



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **L. B.**, zastoupen JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Husova 602, Turnov, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Mgr. I. G.**, zastoupena JUDr. Ivanou Velískovou, advokátkou se sídlem Dvořákova 287, Turnov, **II. Z. V.**, a **III. V. V.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci, ze dne 13. 8. 2013, č. j. 59 A 56/2011 - 114,

t a k t o :

- 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.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce L. B. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem -pobočka v Liberci ze dne 13. 8. 2013, č. j. 59 A 56/2011 - 114, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 13. 8. 2013, č. j. 59 A 56/2011 – 114, zamítl žalobu L. B. proti rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru dopravy (dále také „krajský úřad“), ze dne 6. 8. 2011, č. j. OD 850/2011 – 3/280.9/Jk KULK 60244/2011, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Obecního úřadu Chuchelna (dále též „silniční správní orgán“), ze dne 20. 4. 2011, č. j. 168/2011, a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, kterým byla deklarována existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace na pozemcích parc. č. 832 (trvalý travní porost – vlastník I. G., LV č. 149), 833/1, 833/5, 833/6 (všechny trvalý travní porost – vlastník L. B., LV č. 59), 833/10 (trvalý travní porost – vlastníci manželé L. B. a L. B., LV č. 69), 834/4 (ostatní plocha - vlastníci manželé V. V. a Z. V., LV č. 43) a 854/3 (orná půda – vlastník I. G., LV č. 149), které jsou v obci Chuchelna a v katastrálním území Lhota Komárov.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z úvahy, že určení veřejné účelové pozemní komunikace je ústavně konformním zásahem do vlastnického práva bez náhrady jen tehdy, je – li spolehlivě prokázán předchozí souhlas vlastníka pozemku s takovým zásahem a omezením jeho vlastnického práva. V tom případě je zjevně nadbytečné řešit v řízení o vydání uvedeného deklaratorního rozhodnutí otázku „nutné a nenahraditelné komunikační potřeby“, nedošlo – li k zásadním změnám, jež by odůvodňovaly postup podle ust. § 7 odst. 1 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Je tomu tak proto, že souhlasí – li vlastník pozemku (je srozuměn) s omezením svého vlastnického práva formou veřejné účelové pozemní komunikace, vychází z reálného stavu nezbytné potřeby takové cesty i pro veřejnost a nelze proto vlastníkovu klást hranice projevu jeho vůle. Naopak, nebyl by – li takový souhlas dán, popřípadě jsou – li o něm důvodné pochybnosti, bylo by možné k určení veřejné účelové pozemní komunikace přistoupit především za splnění podmínky existence veřejného zájmu, resp. nezbytné komunikační potřeby a za náhradu. Jak Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (rozsudek ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42), tak i Nejvyšší soud ve svých rozsudcích (ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1433/2000) opřely své závěry o přímou aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod podle kterého „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“. Takové „nucené omezení“ je z pohledu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích dáno tehdy, kdy neexistuje (není spolehlivě prokázán) souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním podle § 19 citovaného zákona.

Krajský soud vzal za základ svého rozhodování především tvrzení samotného žalobce ve správním řízení, ale i v žalobě, v nichž opakuje, že veřejná cesta vznikla pro potřeby jeho otce, v té době bydličího v domě č. 33 na pozemku parc. č. 120 (po jeho smrti zde bydlí G.), která byla vyježděna auty a zpočátku nebyla nikterak upravovaná. Byl to pak výhradně žalobce, který pro potřebu svého otce cestu upravil šterkem. Cestu, ale užívali i jiní bez omezení (spontáně jak uvedl žalobce), aniž toto právo třetích osob bylo jakkoliv ze strany otce žalobce zpochybňováno. Po smrti otce (v roce 1997) žalobce, který nemovitosti zdědil, již nesouhlasil s dalším veřejným užíváním cesty. Proto ji zahradi, když předtím svůj nesouhlas s veřejným užíváním sdělil písemně svým sousedům. Již z tohoto žalobcovu tvrzení lze podle krajského soudu vyvodit skutkový závěr, že otec žalobce jako vlastník pozemků, po kterých vedla cesta, plně souhlasil s tím (minimálně byl srozuměn), aby po pozemku vedla veřejná účelová komunikace nejen pro jeho potřebu, ale i pro potřeby veřejnosti bez personálního omezení, jak má na mysli ust. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

V podstatě ve shodě s tvrzením žalobce ohledně užívání cesty jsou i tvrzení I. G. před obecním úřadem dne 19. 1. 2011 i ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem, a V. V. z jednání na obecním úřadu dne 19. 1. 2011. Oba shodně potvrzují, že od osmdesátých let minulého století byla cesta všemi, kdo ji potřeboval, užívána, aniž byly proti tomu vzneseny námitky ze strany rodiny žalobce. Sám žalobce při jednání na obecním úřadu dne 19. 1. 2011 výslovně prohlásil, že neměl v úmyslu bránit V. v přístupu k jejich domu po jeho pozemku. Z toho je patrné i žalobcovu srozumění s nezbytnou potřebou přístupové komunikace pro V., když navíc Mgr. G. opakovaně prohlašuje ve svých písemných vyjádřeních, že se jedná o jedinou celoročně sjízdnou cestu k jejich domu č. 33, ale i k domu V. a k domu Ing. B. a Ing. B. (to vše v reakci na tvrzení žalobce, když cestu, kterou nelze fakticky užívat po celý rok jako cestu přístupovou s ohledem na meteorologické podmínky v dané lokalitě, nelze pokládat za komunikační alternativu, jak relevantně odůvodňuje žalovaný v napadeném rozhodnutí).

pokračování

Krajský soud nemůže souhlasit s tvrzením žalobce o projevu jeho nesouhlasu s užíváním cesty veřejností již po smrti svého otce v roce 1997. Pokud by totiž vůbec bylo možno opomenout např. tvrzení Mgr. I. G., z různých podání samotného žalobce, ale i z reakcí sousedů a úkonů obecního úřadu je zcela zřejmé, že žalobcova aktivita v tomto směru (včetně jeho dopisu ohledně zákazu užívání cesty a zahrazení pozemku) je datována až na počátek roku 2010. Jinými slovy to znamená, že žalobce minimálně akceptoval postoj svého otce ohledně veřejného užívání pozemků po jeho smrti až do počátku roku 2010 a ničeho nenamítal proti veřejnému a ničím nerušenému užívání jeho pozemků veřejností. Cesta tak byla volně a bez omezení užívána po řadu roků, nikoliv však, jak žalobce tvrdí, do roku 1997, ale až do počátku roku 2010. Žalobce jako dědic po svém otci však byl nadále vázán souhlasem zůstavitele, že po jeho pozemcích vede účelová komunikace určená i pro potřeby veřejnosti.

Veřejná účelová pozemní komunikace je cestou spojující silnici č. III/2829 a účelovou komunikaci na pozemku parc. č. 880/1 v majetku obce Chuchelna, což ani žalobce nezpochybňuje. Cesta jde přes pozemky parc. č. 883/10 (vlastník žalobce), parc. č. 834/4 (vlastníci manželé V.), parc. č. 833/6 (vlastník žalobce), parc. č. 832 (vlastník I. G.), parc. č. 854/3 (vlastník I. G.), parc. č. 833/2 (vlastník žalobce) a parc. č. 833/5 (dříve vlastníkem žalobce nyní bez ověřeného vlastníka). Souhlas všech vlastníků (jejich předchůdců) se vznikem a provozováním účelové komunikace je zcela zřetelný a z celého řízení nevyplývá sebemenší indicie, která by jej zpochybnila. Nejen žalobce, ale i ostatní vlastníci dotčených pozemků jsou tudíž vázáni tímto „omezením“ vlastnického práva. Správní orgány proto nepochybily, pokud existenci veřejné účelové pozemní komunikace deklarovaly po celém jejím průběhu, a nikoliv jen po její trase na pozemcích žalobce.

Geometrické zaměření cesty, evidence v katastru nemovitostí a v pasportu komunikací nejsou zákonem požadovanými znaky veřejné účelové pozemní komunikace. Je proto lhostejné, zda a jak byly zkoumány ve stavebním řízení komunikační možnosti. Stejně tak není relevantní, zda pozemek upravil sám žalobce, či zda tak učinilo zemědělské družstvo nebo obecní úřad. Podstatným pro existenci veřejné účelové pozemní komunikace je jen souhlas vlastníků pozemků.

Krajský soud z uvedených důvodů shledal skutkové a právní závěry žalovaného správního orgánu za odpovídající zákonu a proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou obsahově opřel o důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků parc. č. 833/1, 833/5, 833/6 a 833/10 v katastrálním území Lhota Komárov, obec Chuchelna. V době, kdy jeho otec zestárnul a potřeboval zjednodušit cestu ke svému domu, zřídil k domu provizorní koridor po uvedených pozemcích. Tento koridor užíval nejen jeho otec, ale postupem doby po něm začaly jezdit i třetí osoby. Vznikla tak spontánně jakási komunikace vyježděná motorovými vozidly, kterou nikdo neprojektoval, nepovoloval ani nestavěl a kterou sám udržoval lehkým násypem šterku. Po smrti otce již tato komunikace ztratila svůj smysl, a proto nejprve poučil v dopise své bezprostřední sousedy, kteří jí užívali, aby tak nečinili. Jelikož nerespektovali jeho vůli jako vlastníka, fyzicky zabránil možnosti vjezdu na tuto komunikaci tím, že na vjezdovou část navezl zeminu. Na to reagoval Obecní úřad Chuchelna, který ho vyzval, aby zeminu odstranil a umožnil tak průjezd všem osobám tak jako po veřejné komunikaci. Městský úřad v Semilech pak vydal rozhodnutí, jímž nařídil odstranění navezené zeminy.

Stěžovatel však nemůže souhlasit se závěrem krajského soudu, který považuje zásah do jeho vlastnického práva za ústavně konformní. Je tomu tak proto, že z důkazního řízení nelze spolehlivě prokázat jakýkoliv souhlas svého otce s užíváním pozemku třetími osobami. Otec jezdil na okraji vlastního pozemku a neměl vůbec představu o tom, že by předmětný jízdní koridor užívaly i třetí osoby. Tomu, že tento koridor začaly užívat třetí osoby, nejenom sousedé, nebylo možno zabránit. Je tomu tak proto, že by bylo nutno vynaložit značné prostředky na oplocení velkého areálu pozemků. Již jako právní nástupce svého otce zahájil kroky k zabránění ježdění třetích osob po pozemcích, které zdědil, a přesto je mu podsouváno, že k tomu dal konkludentní souhlas. Musí proto uzavřít, že žádný souhlas k užívání pozemku nebyl dán. Ostatně v řízení nebyla prokázána ani nezbytná veřejná potřeba uvedenou komunikaci zřídit. Aby šlo o veřejnou účelovou pozemní komunikaci musela by být splněna i podmínka nezbytné komunikační potřeby, která zde rozhodně není. Ještě předtím než jeho otec začal užívat pozemky k jízdě, existovala zde komunikační síť, která obsluhovala i tehdejší dům Mgr. G. Komunikaci si proto zřídil sám vlastník pozemku pro svou potřebu bez ingerence občanů či obce. Není ani pravdou, že akceptoval postoj svého otce ohledně veřejného užívání pozemku cca do roku 2010, tedy více než 12 let. I ke zřízení takové účelové komunikace chybí důkaz o existenci nezbytné komunikační potřeby, která zde také nebyla. Přímo na místě samém pak mohl správní soud provést ohledání komunikační sítě a na základě tohoto úkonu zjistit skutečný stav dopravní obslužnosti domu Mgr. G. Za této situace je dovozování jakéhokoli konkludentního souhlasu jeho otce a závaznosti takového souhlasu pro právního nástupce bezpředmětné, a to právě v důsledku absence nezbytné komunikační potřeby.

Napadenému rozsudku krajského soudu však musí vytknout i nepravdivý závěr, který správní soud dovodil z výpovědi Mgr. I. G. Tento závěr spočívá v tvrzení, že k domu Mgr. G. neexistuje celoročně přístupná alternativní cesta a proto by obyvatelé domu museli zdolávat cestu neupraveným terénem. K uvedenému domu totiž vede základní komunikační síť v obci, která zde funguje v tomto tvaru cca 100 let, a není tudíž pravdou, že by náhle vznikla nutnost jezdit přes jeho pozemky. Ostatně námitka Mgr. G. je vyvrácena již tím, že spor běží třetí rok a tato obyvatelka jezdí ke svému domu po stávajících obecních komunikacích bez nejmenších problémů v létě i v zimě.

Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, vyslovil, že účelová komunikace nemusí být stavbou, která by vyžadovala stavební povolení. Pozemek je tedy touto pozemní komunikací v případě, jde-li o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, sloužící ke spojování jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Pozemek, který splňuje uvedená kritéria, se stává účelovou komunikací ze zákona, aniž by bylo potřeba o jeho kategorizaci jako účelové komunikace vydávat správní rozhodnutí. Zřídí-li tedy vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením, stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace. Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejně právním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Zákon o pozemních komunikacích je však třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Proto také nelze zřídit veřejnou účelovou pozemní komunikaci proti vůli vlastníka pozemků.

Stěžovatel ze shora uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Žalovaný Krajský úřad Libereckého kraje se ke kasační stížnosti stěžovatele věcně nevyjádřil. Pouze uvedl, že trvá na svém rozhodnutí ze dne 6. 8. 2011, č. j. OD 850/2011 - 3/280.9/Jk.

Osoba zúčastněná na řízení Mgr. I. G. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel v ní neuvádí žádné nové relevantní skutečnosti. Z těchto důvodů se plně ztotožňuje s rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 6. 8. 2011, č. j. OD 850/2011 – 3/280.9/Jk., a s rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 13. 8. 2013, č. j. 59 A 56/2011 – 114. Ráda by však dementovala výrok stěžovatele o tom, že ke svému domu jezdí v létě i v zimě bez nejmenších problémů. Obec Chuchelná se nachází pod severovýchodním svahem Kozákova, jehož vrchol dosahuje výšky 744 metrů nad mořem. Území, o které se jedná, se nachází ve výšce bezmála 600 metrů nad mořem. Ve spojení se střídavě stoupajícím a klesajícím terénem je tu doprava v období od prosince do března (mimo hlavní komunikace) přinejmenším obtížná, ne-li přímo nemožná. V důsledku nezákonného zatarasení účelové komunikace vedoucí přes okraj pozemků stěžovatele byla proto nucena zakoupit si společně s manželem terénní vůz, jenž je uzpůsoben k jízdě i mimo zpevněnou komunikaci. To vše ve svém souhrnu vytváří nepříjemné komplikace, které nejsou nezbytné. Tvzení stěžovatele, že se ke svému domu dostává bez nejmenších problémů v zimě i v létě tudíž není pravdivé. Z uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ust. § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je tak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má Nejvyšší správní soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vychází z těchto východisek, které jsou podstatné pro posouzení věci samé.

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

Podle ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která *slouží ke spojení jednoilových nemovitostí pro potřeby vlastníků*

těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně - jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).

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

Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99, dostupný na www.nssoud.cz). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz).

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

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 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. 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.

pokračování

Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude proto veřejně přístupná účelová komunikace, existovat pouze se souhlasem vlastníka. Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto *nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas*, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník *strpěl užívání pozemku* jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupný na www.nalus.usoud.cz). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevěným souhlasem nebo konkludentním strpěním. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, dostupný na www.nssoud.cz).

Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že *„zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“* (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251). Vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku, jakožto veřejné komunikace (*„Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastnickým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.“*, srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož *„okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“* (Boh. A 10130/32).

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, dostupný na www.nssoud.cz, vymezil z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas. V prvním případě nic

nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je ale situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v tomto případě by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je proto nutno postupovat v souladu s ust. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu (k omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu). Jednalo by se totiž o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení.

Vyústěním uvedených úvah Nejvyššího správního soudu obsažených v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, je i právní věta, v níž je konstatováno, že: *„Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva. Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.“*

Stěžovatel ve své kasační stížnosti především namítá, že z důkazního řízení nelze spolehlivě prokázat souhlas jeho otce s užíváním pozemku třetími osobami k jízdám v koridoru a že užívání tohoto jízdního koridoru nejenom sousedy, ale i třetími osobami, nebylo možno zabránit. Jsou zde tedy důvodné pochybnosti, zda vůbec byl dán jakýkoliv souhlas k jízdám třetích osob po pozemku, které tak používaly jízdni koridor jen na základě vyjetých kolejí v louce pozemku. Není ani pravdou, že akceptoval postoj svého otce ohledně veřejného užívání pozemku cca do roku 2010, tedy více než 12 let. I ke zřízení takové účelové komunikace chybí důkaz spočívající v existenci nezbytné komunikační potřeby, která zde nebyla. Za této situace je dovozování jakéhokoli konkludentního souhlasu jeho otce a závaznosti takového souhlasu pro právního nástupce bezpředmětné, a to právě v důsledku absence nezbytné komunikační potřeby.

Hlavním předmětem sporu mezi účastníky řízení je vyřešení otázky, zda předmětná účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně zda vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil. Zatímco stěžovatel je přesvědčen, že tomu tak není, žalovaný a krajský soud jsou opačného názoru.

Průkaznost vzniku a veřejnosti užívání účelových pozemních komunikací byla a je vždy problematická a sporná.

Krajský soud zcela opodstatněně vyšel při svém rozhodování z opakovaných a v podstatě shodných skutkových tvrzení stěžovatele, která učinil již v průběhu správního řízení a od nichž se neodchýlil ve své podstatě ani v podané žalobě. V tomto návrhu na zahájení řízení stěžovatel obsahově tvrdí, že jeho otec užíval jím vybudovaný jízdni koridor na pozemku v jeho vlastnictví, a že postupem doby po tomto koridoru začaly jezdit i třetí osoby, jejichž jízdy nikdo nezpochybňoval. V důsledku toho na pozemku vznikla spontánně komunikace, kterou nikdo

pokračování

neprojektoval ani nestavěl. Podle krajského soudu tak není pochyb o tom, že s vybudováním komunikace a s jejím následným užíváním vozidly a chodci pro dopravu otec stěžovatele souhlasil, minimálně v konkludentní formě (jízdy třetích osob po uvedené komunikaci nebyly nikým zpochybňovány a vlastník nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas). V souladu s uvedeným vyznívají i prohlášení Mgr. I. G. a V. V. při jednání na obecním úřadě dne 19. 1. 2011, kde shodně uvedli, že předmětná komunikace byla od 80 let minulého století užívána všemi, kteří to potřebovali, aniž proti tomu otec stěžovatele vznesl jedinou námitku. Dokonce i stěžovatel na tomto jednání výslovně uvedl, že neměl v úmyslu bránit V. v přístupu k jejich domu po jeho pozemku. Takové veřejné užívání pozemku nejprve ve vlastnictví otce stěžovatele a později stěžovatele samotného po dlouhou dobu, od sedmdesátých let 20. století do začátku roku 2010, bez jakéhokoliv omezení třetích osob, je jedním z klasifikačních znaků veřejné účelové komunikace. Již z těchto tvrzení, jež jsou obsažena v odůvodnění napadeného rozsudku v části o hodnocení důkazů, vyvodil krajský soud odpovídající skutkový závěr o tom, že otec stěžovatele jako vlastník pozemků souhlasil, resp. byl minimálně srozuměn se zřízením, vedením a užíváním veřejné účelové komunikace na svých pozemcích nejen pro svou potřebu, případně potřebu svých příbuzných, ale i pro potřebu třetích osob bez personálního omezení.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ani stěžovatel nehovoří o tom, že by sám nebo jeho otec bránil vzniku veřejné účelové komunikace i pro potřeby třetích osob např. umístěním cedulí „zákaz vstupu“, vykazováním osob z pozemku, apod., nebo že by podávali v tomto směru nějaké návrhy ke správnímu orgánu či k soudu, v nichž by zpochybňovali práva třetích osob. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto *nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas*, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. V tom případě stačí, aby vlastník *strpěl užívání pozemku* jako komunikace (v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání). Ostatně z obsahu správního spisu vyplývá, že účelová komunikace byla vybudována se svolením otce stěžovatele, resp. na jeho podnět, tehdejším jednotným zemědělským družstvem ve spolupráci s národním výborem, a L. B. se budování v mezích svých možností zúčastnil. Pokud tak vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít.

Krajský soud také správně zdůraznil, že stěžovatel minimálně akceptoval postoj svého otce ohledně veřejného užívání předmětných pozemků k výše uvedeným účelům, a to od smrti otce v roce 1997 do počátku roku 2010, kdy začal zakazovat užívání cesty (tedy více než 12 let), a v této době ničeho nenamítal proti veřejnému a nerušenému užívání i jeho pozemků veřejností. I z tak dlouhé doby trpěného užívání předmětných pozemků pro potřeby veřejnosti lze právem dovodit, že i stěžovatel souhlasil s vedením veřejné účelové komunikace po svých pozemcích.

V dalším je pak možno odkázat na úvahy krajského soudu obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku.

Vzhledem k tomu, že účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemků, resp. vlastník pozemků strpěl užívání pozemků jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci nic nebránilo tomu, aby se společně se vznikem či zřízením této účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace pak bylo v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání předem neomezenému okruhu uživatelů (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99).

Obecní úřad Chuchelna však v prvostupňovém správním rozhodnutí uvádí k problematice stěžovatelem tvrzené absence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby, že předmětná účelová komunikace je jedinou celoročně sjízdnou komunikací, po které mají obyvatelé domů č.p. 33 a č.p. 34 možnost přijet ke svým nemovitostem běžnými osobními automobily. Tuto skutečnost opětovně prokázala zima roku 2010/2011, kdy se obyvatelé při neprůjezdnosti předmětné účelové komunikace dostali ke zmiňovaným domům většinou jen pěšky nebo s využitím terénních vozidel. Pro obyvatele domu č. p. 35 je však předmětná účelová komunikace jedinou. Účelová komunikace na parcelách č. 880, 881 a 882 také není celoročně sjízdná pro běžné osobní automobily. To byl také zřejmě jeden z důvodů, proč byla vybudována předmětná účelová komunikace. Hasičský záchranný sbor Libereckého kraje, územní odbor v Semilech, se ve svém vyjádření ze dne 31. 8. 2010 přimlouvá za zachování průjezdnosti k domům č. p. 33 a č. p. 34 obec Chuchelna, část Lhota ze silnice III. třídy č. 2829 od odbočky Bačov-Komárov po stávající účelové komunikaci – cestě na pozemcích parc. č. 832, 833/1, 833/5, 833/6, 833/10, 834/4 a 854/3. Je tomu tak proto, že na příjezdu k výše uvedeným rodinným domům po obecní komunikaci podél hřbitova dochází v zimním období k tvorbě sněhových jazyků, které vznikají i při pravidelné údržbě, a tím ztěžují až znemožňují příjezd požárních vozidel k případnému zásahu.

Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu (srov. rozsudek ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005), že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupný na www.nalus.usoud.cz). Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Také v této věci proto platí, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího.

V nyní souzené věci je třeba také připomenout, že je - li veřejně přístupná účelová pozemní komunikace v souladu s vůlí vlastníka zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání, jak je zřejmé i z ustanovení zákona o pozemních komunikacích, která vážou regulaci provozu na uvedených komunikacích na rozhodnutí příslušného orgánu, nikoliv na rozhodnutí vlastníka (§ 7 odst. 1 věta druhá, § 24). K takové regulaci nejsou oprávněni ani právní nástupci původního vlastníka. Vlastník komunikace, která má znaky účelové komunikace, jež není v uzavřeném prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích), není ani při zřízení komunikace oprávněn omezit užívání této komunikace na určitou skupinu subjektů, a vyloučit tak její obecné užívání. To neznámá, že vlastník by byl zbaven možnosti provozu na účelové komunikaci regulovat, případně komunikaci zcela uzavřít; může tak však učinit jen na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu. Silniční správní orgán se zde zabývá otázkou, zda a případně jakým způsobem je možné zmírnit již existující omezení vlastnického práva spočívající v existenci účelové pozemní komunikace na pozemku ve vlastnictví jiného. Důvody k úpravě nebo omezení veřejného přístupu mohou být různé, vždy se však vztahují k problematice přístupu veřejnosti na tuto komunikaci (např. omezení vjezdu vozidel určitého typu či nad určitou hmotnost). I zde ovšem platí ústavně konformní potřeba aplikace zásady proporcionality.

pokračování

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zamítl kasační stížnost stěžovatele směřující proti napadenému rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 13. 8. 2013, č. j. 59 A 56/2011 - 114 (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu nevznikly žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, protože jim správní soud neuložil žádnou povinnost, kterou by měly splnit (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. prosince 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu