



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Zemědělské družstvo Sněžné**, se sídlem Sněžné č. 205, zastoupená JUDr. Jaroslavou Brabcovou, advokátkou se sídlem Sadová 2237, Žďár nad Sázavou, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2013, č. j. 30 A 61/2011 – 79,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 18. 1. 2013, č. j. 30 A 61/2011 – 79, zrušil Krajský soud v Brně rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina odboru dopravy a silničního hospodářství, (dále jen „krajský úřad“) ze dne 15. 4. 2011, č. j. KUJI 31850/2011, ODSH 1267/2010 — Sed/RODV, a vrátil věc krajskému úřadu k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím krajského úřadu byl částečně změněn výrok rozhodnutí Obecního úřadu Daňkovic (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 11. 8. 2010, č. j. 92/2010, tak, že na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovic existuje ke dni vydání tohoto rozhodnutí účelová komunikace podle ust. § 7 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), která spojuje jednotlivé objekty ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stěžovatel“), a to podle situace v příloze č. 1 a příloze č. 2, které jsou nedílnou součástí rozhodnutí. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že k vydání rozhodnutí o existenci účelové komunikace je zapotřebí naplnění jednotlivých znaků každé účelové komunikace, jimiž jsou stálost a zřetelnost cesty, plnění účelu účelové komunikace, souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností) a nutná komunikační potřeba. První dva znaky lze dovodit ze zákona o pozemních komunikacích (§ 2 odst. 1 a § 7 odst. 1), další

pak z judikatury. V posuzované věci se jako klíčový jeví souhlas předchozího vlastníka J. H. Ta ve svém vyjádření ze dne 16. 4. 2009 uvedla, že v době, kdy předmětné pozemky nabyly do vlastnictví, byly v užívání stěžovatele a na jejich části se nacházely komunikace sloužící jako přístup ke stavbám ve vlastnictví stěžovatele. O existenci komunikací věděla a souhlasila s jejich užíváním stěžovatelem. Z tohoto vyjádření je podle krajského soudu se jedná pouze o souhlas s užíváním stěžovatelem, nikoli neomezeným okruhem osob (veřejností). Nelze jej ani interpretovat tak, že J. H. nevyslovila kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním. Stěžovatel sice doplnil další prohlášení ze dne 27. 11. 2012, v němž J. H. uvedla, že předmětné pozemky byly využívány jako komunikace i dalšími subjekty a ona tomuto užívání žádným způsobem nebránila. Ani toto prohlášení však nedokládá souhlas s faktickým užíváním ze strany veřejností jako neomezeným okruhem třetích osob. Souhlas je totiž nutno vztáhnout nikoli jen na užívání pozemku jako komunikace stěžovatelem, příp. jeho dodavateli, odběrateli či dalšími třetími osobami v souvislosti s provozní činností stěžovatele, ale - a to je zcela zásadní - na užívání komunikace širokou veřejností. To ovšem v daném případě nebylo prokázáno, a proto je sporné veřejné užívání účelové komunikace. Z e-mailu žalobkyně (dále jen „účastnice řízení“) ze dne 30. 4. 2007 sice vyplývá, že komunikace je užívána i třetími osobami (bez souhlasu účastnice řízení). Nicméně v reakci na tento e-mail stěžovatel uvedl, že v žádném případě nesouhlasí s tím, že by pronajaté pozemky byly přenechány do užívání třetími osobám bez souhlasu účastnice řízení. Na účelové komunikaci je navíc umístěna dopravní značka Zákaz vjezdu mimo vozidel ZD. Pokud tedy dochází k užívání této komunikace i jinými vozidly než jsou vozidla stěžovatele, je to podle něj v rozporu 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a bez jeho souhlasu. Z toho je jasně patrná vůle stěžovatele zamezit třetími osobám v jejich pohybu a využití předmětných pozemků. Krajský úřad k této dopravní značce uvedl, že pouze upravuje provoz vozidel na veřejně přístupných účelových komunikacích a veřejnou přístupnost nikterak nezpochybnuje. Upravit nebo omezit provoz či přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci ovšem může pouze příslušný silniční správní úřad na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky, pokud je to navíc nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Nelze proto zjednodušeně říci, že předmětná značka představovala pouhé upravení provozu bez toho, že by o tom bylo vydáno rozhodnutí. Nelze ani říci, že tato značka nijak nezpochybnuje, že jde o účelovou komunikaci veřejně přístupnou, a nikoli o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu. Za uzavřený prostor je totiž možné považovat i takový prostor, který není obehnan plotem, ale jeho uzavřenost hlásají nejrůznější cedule, tabule či značky. Důležité je přitom posuzovat jednak uzavřenost prostoru jako celku, nikoli uzavřenost či naopak přístupnost pouze konkrétní cesty. Nelze navíc odhlédnout ani od toho, o jaký konkrétní areál se jedná a zda je vůbec reálné, aby byl jako takový volně přístupný či průchozí ze strany veřejností bez toho, aby zde bylo zvýšené riziko úrazu a ohrožení bezpečnosti práce v tomto areálu, jak poukázala účastnice řízení při jednání před krajským soudem. Ani otázka vlastnictví účelové komunikace není tak jednoznačná a odpověď na ni se může lišit podle konkrétních okolností každého případu, a to především v závislosti na stavebním provedení předmětné komunikace, které nebylo nijak blíže posuzováno. Skutkový stav, který vzal krajský úřad za základ svého rozhodnutí, je tedy podle krajského soudu zčásti v rozporu se spisy a zčásti v nich nemá náležitou oporu, neboť zjištění učiněná krajským úřadem ohledně souhlasu vlastníka a vůbec veřejného užívání uvedené účelové komunikace z podkladů neplynou. Provedené dokazování v tomto ohledu nebylo dostatečné a pro náležité posouzení věci by vyžadovalo rozsáhlé a zásadní doplnění, které není na místě provádět před správním soudem. K tomu je v první řadě povolán silniční správní orgán, potažmo krajský úřad jako odvolací orgán, jehož činnost krajský soud nemůže nahrazovat.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že v řízení před krajským úřadem i krajským soudem byl jednoznačně prokázán charakter předmětné účelové komunikace,

pokračování

když byly naplněny všechny její znaky. Pro účelové pozemní komunikace platí, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání upravený v ust. § 19 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 - 99). Podle stěžovatele je nepochybné, že předmětná komunikace je všeobecně přístupná a okruh uživatelů není žádným úkonem vlastníka pozemku omezen. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že zde byla v roce 2007 umístěna dopravní značka, neboť tato nebyla přímo na pozemku p. č. 419/12, ale na jiném pozemku. V době rozhodování silničního správního úřadu a krajského úřadu zde již nebyla. Ze strany účastnice řízení nebyly předloženy žádné důkazy, že by značka byla na pozemku umístěna v době vydání rozhodnutí. Soubor staveb v hospodářském středisku nebyl nikdy oplocen. Podle názoru stěžovatele krajský soud nesprávně vyložil ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66. Při aplikaci těchto závěrů nelze dojít k jinému závěru, než že původní vlastník pozemků dal konkludentně souhlas se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a na svá vyjádření v této věci s tím, že potvrzuje důvody uvedené v kasační stížnosti.

Účastnice řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se správní orgány spokojily jen se lživými tvrzeními stěžovatele, řádné dokazování neprováděly a důkaz předložený stěžovatelem (prohlášení J. H.) vyložily jednostranně v jeho zájmu. Místní šetření, které by o mnohém vypovědělo (zbytky oplocení, situování provozních budov a technologie na pozemcích dotčených rozhodnutím), nikdy neproběhlo. Dopravní značka byla na předmětných pozemcích již v roce 2001, kdy účastnice řízení s manželem pozemky koupili. K jejímu odstranění došlo z důvodu, že se stěžovateli nehodila při deklarování veřejné přístupnosti účelových komunikací. Účastnice řízení dále uvedla, že stěžovatel uzavřel s ní a jejím manželem, a předtím i s původní majitelkou předmětného pozemku, několik nájemních smluv. Pozemky byly pronajaty k zemědělskému využití a stěžovatel se zavázal je užívat k dohodnutému účelu tak, aby nedocházelo ke škodám na majetku pronajímatele. Nesměl na nich zřizovat žádné stavby a nemohl je předat bez písemného souhlasu vlastníka do užívání třetím osobám. Zavázal se, že je po ukončení nájmu vrátí ve stavu odpovídajícím kultuře při předání do nájmu, tedy v tomto případě jako ostatní plochu, nikoliv jako komunikace. Nikdo jiný kromě stěžovatele a subjektů v souvislosti s jeho provozní činností předmětné pozemky neužíval, o čemž svědčí i vyjádření stěžovatele ze dne 30. 4. 2007. Za relevantní ve věci považuje účastnice řízení i účelové jednání stěžovatele, který se nejprve užívání předmětných pozemků domáhal soudní cestou z titulu prolongace nájemní smlouvy, později tvrzením o platnosti nájemní smlouvy uzavřené s původní majitelkou pozemků, dále podáním žaloby o zřízení věcného břemene, tvrzením existence neveřejně přístupné účelové komunikace a konečně i tvrzením veřejně přístupné komunikace nebo o částečném zpevnění věci. Podle účastnice řízení je nepřipustné, aby taková účelová tvrzení nepodložená důkazy byla podkladem rozhodnutí státních orgánů. Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost a potvrdil rozsudek krajského soudu.

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

Podle obsahu spisu nabyla účastnice řízení spolu se svým manželem do vlastnictví předmětný pozemek v roce 2001. Rozhodnutí o existenci účelové komunikace bylo vydáno na základě žádosti stěžovatele ze dne 21. 6. 2010 s tím, že o existenci účelových komunikací v k. ú. obce Daňkovice bylo již jednou rozhodováno, a sice na základě žádosti stěžovatele ze dne 22. 4. 2009. Této žádosti bylo vyhověno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 21. 8. 2009. Poté, co toto rozhodnutí nabylo právní moci, však stěžovatel zjistil, že nebylo rozhodnuto o komunikaci, která se nachází na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice. Proto podal další žádost, na jejímž základě byla vydána napadená rozhodnutí silničního správního úřadu a krajského úřadu. Krajský úřad v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že předmětná komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby stěžovatele nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, takže plní účel zákona o pozemních komunikacích. Současně se jedná o zřetelnou zpevněnou komunikaci a manipulační plochu, což dokládá sdělení Městského úřadu v Novém Městě na Moravě, odboru regionálního rozvoje, územního plánování a stavebního řádu ze dne 7. 7. 2010, č. j. MUNNM/32950/2010.

Podle ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace pozemní komunikací, 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 návrh 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. Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.

Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace má charakter účelové pozemní komunikace, a to ex lege, splňuje-li ovšem zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v ust. § 7 citovaného zákona.

Dalšími definičními znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jež dovodila judikatura, se podrobněji zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013 – 191, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS (všechny na www.nssoud.cz). V posledním z citovaných rozsudků uvedl:

„Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu, určenou k užívání silničními a jinými vozidly a chodci, 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.

(...) V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezené v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za nábradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze

pokračování

proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevěným 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

Upravuje-li tedy zákon veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vlastníka. Tak je tomu i v případě veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Výše uvedené závěry navazují i na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „(p)ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby“ (Boh A 10017/32). Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Za existence souhlasu vlastníka pak nelze dovodit, že by se jednalo o nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99, oba na www.nssoud.cz).

Co se týče formy souhlasu vlastníka, lze souhlasit se stěžovatelem, že může být výslovný nebo konkludentní. Jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasí, je jeho vlastnické právo omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v době, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyjádřil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku a tito nejsou oprávněni bránit veřejnému užívání komunikace. 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 (viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

Pokud nelze zjistit, zda některý z předchozích vlastníků projevil souhlas s veřejným užíváním komunikace nebo takové užívání strpěl, přihlíží se k tomu, zda byla komunikace jako veřejná užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby. V této souvislosti lze odkázat například na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, www.nssoud.cz: „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 nevyjádřil 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 projevěným 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.“ Z těchto závěrů, kterých se stěžovatel dovolává, nicméně bez dalšího nevyplývá, že by se v dané věci jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Je třeba se zabývat tím, zda původní majitelka pozemku p. č. 419/12 J. H., udělila souhlas s obecným užíváním komunikace, případně zda s ním nevyjádřila kvalifikovaný nesouhlas.

J. H. ohledně užívání předmětné komunikace podala dvě vyjádření. Ve vyjádření ze dne 16. 4. 2009 uvedla: „V době, kdy jsem uvedené pozemky nabyla do vlastnictví (na základě usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 30. 11. 1997 č.j. D 1653/95 o nabytí dědictví), byly v užívání Zemědělského družstva Sněžné se sídlem ve Sněžném a na části těchto pozemků se nacházely komunikace, sloužící jako přístup ke stavbám ve vlastnictví Zemědělského družstva Sněžné. O existenci komunikací jsem věděla a souhlasila s jejich užíváním Zemědělským družstvem Sněžné se sídlem ve Sněžném“. Ve vyjádření ze dne 27. 12. 2012 pak uvedla, že pozemky „byly využívány jako komunikace i dalšími subjekty (mimo Zemědělského družstva Sněžné)“ a že „tomuto užívání ze strany dalších subjektů žádným způsobem nebránila.“ Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu, že nedošlo k udělení výslovného souhlasu s veřejným, tedy obecným, užíváním předmětné komunikace, neboť z vyjádření J. H. nevyplývá, že by souhlasila se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace a jejím využíváním neomezeným okruhem subjektů. Nedošlo ani k výslovnému vyjádření nesouhlasu s takovým užíváním. Proto je pro zjištění možného konkludentního souhlasu rozhodné, jakým způsobem byl pozemek v minulosti využíván, tedy zda docházelo k využívání účelové komunikace v zásadě ve spojitosti s provozem zemědělského družstva, nebo byla komunikace veřejně přístupná a veřejností užívána.

pokračování

Stěžovatel ve vyjádření k žalobě uvedl, že cesta na předmětném pozemku slouží jako příjezd k objektu posklizňové linky na obilí a míchárný krmiv. Mimo stěžovatele ji užívají, a od jejího vzniku užívaly, i další subjekty, kterými jsou především odběratelé uskladněného obilí, dodavatelé komponentů do krmných směsí a v neposlední řadě i odběratelé krmných směsí. Dále stěžovatel uvedl, že celý areál zemědělské výroby je od svého vzniku trvale přístupný kterémukoliv subjektu a cesty v areálu byly vždy užívány neomezeným okruhem osob. Nikdy zde nebylo zřízeno oplocení ani brány. Nicméně u ústního jednání před krajským soudem stěžovatel uvedl, že na účelové komunikaci byla umístěna značka omezující vjezd do areálu, a to na základě jednání s účastnicí řízení a jejím manželem, „kteří neustále poukazovali na skutečnost, že tam jezdí kdekdo do toho areálu. A vzhledem k tomu, že družstvo mělo zájem zachovat dobré vztahy se žalobkyní a jejím manželem, tak tam tu značku nechalo umístit. Bylo to pouze na dobu přechodnou, v současné době už ta značka nějakou dobu tam vůbec není na jedné ani na druhé straně a v žádném případě tam tato značka nebyla ani v r. 1969, ani v r. 1984, kdy tyto komunikace, ten charakter veřejně přístupné účelové komunikace podle našeho názoru získaly. Znovu podotýkám, bylo to opatření, protože tam byl tlak. Konkrétně se to stalo v souvislosti s tím, že tam byla nějaká telekomunikační zařízení a k tomu pokud si pamatují jezdil nějaký další subjekt a bylo poukazováno, že družstvo umožňuje, aby do tohoto prostoru jezdily další subjekty. To znamená, ty subjekty tam jezdily.“ V odpovědi na e-mail účastnice řízení ze dne 30. 4. 2007 stěžovatel uvedl: „Nájemní smlouvou ze dne 1. 1. 2004 jste nám pronajali pozemky v kat. území Daňkovic a to pro zemědělské využití. V žádném případě nesouhlasíme s tím, že by pronajaté pozemky byly přenechány do užívání třetím osobám bez Vašeho souhlasu. Jak je Vám známo, je na účelové komunikaci umístěna dopravní značka „Zákaz vjezdu mimo vozidel ZD“. Pokud tedy dochází k užívání této komunikace i jinými vozidly, než jsou vozidla družstva, pakle to v rozporu se silničním zákonem a bez našeho souhlasu a naše družstvo se dnešního dne obrací dopisem na Policii ČR, Dopravní inspektorát Nové Město na Moravě, se žádostí o provedení kontrol dodržování pravidel silničního provozu, neboť družstvo k provedení takových kontrol není příslušné.“

Proti závěru o veřejné přístupnosti předmětné účelové komunikace svědčí způsob jejího využívání i povaha celého stěžovatelova zemědělského areálu. Během správního řízení, a ani v průběhu řízení před krajským soudem, nebyly prokázány takové skutečnosti, na jejichž základě by bylo možno usuzovat, že předmětná účelová komunikace byla využívána neomezeným okruhem subjektů, resp. že zde byl k takovému využívání nějaký důvod. Ostatně jak uvedl stěžovatel v návrhu na vydání rozhodnutí o existenci účelové komunikace, jedná se o jedinou přístupovou cestu k zemědělským objektům ve vlastnictví stěžovatele, konkrétně ke stavbě sušky. Již z toho je málo pravděpodobné, že se jednalo o cestu užívanou veřejností. Nelze se tedy bez dalšího domnívat, že původní majitelka předmětného pozemku udělila konkludentní souhlas s užíváním účelové komunikace jako komunikace veřejně přístupné. Nejvyšší správní soud proto neshledal vady v posouzení této právní otázky krajským soudem. Navíc je z vyjádření stěžovatele zřejmé, že byl přesvědčen o své pravomoci omezit vjezd do areálu pouze pro svá vozidla, a dokonce tak učinil. I pokud by mu Nejvyšší správní soud přisvědčil, že se tak stalo výhradně v době, kdy byli majiteli daného pozemku účastnice řízení se svým manželem, nic nenasvědčuje tomu, že by se způsob hospodaření v areálu stěžovatele v minulosti nějakým způsobem lišil. Skutečnost, na kterou poukázal v kasační stížnosti, že byla značka odstraněna před tím, než rozhodoval o existenci veřejné účelové komunikace silniční správní úřad, by hrála roli tehdy, pokud by s užíváním komunikace jako veřejné účelové komunikace ve stejné době souhlasila účastnice řízení a její manžel. V takovém případě by byla splněna podmínka souhlasu vlastníků pozemku se vznikem veřejné účelové komunikace a odstraněním značky i podmínka veřejné přístupnosti. To se však nestalo, takže pro posouzení věci bylo rozhodné udělení souhlasu předchozí majitelkou v letech 1997 – 2001.

Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná. Proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud 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 stěžovatel (osoba zúčastněná na řízení) v řízení úspěch neměl a účastníci řízení, která měla ve věci plný úspěch, žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Po posouzení, či pozici stěžovatelova kasační stížnost podporovala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009 - 242, publ. pod č. 2020/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz), dospěl nejvyšší správní soud k závěru, že úspěch v řízení neměl ani krajský úřad, kterému tak nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. června 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu