízení si ani nejsou vědomy, že by se zde hospodářské zvířectvo pohybovalo obecně.

[32] Co se týče námitky stěžovatele o alternativní komunikaci (místní komunikace IV. třídy č. 16d – viz odstavce [10] a [21] výše), osoby zúčastněné na řízení uvádějí, že špatný stav místní komunikace byl zdokumentován při místním šetření, komunikace není sjízdná běžnými vozidly (vyjma těžké techniky či terénními vozy se speciální úpravou). Navíc na ní není třeba provádět zimní údržbu z důvodu dopravní bezvýznamnosti. Je dlouhá zhruba 2,6 km od obce Podboří do osady H. a požadavek stěžovatele (tj. uzavření účelové komunikace, která je předmětem sporu) by vyvolal otázky, zda mohou obyvatelé H. každý den docházet do sousední obce pěšky. Navíc toto řešení by prakticky vylučovalo mj. i návštěvy sousedů z obce Zběšičky či dokonce návštěvy sousedů z hájovny č. 5 v H. Aby se tito sousedé ze dvou chalup vzdálených vzdušnou čarou 20 metrů mohli navštívit, museli by zdolat 11 km.

[33] Osoby zúčastněné na řízení souhlasí se stěžovatelem v jediném ohledu, a to co se týče tvrzení ohledně stavebního řízení o odstranění plotu vedeném stavebním úřadem v Bernarticích. Toto řízení probíhá a není ještě skončeno. Osoby zúčastněné na řízení jsou však názoru, že toto drobné pochybení nemohlo být pro rozhodnutí krajského soudu podstatné.

[34] Ohledně existence a patrnosti účelové komunikace se dovolávají znaleckého posudku z roku 2015, jenž podle nich potvrzuje, že komunikace na dotčených pozemcích

existovala. K tvrzení stěžovatele, že geometrický plán z roku 1982 je „fakticky neexistující listina“, uvedly, že není rozhodné, pro jaké účely byl vyhotoven. Navíc k rozhodnutí o existenci účelové komunikace správní orgány nedospěly jen na základě geometrického plánu, ale i ostatních důkazů (přímá svědectví obyvatel, snímky z Google Street View, CD nahrávka, místní šetření atd.).

[35] K tvrzení, že znalec nemohl provést zaměření účelové komunikace z důvodu nesouhlasu stěžovatele (viz odstavec [17] výše) uvedly, že stěžovatel a jeho rodina zanesli cestu hlínou a kamenem, zatravnili ji a neustále cestu původně krytou asfaltem ničí. K zaměření cesty potřeboval znalec umístit na komunikaci jednotlivé hraniční body, a proto potřeboval přístup, aby mohl najít pod nánosem hlíny některé části asfaltové původní cesty a vytyčit ji, což bez souhlasu stěžovatele nemohl. Toto však svědčí pouze o snaze stěžovatele neustále cestu poškozovat a úmyslně zhoršovat její sjízdnost.

[36] Dále namítají, že se začaly včas bránit proti znepřístupnění uvedené komunikace vlastníkem pozemku, a proto nemůže jít k jejich tíži, že správní orgány nebyly schopny vydat rozhodnutí v takovém čase, kdy byla trasa sporné cesty v terénu nepochybně zrakem jasně patrná. Z tohoto důvodu je třeba zřetelnost cesty v terénu posuzovat k okamžiku uzavření komunikace (k roku 2013).

[37] K otázce existence souhlasu vlastníka (viz odstavce [18] až [20] výše) se osoby zúčastněné na řízení vyjádřily v tom smyslu, že notářský zápis NZ 102/91, N 170/91 s dotazníkem a čestným prohlášením ze dne 22. 2. 1991, nevylučuje existenci účelové komunikace. Stěžovatel také argumentuje tím, že nabyl do vlastnictví pozemek par. č. X, v k.ú. H. v rámci restitučního řízení, z něhož by nebylo možné přechod konkludentního souhlasu na právního nástupce přijmout. Avšak s touto skutečností se krajský soud dostatečně vypořádal a s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že nabytí pozemku v restituci nepředstavuje neomezenou imunitu před vznikem konkludentního souhlasu.

[38] Souhlasu stěžovatele odpovídá i jeho pasivita od doby, kdy nemovitosti, ať již darováním nebo v restituci, získal. Po dobu 20 let neprojevil žádný nesouhlas s užíváním účelové komunikace. Přestože stěžovatel tvrdí, že se razantním způsobem bránil, toto tvrzení není schopen podpořit žádným důkazem.

[39] Osoby zúčastněné na řízení se vymezily i proti tvrzení stěžovatele, podle něhož jsou služby a infrastruktura soustředěny především v obci Opařany. Aby se do této obce dostaly, musely by využít místní komunikaci IV. třídy (jejíž kvalitu zpochybňují na jiném místě svého vyjádření) a cestovat sem přes obec Podboří po trase v celkové délce 4,6 km. Připouštějí, že se v Opařanech nachází lékař, škola a pravděpodobně i obchod. Avšak obec Podboří je svým katastrálním územím v okrese Tábor, stejně tak Opařany, zatímco obec Zběšičky a její spádová obec Bernartice jsou v okrese Písek. Pokud jde o lékařské služby, školu, poštu a další, musí se občané H. vždy dopravit do obce Bernartice, neboť obec Zběšičky má základní, mateřskou školu, matriční a stavební úřad v obci Bernartice. Pokud by cestovaly přes obec Podboří, pak cesta z obce Zběšičky až do obce Bernartice tam a zpátky bude delší cca o 14 km. Dále má obec Zběšičky spádovou oblast pověřeného úřadu

Milevsko, kde se nachází sociální, zdravotní a finanční úřady. Tvrzení, že obyvatelé H. navštěvují obec Zběšičky jen za účelem navštívení úřadu, je nepravdivé, neboť h. občané a samozřejmě i vlastníci nemovitostí mají v obci Zběšičky přátele, nachází se zde Domov pro hendikepované osoby s kuchyní, kde je možné vyzvednout si obědy, a je zde i jisté pracovní uplatnění.

[40] Tvrzení stěžovatele, že místní komunikace IV. třídy byla od nepaměti užívána obyvateli osady H. jako cesta dětí do školy do Opařan, k návštěvám lékaře, pošty a dalších zařízení občanské vybavenosti, je nesmyslné. Pokud má stěžovatel na mysli období před rokem 1960, od této doby uplynulo skoro šedesát let a jedná se období, jehož není ani sám stěžovatel dobrým pamětníkem, neboť cesta v této době nebyla upravena pro silniční motorová vozidla.

[41] Další osoba zúčastněná na řízení (Lesy ČR) ve svém vyjádření uvedla, že je pravdou, že pozemky v jejím vlastnictví jsou malé výměry a v současné době se zde lesnické činnosti neprovádějí. Přesto se však domnívá, že řešený přístup po účelové komunikaci je pro potenciální přesun lesní techniky méně nebezpečný a nákladný, než cca 11 km dlouhý přesun (navrhovaný jako komunikační alternativa stěžovatelem – pozn. soudu) přes Opařany a Podboří, který by navíc z větší části byl uskutečňován po silnici II. třídy Písek - Tábor. Je v jejím v zájmu, aby komunikace, která vede přes pozemky stěžovatele, zůstala i nadále veřejně přístupnou účelovou komunikací a měla tak zajištěný přístup k pozemkům.

[42] Na vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení reagoval stěžovatel replikou, v níž ale nepřinesl nic nového. Zopakoval, že nebyla prokázána podmínka tzv. nutné komunikační potřeby. Dodal, že není relevantní ani fakt, že jeho kaplička je Klubem českých turistů doporučena k návštěvě a že se v její blízkosti provozuje geocaching. Stejně tak nemůže obstát argument, že přístup k pozemkům Lesů ČR po uvedené komunikaci je snazší, než po jiných cestách.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[43] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[44] Kasační stížnost není důvodná.

[45] Vzhledem k velkému množství tvrzení, kasačních námitek a vyjádření k nim ze strany osob zúčastněných na řízení, Nejvyšší správní soud uspořádal tyto námitky a jejich vypořádání do tematických okruhů, které odpovídají zákonným a judikatorním podmínkám pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace, jejichž naplnění stěžovatel zpochybňuje (viz k tomu odstavec [7] výše). Co se týče samotného rozsahu vypořádání jednotlivých námitek, soud odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne

21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, z něhož vyplývá, že není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.

[46] Po prostudování správního a soudního spisu soud konstatuje, že se v zásadě ztotožňuje s hodnocením skutkového stavu ze strany krajského soudu a žalovaného. Je zjevné, že stěžovatel se zhruba od roku 2013 různými právními prostředky (včetně zde projednávané kasační stížnosti) a faktickou činností brání existenci účelové komunikace. Její existence nejméně od roku 1982 však byla ve správním řízení přesvědčivě prokázána celou řadou důkazních prostředků, zejména geometrickým plánem z roku 1982, provedením místního šetření a znaleckým posudkem z roku 2015. Faktická činnost stěžovatele, ani jeho dílčí námitky proti důkazním prostředkům, však nemohou na charakteru účelové komunikace nic změnit.

[47] Stěžovatel v průběhu celého řízení nepředložil svou vlastní hodnověrnou skutkovou verzi, která by svědčila ve prospěch neexistence účelové komunikace, ani nenabídl vlastní důkazní prostředky, které by jeho verzi podpořily. Svými dílčími námitkami prakticky vždy jen reagoval na důkazní prostředky provedené správními orgány a zjevně účelově se snaží zpochybňovat splnění znaků, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují (viz odstavec [7] shora).

Va. Existence cesty a její zřetelnost

[48] Argumenty stěžovatele proti existenci účelové komunikace jsou sice velice obsáhlé, ale nejsou dostatečně přesvědčivé. Stejně tak v průběhu předcházejícího správního a soudního řízení nepředložil hodnověrné tvrzení ani důkaz o tom, že účelová komunikace nebyla od nepaměti užívána jako cesta. Právě naopak – situace je zřejmá ze správního spisu a informací v něm obsažených (zejména geometrický plán z roku 1982, znalecký posudek z roku 2015, účelová mapa s vyznačením průběhu komunikace, výsledek místního šetření a fotografie).

[49] Účelová komunikace vede napříč (ze západu na východ) osadou H. a zajišťuje přístup do obce Zběšičky západně od osady. Vedle komunikace byla zbudována koncem 19. století kaple sv. Františka Serafinského, která – stejně jako účelová komunikace – je ve vlastnictví stěžovatele.

[50] Co se týče geometrického plánu z roku 1982 jako důkazu svědčícího ve prospěch existence cesty, Nejvyšší správní soud uvádí, že splňuje požadavky, aby mohl být jedním z podkladů, z nichž lze čerpat informace o existenci účelové komunikace. Je patrné, že byl vyhotoven k tomu pověřenou organizací (Geodézií n. p. České Budějovice), dále z něj lze vyčíst jméno osoby, která provedla zaměření v terénu a vyhotovila geometrický plán (M. H.), i osoby, která správnost geometrického plánu ověřila a potvrdila (Ing. P.). Kromě toho je podstatné, že tento geometrický plán je pouze jedním z podkladů, z nichž krajský soud při rozhodování ve věci vycházel. Stěžovatel kromě námitek týkajících se formálních nedostatků neuvedl vůči v něm obsaženým zjištěním žádné relevantní

argumenty. Stěžovatelovo vytýkání formálních nedostatků nemůže způsobit, že by tento plán nebyl jako důkaz použitelný. Stejně tak netvrdí, že by snad měl být padělán či pozměněn.

[51] I výstavba kapličky nasvědčuje tomu, že cesta byla po dlouhou dobu užívána, stejně jako značení turistických tras, užívání kaple pro geocaching a další okolnosti, na něž správní orgány poukázaly ve svých rozhodnutích. Stejně tak není rozhodné, že stěžovatel nedal výslovný souhlas ke značení turistických tras či geocachingu u kaple sv. Františka Serafinského. Významné je, v jaké míře byla účelová komunikace skutečně využívána širokou veřejností, a dále to, že takové užívání stěžovatel a jeho právní předchůdci bez výhrad strpěli až do roku 2013 (kdy stěžovatel začal vyvíjet aktivity proti obecnému užívání účelové komunikace).

[52] Kromě toho lze dodat, že fotodokumentace ve správním spise dokládá, že v roce 1994 se konalo slavnostní vysvěcení kaple za přítomnosti veřejnosti poté, co byla opravena z finančních prostředků získaných obcí Zběšičky. Jak správně podotkl krajský soud, jen stěží si lze představit, že by se tato obec finančně podílela na opravě kapličky za situace, kdy by nebyla veřejnosti přístupná po uvedené komunikaci.

[53] Nakonec ani pohyb domácího zvířectva nemůže být již ze své povahy argumentem proti existenci cesty. Pokud k němu vůbec docházelo, svědčil by právě o aktivitě stěžovatele proti užívání cesty, nikoli proti existenci cesty jako takové.

Vb. Cesta naplňující účel stanovený v zákoně, a s tím související otázka nutné komunikační potřeby

[54] Podle § 7 odst. 1, věty 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.*

[55] Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64). Představuje proto právní titul k užívání cizího pozemku (srov. David Slováček: Veřejně přístupná účelová komunikace, Právní rozhledy 13-14/2013, s. 462).

[56] Obecné užívání účelové pozemní komunikace tedy 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 - 99).

[57] S tímto se pojí i otázka tzv. nutné komunikační potřeby účelové komunikace – zkoumá se, zda v daném místě existují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. K otázce nutné komunikační potřeby se Nejvyšší správní soud se vyjádřil v řadě svých dřívějších rozhodnutí. Například v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, uvedl, že „[z] *definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového vyplývá, že jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území*.“

[58] Ze správního spisu je patrné, že uvedená komunikace je léta vlastníky nemovitostí v obci H. používána k přístupu k jejich nemovitostem i jako spojnice do obce Zběšičky. Z protokolu o místním šetření dále vyplývá, že s užíváním komunikace nebyly po dlouhou dobu žádné problémy, stěžovatel, ani jeho právní předchůdci proti jejímu veřejnému užívání nic nečinili.

[59] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, který uvedl, že komunikační alternativou k cestování do obce Zběšičky přes dotčené pozemky nemůže být komunikace IV. třídy č. 16d do Opařan. Z důkazů obsažených ve správním spise (zejména znaleckého posudku z roku 2015 a protokolu o místním šetření) plyne, že tato komunikace je nezpevněná prašná cesta s velkými výmoly a stružkami, pro vozidla s nízkým podvozkem je nesjízdná. V zimním období se neudržuje, a proto po ní nelze zajistit průjezd vozidlům integrovaného záchranného systému, České pošty, odvozu komunálního odpadu apod. Přestože ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, vyplývá, že alternativními cestami obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností, v tomto případě ze shora uvedených důvodů silnice IV. třídy č. 16d do Opařan nemůže být vhodnou alternativou.

[60] Stěžovatel proti výše uvedenému argumentuje mimo jiné poukazem na zákonnou povinnost vlastníka komunikace k zajištění její údržby (§ 27 zákona o pozemních komunikacích). Tento argument je však lichý: rozhodující není, jaký stav alternativní komunikace za ideálních okolností (dodržování všech právních povinností vlastníka komunikace, dostatek rozpočtových prostředků na její opravy apod.) by **měl být**, ale jaký její stav **skutečně je**. Důkazní prostředky ukazují, že komunikace IV. třídy č. 16d je podstatně méně kvalitní, resp. je prakticky nesjízdná ve srovnání s účelovou komunikací, která je předmětem sporu.

[61] Účelová komunikace je i jedinou schůdnou možností pro Lesy ČR, aby mohly obhospodařovat lesní pozemky v jejich vlastnictví. Ačkoli uvedené lesní pozemky jsou malého rozsahu a v současné době se na nich práce neprovádějí, potenciální přesun lesní techniky by po alternativních cestách byl možný jen se značnými obtížemi.

Vc. Souhlas vlastníka s užíváním pozemku

[61] Stěžovatel dále zpochybnil, že by jako vlastník udělil souhlas s obecným užíváním dotčených pozemků, přes něž je účelová komunikace vedena. Uvedl, že pozemky získal v restitučním řízení. Pokud by takové omezení existovalo před okamžikem, kdy pozemky nabyl do svého vlastnictví, musel by na to být upozorněn.

[62] Příslušné právní předpisy nutnost poskytovat takové „upozornění" neupravují. Neupravují ani právo na jakoukoliv náhradu, která by se vlastníkovi pozemku vyplácela za to, že pozemek nebo jeho část slouží jako účelová komunikace. Ostatně právě proto je podmínkou pro omezení vlastnického práva souhlas vlastníka komunikace se vznikem účelové komunikace (viz k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, nebo nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Souhlas s užíváním pozemku jako účelové komunikace je možné dát výslovně nebo konkludentně. Konkludentní souhlas je častější.

[63] Z informací obsažený ve správním spise (viz část *Va.* tohoto rozsudku) má soud za prokázané, že sporná komunikace tu existuje po dlouhou dobu (takřka „od nepaměti"), aniž by jejímu veřejnému užívání kdokoli bránil. Nejvyšší správní soud si je také vědom závěru Ústavního soudu vyplývajícího z nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), v němž vyslovil pravidlo, že nabyl-li soukromý vlastník nemovitost v restituci (stejně jako stěžovatel), není vázán souhlasem předchozího vlastníka (veřejnoprávní korporace) s užíváním nemovitosti jako veřejně přístupné účelové komunikace, neboť její postoj k otázce veřejného užívání pozemků je nepochybně odlišný od postoje soukromého vlastníka.

[64] V projednávaném případě je však podstatné, že ze strany stěžovatele byl kladen odpor k užívání dotčených pozemků jako účelové komunikace po více než patnácti letech od jejich navrácení v restituci; do té doby stěžovatel svým chováním vyjadřoval, v souladu s již existujícím konkludentním souhlasem jeho právních předchůdců, svůj konkludentní souhlas s tímto užíváním. Jestliže stěžovatel měl k veřejnému užívání dotčených pozemků výhrady, měl učinit adekvátní opatření vyjadřující kvalifikovaný nesouhlas v přiměřené lhůtě poté, co je nabyl do vlastnictví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013 - 27). K tomu však zjevně nedošlo a stěžovatel nemůže uspět v situaci, kdy se snaží svoji nečinnost po nabytí dotčených pozemků „dohánět" s více než desetiletým zpožděním.

[65] Pokud byl stěžovatel po tak dlouhou dobu nečinný, lze nepochybně dovodit konkludentním způsobem udělený souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace. Jednou udělený konkludentní souhlas vlastníka pozemku s vedením účelové komunikace nelze jednostranně změnit či odvolat, ať již výslovně či implicitně tím, že současný vlastník (tedy stěžovatel) užívání komunikace brání.

VI. Závěr a náklady řízení

[66] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.)

[67] O náhradě nákladů tohoto řízení rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1, věty první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Dle tohoto pravidla nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[68] Osoba zúčastněná na řízení VI) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí soud v řízení neuložil žádnou povinnost a nejsou dány ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání této náhrady.

[69] V případě osob zúčastněných na řízení I) až V) soud shledal důvody zvláštního zřetele hodné, které svědčí pro přiznání náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Tyto osoby projednávaný spor nevyvolaly, navíc je podstatné, že si k zastupování před soudy zvolily jednu společnou zástupkyni, čímž minimalizovaly náklady s tímto spojené. Zvolená zástupkyně jejich jménem podala velmi podrobné a kvalitní vyjádření ke kasační stížnosti, které podstatně přispělo k hospodárnosti řízení. Podle § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen advokátní tarif"), s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky, náleží advokátovi odměna za podání vyjádření ke kasační stížnosti pěti osob zúčastněných na řízení. Podle § 12 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Zástupkyni tak náleží odměna ve výši 12.400 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu jí náleží i náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celková částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů tak činí 12.700 Kč (tj. 5 x 2.480 Kč + 300 Kč). S ohledem na skutečnost, že tato zástupkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, celková částka odměny za zastupování byla stanovena na 15.367 Kč. K plnění soud stanovil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 22. února 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu