



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Naděždy Řehákové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Irbis Group s. r. o.**, se sídlem Slušovice 681, zast. Mgr. Petrou Komárovou, advokátkou se sídlem T. G. Masaryka 11, Prostějov a žalovaného: **Krajský úřad Zlínského kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem tř. T. Bati 21, P. O. BOX 220, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) WICKE CZ, s. r. o.**, se sídlem Slušovice 626, zast. JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem se sídlem Kvítková 1569, Zlín, **II) Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a), Praha, **III) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, územní pracoviště Brno, se sídlem Příkop 11, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2012, čj. KUZL – 91500/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 9. 2013, čj. 31 A 42/2012-156,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2011, čj. 1126/4/2011, vyhověl Městský úřad Slušovice (dále jen „městský úřad“) v řízení vedeném dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), návrhu společnosti YOPLAIT CZECH, a. s. (dále jen „společnost YOPLAIT“), právní předchůdkyně společnosti WICKE CZ, s. r. o. [dále jen „osoba zúčastněná na řízení I“] na určení, že na pozemcích p. č. 1753/10, 1753/11, 1753/43,

1753/45, 1753/46, 1753/47, 1753/50, 1753/58, 1753/66 v k. ú. Slušovice, v úseku od napojení na silnici č. III/4918 (dále jen „předmětné pozemky“), existuje veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Odvolání společnosti Irbis Group, s. r. o. (dále jen „stěžovatelka“), jež je vlastníkem předmětných pozemků, Krajský úřad Zlínského kraje (dále jen „žalovaný“) svým rozhodnutím ze dne 5. 3. 2012, čj. KUZL – 91500/2011, sp. zn. KUSP - 91500/2011/DOP/MH, zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu, jež byla výrokem I. rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 11. 9. 2013, čj. 31 A 42/2012-156, zamítnuta; výrokem II. krajský soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení a výrokem III. nepřiznal žádné osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Stěžovatelka podala kasační stížnost proti výrokům I. a II. shora označeného rozsudku, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a současně právně nesprávný považovala závěr správních orgánů a krajského soudu o jejím konkludentním souhlasu s obecným užíváním komunikace. Poukázala na svůj kvalifikovaný nesouhlas spočívající v tom, že areál je monitorován kamerami a je zde umístěna zákazová cedule „*Soukromý pozemek, nepovoláním vstup zakázán*“; tabulí se zákazovým nápisem považuje za dostatečný doklad jejího nesouhlasu s obecným užíváním komunikace bez nutnosti vystavění oplocení.

[4] V této souvislosti namítla i vadu správního řízení spočívající v tom, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve správním spisu. Dle stěžovatelky „*z důkazů v rámci správního řízení i řízení před soudem vyplývá, že cestu užívala toliko stěžovatelka, případně společnost YOPLAIT CZECH, a. s. či její právní předchůdci a nástupci, a na užívání cesty nemá nikdo jiný zájem a cesta vede pouze do areálů*“.

[5] Namítla, že správní orgány nijak nehodnotily skutečnost, že celý areál byl „*mlékárenským, potravinářským provozem*“, což jim muselo být známo; u takového provozu je omezená možnost přístupu jiných osob z důvodu bezpečnosti při výrobě.

[6] Stěžovatelka tvrdila vadu řízení založenou neprovedením důkazu místním šetřením a důkazů o mlékárenském provozu v areálu.

[7] Vytkla dále absenci hodnocení důkazu o jejím jednání se společností YOPLAIT o zřízení věcného břemene za náhradu; z tohoto důkazu mělo vyplynout neudělení souhlasu stěžovatelky s obecným užíváním komunikace a skutečnost, že ani sama společnost YOPLAIT nepovažovala užívání cesty bez náhrady za možné.

[8] Nesprávnost právního posouzení pojmu „*veřejný zájem na obecném užívání pozemní komunikace*“ spatřovala stěžovatelka v tom, že správní orgány ani krajský soud nehodnotily dodržení zásady proporcionality, tedy přiměřenost míry a rozsahu omezení vlastnictví ve vztahu k cíli sledovanému a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno (odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99). Nezabývaly se dle stěžovatelky tím, zda zájem společnosti YOPLAIT, resp. poté osoby zúčastněné na řízení I), může být považován za zájem veřejný; pro deklaraci veřejně přístupné

pokračování

účelové komunikace je přitom třeba dostatečně zjistit veřejný zájem na obecném užívání. V daném případě se dle stěžovatelky jedná jen o zájem soukromý řešitelný nástroji práva soukromého.

[9] Za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a rozporný s provedeným dokazováním považovala stěžovatelka závěr krajského soudu, že komunikace „vznikla jako veřejně přístupná již v roce 1997, což má vyplývat z technické zprávy požární ochrany, jejíž status má být závažný i pro budoucí vlastníky a tito nejsou oprávněni komunikaci uzavřít“. Stěžovatelce není zřejmý důvod zmínky o „budoucích vlastnících“, neboť některé z předmětných pozemků stěžovatelka koupila od města Slušovice na základě smlouvy již v roce 1996 (stěžovatelka předložila ke kasační stížnosti kupní smlouvu z ledna 1996 uzavřenou s městem Slušovice na koupi pozemků p. č. 1753/40, 1753/42, 1753/43, 1753/45, 1753/46 a 1753/47). Namítla, že dle této smlouvy, jakož i dalších kupních smluv s jinými subjekty (předložila kupní smlouvu z května 1997, na základě které koupila pozemky p. č. 1753/41, 1753/11 a 1753/50), nebyly předmětné pozemky zatíženy dluhy ani závadami, tedy např. tím, že by zde byla veřejně přístupná účelová komunikace. Je proto zřejmé, že ani předchozí vlastníci předmětných pozemků tyto nehodnotili jako nemovitosti, u nichž by docházelo jakýmkoliv způsobem k omezení vlastnického práva.

[10] Rozhodnutí městského úřadu stěžovatelka označila současně za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť městský úřad v něm nepopsal situaci na předmětných pozemcích a není tak zřejmé, z jaké situace při posuzování splnění podmínek v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vycházel.

[11] Závěr správních orgánů a krajského soudu o nenaplnění znaků účelové komunikace dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nemá podle názoru stěžovatelky oporu ve spise a provedeném dokazování. Uzavřenost areálu vyplývá např. z leteckého snímku se zákresem.

[12] Stěžovatelka je přesvědčena, že v dané věci byly minimálně důvodné pochybnosti o vydání jejího souhlasu s veřejným přístupem na předmětné pozemky, proto bylo možno deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace pouze za současného poskytnutí náhrady dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

III. Vyjádření a replika stěžovatelky

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[14] Osoba zúčastněná na řízení I) navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Uvedla, že podstatou je závěr krajského soudu, že komunikace se stala veřejně přístupnou již předtím, než předmětné pozemky nabyla stěžovatelka. Tímto právním statutem komunikace musela být poté vázána i stěžovatelka a její tvrzení, že s užíváním předmětných pozemků veřejností nesouhlasí, nemůže jako kvalifikovaný nesouhlas obstát; následné úkony stěžovatelky vyjadřující nesouhlas byly irelevantní. Ve správním řízení nebylo stěžovatelkou tvrzeno a nebylo ani zjištěno, že by byl jejími právními předchůdci učiněn aktivní a právně relevantní nesouhlas s veřejným užíváním předmětných pozemků (zde odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204, a ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009). Osoba zúčastněná na řízení I) má za to, že nebylo třeba provést místní šetření, neboť správním orgánům je situace v místě známa a nebylo potřebné zjišťovat úkony stěžovatelky, kterými dávala v místě najevo nesouhlas

s veřejným užíváním komunikace. Dle osoby zúčastněné na řízení I) stěžovatelka interpretuje zásadu proporcionality a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, nesprávně, neboť „*veřejností je nutno rozumět možnost vstupu na pozemní komunikaci neomezeného okruhu osob*“ (citovala tu část zmíněného rozsudku).

[15] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) se ke kasační stížnosti meritorně nevyjádřily.

[16] Stěžovatelka v replice připomněla, že podmínkou zřízení veřejně přístupné účelové komunikace je souhlas vlastníka pozemku a nezbytná komunikační potřeba; ani jedno nebylo naplněno. Znovu poukázala na kupní smlouvy z roku 1996 a 1997 s tím, že z nich je zřejmé, že právní předchůdci stěžovatelky nedali (ani konkludentní) souhlas s veřejným užíváním předmětných pozemků. Opětovně zmínila svá jednání se společností YOPLAIT o zřízení věcného břemene. Správní orgány a krajský soud dle stěžovatelky poměry na místě samém a popis místní situace zcela opomenuly; místní šetření bylo nutné zejména ke zjištění tzv. komunikační potřeby, resp. veřejného zájmu na obecném užívání komunikace. Veřejný zájem zde není dán, neboť jediným subjektem majícím na přístupu zájem je osoba zúčastněná na řízení I). S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, dle něhož „*veřejná přístupnost účelové komunikace ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou*“, je možno konstatovat, že nebyly splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť v daném případě se jedná o komunikaci v uzavřeném prostoru (areálu) sloužícím toliko potřebě stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení I).

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadený rozsudek či řízení, jež jeho vydání předcházelo, netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV.1 Námitky proti závěru o existenci konkludentního souhlasu s obecným užíváním sporné komunikace spojené s tvrzením o nepřezkoumatelnosti tohoto závěru

[18] Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích stanoví: „*Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*“ Vedle takto upravených tzv. veřejně přístupných účelových komunikací [u nichž (však) může příslušný silniční správní úřad na návrh vlastníka účelové komunikace upravit nebo omezit veřejný přístup, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka], jsou v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích upraveny tzv. účelové komunikace veřejně nepřístupné, tedy účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu a přístupné veřejně nejsou. Účelová komunikace (dle § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích) je jednou ze čtyř kategorií pozemních komunikací, které jsou charakterizovány v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, že se jedná o „*dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci [...]*“. Z § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývá oprávnění každého užívat účelové komunikace „*bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny*“, pokud zákon nestanoví jinak (tak tomu je právě u tzv. účelových komunikací veřejně nepřístupných); tímto institutem „*obecného užívání*“ je vlastník pozemků, přes které vede veřejně přístupná účelová komunikace, ve svém vlastnickém právu omezen tak, že musí strpět veřejný přístup na ně.

pokračování

[19] Jak vyplývá z dosavadní judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76, ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, nebo ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000), ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil (tj. nejedná se o nucené omezení vlastnického práva), je jeho vlastnické právo omezeno veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno (následným) jednostranným úkonem vlastníka pozemku, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. Omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je tedy způsobilé přecházet z vlastníka pozemku na budoucí vlastníky. Souhlas vlastníka pozemku (věnování obecnému užívání) nemusí být projevem výslovně, může jít o souhlas vyjádřený konkludentně (např. faktické zřízení účelové komunikace). Za souhlas v tomto smyslu je třeba považovat i absenci tzv. kvalifikovaného nesouhlasu, kdy vlastník pozemku strpí (umožňuje) obecné užívání pozemku a nijak aktivně nejedná, aby jeho užívání zabránil. Vedle souhlasu musí být splněna i podmínka tzv. naléhavé komunikační potřeby v souladu s principem proporcionality. Účelová komunikace vzniká ze zákona, takže tu není třeba konstitutivního rozhodnutí; ze zákona může vzniknout účelová komunikace i v případech, kdy je pozemní komunikace užívána „od nepaměti“ (tj. nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována); rovněž zde je třeba naplnění podmínky přístupové výlučnosti.

[20] V projednávané věci vyplývá, že předmětem sporu nebylo naplnění definičních znaků dle § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (v dané věci jde o komunikaci určenou k užití vozidly a chodci, sloužící ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi), a nebylo ani sporu o naplnění znaku (jasné) znatelnosti komunikace v terénu a požadavku výlučnosti této cesty k nemovitostem v lokalitě. Spornou byla a je otázka věnování komunikace obecnému užívání, resp. udělení souhlasu vlastníka předmětných pozemků s užíváním komunikace veřejností.

[21] Krajský soud dospěl (shodně se žalovaným) k závěru, že souhlas s obecným užíváním předmětných pozemků byl dán konkludentně, neboť byly dlouhodobě užívány veřejností, aniž by byl vlastníkem jakkoliv projevem kvalifikovaný nesouhlas; takovým kvalifikovaným nesouhlasem nemůže být pouhé pozdější, až v nynějším řízení vyjádřené tvrzení stěžovatelky, že s veřejným užíváním nesouhlasí. Veřejně přístupná účelová komunikace vznikla již v minulosti a její právní status je závazný i pro budoucí vlastníky (krajský soud v této souvislosti zmínil důkazní listinu – technickou zprávu požární ochrany). Dále se krajský soud ztotožnil s užitím tzv. notoriety městským úřadem s tím, že městskému úřadu musel být stav předmětné komunikace a lokality dobře znám; o jeho znalosti místních poměrů neměl pochybnost. Poukázal rovněž na veřejnosti přístupnou prodejnu mléčných výrobků dostupnou pouze právě po sporné komunikaci a dokreslující městským úřadem deklarovaný status komunikace.

[22] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že na rozdíl od stěžovatelky neshledal napadený rozsudek krajského soudu v této otázce nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů spočívá zejména v tom,

že v něm nejsou uvedeny rozhodovací důvody, závěry jsou učiněny na základě skutečností v řízení nezjišťovaných nebo zjištěných v rozporu se zákonem, není-li z rozhodnutí zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny, anebo nedoje-li k vypořádání námitek účastníka (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 Afs 89/2007-38). Nejvyšší správní soud má za to, že z napadeného rozsudku je zřejmé, k jakým skutkovým a právním závěrům krajský soud v této otázce dospěl a jaké právní předpisy a judikaturu soudů aplikoval. Nevyplývá z něj ani, že by krajský soud vycházel ze skutečností v řízení nezjišťovaných a ve správním a soudním spise absentujících, nebo že by opomenul podstatné žalobní námítky stěžovatelky. Námítce nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[23] Ani závěr o existenci v minulosti daného konkludentního souhlasu vlastníků předmětných pozemků s obecným užíváním neshledal Nejvyšší správní soud nezákonným.

[24] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgány vycházely ve svých rozhodnutích z písemných podání stěžovatelky a společnosti YOPLAIT. Současně s ohledem na znalost místních poměrů vycházel městský úřad také z tzv. notorií. Z těchto podkladů měly správní orgány jednak za prokázané, že k veřejnému užívání předmětných pozemků byl dán konkludentní souhlas vlastníky již v minulosti, tj. ještě před nabytím jejich vlastnictví stěžovatelkou, a jednak že i stěžovatelka sama dala tento konkludentní souhlas. Komunikace vznikla již v roce 1986, nikdy nebyla uzavřena (oplocena), nikdy zde nebyla závora, vrátnice nebo dopravní značení, v areálu se nacházela veřejnosti volně přístupná prodejna mléčných výrobků, stěžovatelka a společnost YOPLAIT si vzájemně umožňovaly užívat své pozemky k průchodu a průjezdu a nebylo prokázáno, že by původní vlastníci předmětných pozemků nebo poté i stěžovatelka aktivně bránili obecnému užívání cesty.

[25] Stěžejní otázkou je tedy správnost závěru správních orgánů o konkludentním souhlasu daném předchozími vlastníky předmětných pozemků. Takový souhlas by totiž byl závazný následně i pro stěžovatelku a nebylo by již třeba zkoumat její případný pozdější (ne)souhlas.

[26] Jak správní orgány i krajský soud správně uzavřely, aktivní nesouhlas předchozích vlastníků s obecným užíváním cesty nebyl ve správním řízení nijak prokázán. Z podkladů rozhodnutí naopak vyplynulo, že jejich aktivní nesouhlas projeven nebyl. Stěžovatelka svou argumentaci, pokud jde o otázku souhlasu před jejím nabytím vlastnictví k předmětným pozemkům, opakovaně opírala o obecné tvrzení, že cesta byla zřízena pouze pro účely příjezdu k areálu a jeho obslužnost a nikdy nebyl dán souhlas k jejímu veřejnému užití. Nijak konkrétně nevyvrátila tvrzení uvedená již v žádosti společnosti YOPLAIT (např. tvrzení, že užívání pozemků společností YOPLAIT nebylo bráněno ani původními vlastníky pozemků poté vlastněných stěžovatelkou) ani skutečnosti prokázané prostřednictvím tzv. notorií. Stěžovatelčina kontinuální argumentace ve správním řízení i případné důkazní návrhy uvedené v odvolání vypovídaly naopak k otázce (ne)souhlasu daného samotnou stěžovatelkou, a týkaly se tak doby, kdy již pro ni byl závazný souhlas s veřejným užíváním daný předchozími vlastníky předmětných pozemků. Podstatou stěžovatelčiny obrany je po celou dobu skutečnost, že ona sama nemá zájem na veřejném užívání komunikace. Toto tvrzení však není pro věc relevantní, neboť tím není zpochybněno, že již před tím, než předmětné pozemky do vlastnictví nabyly, byl souhlas s veřejným užíváním dán.

[27] Nejvyšší správní soud, obdobně jako soud krajský, neshledal nezákonným užití tzv. notorií jako podkladů rozhodnutí vedle podkladů dalších. Notoriety (skutečnosti, a to i místně obecně známé, u nichž je již z povahy nadbytečné, aby správní orgán uváděl, jak se je dozvěděl) mohou patřit mezi podklady rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního

pokračování

řádu. Účastníci řízení však mohou svými tvrzeními popírat obsah notorií a mohou také navrhnout důkazy k prokázání svých odlišných tvrzení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58). Krajský soud evidentně neměl důvod pochybovat o důvodnosti a zákonnosti užití místních znalostí. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, stěžovatelka skutečnosti městským úřadem uvedené a vycházející z notorií (vedle tvrzení uvedených v písemném návrhu společnosti YOPLAIT) nijak relevantně nezpochybnila. Je třeba dodat, že rozhodné skutečnosti prokazované městským úřadem formou notorií (tj. skutečnosti podstatné v otázce souhlasu s veřejným užíváním cesty uděleného v minulosti) přitom dle Nejvyššího správního soudu náleží mezi skutečnosti, jimž odpovídá možnost místní znalosti širokou veřejností (otázka existence případného oplocení, závory či dopravního značení v minulosti, otázka volného přístupu na cestu široké veřejnosti, včetně zákazníků prodejny).

[28] Z uvedených důvodů je neopodstatněná kasační námitka stěžovatelky o nevhodnosti důkazu o jejích jednáních se společností YOPLAIT o zřízení věcného břemene. Sama stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že tímto mělo být prokázáno, že ona sama neudělila souhlas s veřejným užíváním komunikace (nikoliv, že by tento nesouhlas neudělili předchozí vlastníci předmětných pozemků). Nadto je třeba uvést, že ve správním řízení stěžovatelka v tomto směru žádný důkaz nepředložila ani nenavrhla, tedy správní orgány neměly možnost se s jakýmkoliv takovým důkazem seznámit. Až v rámci soudního řízení stěžovatelka přiložila e - mail v angličtině (doprovázený českým překladem) od společnosti YOPLAIT s žádostí o „*formální a konečnou dohodu*“ o přístupu na cestu.

[29] Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že krajským soudem zmiňovaná technická zpráva požární ochrany pochází z roku 1997, zatímco stěžovatelka koupila některé z předmětných pozemků již v roce 1996. Dle správního spisu lze konstatovat, že se jedná o listinný důkaz předložený společností YOPLAIT k návrhu na zahájení řízení před městským úřadem; jde o zprávu ze dne 2. 6. 1997 k akci „*přístanba haly GALAS, a.s.*“ zpracovanou pro účely posouzení požární ochrany plánované haly investora - společnosti GALAS, a. s. (dle tvrzení společnosti YOPLAIT jde o jejího právního předchůdce), s níž je spojen listinný důkaz „*Vyjádření ke stavebnímu řízení*“ od Okresního úřadu Zlín - okresního požárního rady z 5. 6. 1997. V bodu 9. zprávy nazvaném „*Posouzení protipožárního zásahu*“ je (mimo jiné) uvedeno: „*Příjezd je zabezpečen po stávající asfaltové komunikaci. Nástupní plochy se nepožadují.*“ Nejvyšší správní soud neshledal uvedení této důkazní listiny krajským soudem v rozporu s jeho stěžejním závěrem o existenci souhlasu s veřejným užíváním cesty již „v minulosti“ před nabytím vlastnictví pozemků stěžovatelkou. Jde jen o jeden z podkladů rozhodnutí správních orgánů vedoucích k jejich závěrům potvrzeným následně i krajským soudem. I z vlastního tvrzení stěžovatelky vyplývá (a vyplývá to i z kupní smlouvy předložené stěžovatelkou poprvé až v řízení o kasační stížnosti), že v roce 1996 nabyla pouze některé z předmětných pozemků; vůči ostatním z předmětných pozemků tedy výhrada stěžovatelky neobstojí. Je též zřejmé, že tímto důkazem mínil krajský soud poukázat na „v minulosti“ chápaný (zejména správními orgány a právním předchůdcem společnosti YOPLAIT – společností GALAS, a. s.) charakter předmětné komunikace.

[30] Za novou, a tedy nepřipustnou, považuje Nejvyšší správní soud kasační námitku stěžovatelky, že dle smluv z roku 1996 a 1997 o koupi některých z předmětných pozemků, nebyly předmětné pozemky zatíženy dluhy ani závadami, tedy např. tím, že by zde byla veřejně přístupná účelová komunikace. Stěžovatelka se tím snaží nově doložit, že ani předchozí vlastníci předmětných pozemků tyto nehodnotili jako nemovitosti, u nichž by docházelo jakýmkoliv způsobem k omezení vlastnického práva. Stěžovatelka před městským úřadem ve svém vyjádření uvedla námitku, že některé z předmětných pozemků koupila již v roce 1996 od města Slušovice,

a to spolu s tvrzením, že chtěla omezit přístup veřejnosti na předmětné pozemky a že město nemělo zájem dále vlastnit pozemky, neboť nešlo o cestu veřejně přístupnou, ale privátní. Městský úřad k této námitce uvedl, že tvrzení nebylo nijak prokázáno. V odvolání ani následné žalobě již stěžovatelka shodnou námitku, ani námitku obsahově obdobnou té v kasační stížnosti, nevznesla; žalovaný ani krajský soud tak neměly možnost se s námitkou, jež stěžovatelka vznesla v kasační stížnosti, včetně nově předložených důkazů – kupních smluv, vypořádat.

IV.2 Námitka o rozporu s principem proporcionality a o existenci toliko soukromého zájmu

[31] Stěžovatelka po celou dobu řízení namítala, že cesta sloužila od počátku pouze k obsluze areálu a na jejím užívání nemá nikdo jiný zájem než stěžovatelka a osoba zúčastněná na řízení I) a dříve společnost YOPLAIT. Není zde tedy žádný veřejný zájem ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, nýbrž jen zájem soukromý řešitelný institutem soukromého práva.

[32] Městský úřad ve svém rozhodnutí uvedl s poukazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (o tento nálezy opřeli svá rozhodnutí i žalovaný a krajský soud), že podmínkou existence veřejného zájmu v případě veřejně přístupných účelových komunikací není mnohost osob, v jejichž zájmu by bylo (má být) deklarování cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace. Veřejný zájem zde spočívá v zajištění přístupu vlastníků (vlastníka) k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa. Stěžovatelka sama argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99; z něj vyplývá (odst. [32]), že veřejný zájem na obecném užívání komunikace spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě.

[33] Stěžovatelčině námitce o nezohlednění principu proporcionality tedy nelze přisvědčit. Jak správní orgány, tak krajský soud se dostatečně vyjádřily k otázce proporcionality omezení vlastnického práva stěžovatelky – zabývaly se tím, zda přístup po předmětných pozemcích k nemovitostem v dané lokalitě je nezbytný a zjistily, že alternativa zde není a nebyla (což ani stěžovatelka sama nepopírala a nepopírá; toliko před městským úřadem navrhovala, aby si společnost YOPLAIT vybudovala cestu vlastní).

IV.3 Námitky o neprovedení navržených důkazů a opomenutí funkčního určení areálu

[34] Stěžovatelka opětovně namítla neprovedení důkazu místním šetřením; nutno podotknout, že tuto námitku více nerozvedla. Z vyžádaného správního spisu vyplývá, že stěžovatelka navrhla provedení důkazu místním šetřením již ve svém vyjádření v řízení před městským úřadem, a to za účelem prokázání jejího tvrzení, že společnost YOPLAIT navzdory poškození cesty neprovedla její opravu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu (i žalovaného), že městský úřad dostatečně a přiléhavě ve svém rozhodnutí odůvodnil neprovedení tohoto důkazu tím, že jde o prokazování skutečnosti nedůležité pro zjištění skutkového stavu rozhodného pro určení právního vztahu; ani Nejvyšší správní soud nemá za to, že by tato k dokazování navržená skutečnost vypovídala k otázce souhlasu s obecným užíváním cesty předchozími vlastníky. Ze správního spisu dále vyplývá, že v odvolání stěžovatelka tvrdila, že místní šetření navrhovala z důvodu prokázání geografické uzavřenosti lokality a jejího monitorování a umístění zákazové tabule. Nejvyšší správní soud zde znovu připomíná, že námitky stěžovatelky o jí provedených kontrolních opatřeních k vyloučení veřejnosti z užívání komunikace nemají žádný význam ve vztahu k posouzení souhlasu s obecným užíváním daného již předchozími vlastníky. Pro úplnost dodává, že pokud jde

pokračování

o námitku „geografické uzavřenosti“ lokality, správními orgány i krajským soudem bylo přiléhavě vyloženo, že městskému úřadu byl stav komunikace a lokality dostatečně znám.

[35] Dále stěžovatelka namítla neprovedení důkazů o mlékárenském provozu. Tato námitka evidentně směřuje jen proti postupu krajského soudu. Z vyžádaného správního spisu a soudního spisu totiž vyplývá, že stěžovatelka nejdříve při ústním jednání u krajského soudu vznesla výhradu, že v areálu byl mlékárenský provoz a již od roku 1986 se u něj tedy nemohl z hygienických důvodů předpokládat přístup veřejnosti; navrhla k tomuto tvrzení více konkrétních důkazů. Krajský soud při jednání zamítl tyto důkazní návrhy pro nedůvodnost, což vyplývá také z odůvodnění napadeného rozsudku, v němž tento svůj závěr v potřebném rozsahu vysvětlil. K této kasační námitce stěžovatelky Nejvyšší správní soud uvádí, že je nekonkrétní a není z ní zřejmé, na kterých z těchto důkazů stěžovatelka trvá, a zda a v čem spatřuje odůvodnění neprovedení těchto důkazů krajským soudem za nezákonné a nesprávné. Nejvyšší správní soud proto k této obecné námitce, v odpovídajícím (obecném) rozsahu, uvádí, že zde nedošlo k tzv. opomenutí důkazů ve smyslu judikatury Ústavního soudu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94), neboť z vyžádaného soudního spisu a napadeného rozsudku vyplývá, že důkazní návrhy jemu předložené neponechal krajský soud bez povšimnutí, zabýval se jimi, avšak k jejich provedení neshledal důvod.

[36] Ani tvrzení, že se správní orgány nezabývaly a nezohlednily omezení přístupu veřejnosti do areálu z důvodu mlékárenského provozu, nelze akceptovat.

[37] Již shora bylo připomenuto, že tuto námitku stěžovatelka neuvedla před správními orgány, nýbrž až při jednání před krajským soudem, a to výslovně s označením, že jde o „nové skutečnosti“, k nimž mělo být správními orgány přihlíženo.

[38] Není zde tedy na místě uvažovat o tom, že by se jednalo o situaci opomenuté námitky, příp. námitky nesprávně správními orgány posouzené. Pokud pak stěžovatelka míní, že i bez jejího upozornění měly správní orgány k této skutečnosti přihlídnout, je třeba uvést, že stěžovatelka tuto novou námitku uvedla před krajským soudem až po lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Současně má Nejvyšší správní soud za to, že z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že si existence potravinářské výroby byly vědomy (argumentovaly i prodejnou mléčných výrobků), avšak skutečnost potravinářského provozu v lokalitě neměla vliv na jejich závěry o faktu umožnění užívání a užívání cesty veřejností již v době před nabytím pozemků stěžovatelkou.

[39] Správní orgány navíc stěžovatelku správně upozornily na možnost podání návrhu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích za účelem úpravy nebo omezení veřejného přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

IV.4 Námitka o vadě správního řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a námitka o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského úřadu pro nesrozumitelnost

[40] Stěžovatelka také namítla vadu správního řízení spočívající v tom, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve správním spisu. Dle stěžovatelky „*z důkazů v rámci správního řízení i řízení před soudem vyplývá, že cestu užívala toliko stěžovatelka, případně společnost YOPLAIT CZECH, a. s. či její právní předchůdci a nástupci, a na užívání cesty nemá nikdo jiný zájem a cesta vede pouze do areálu*“. Tuto námitku stěžovatelka vznesla již v žalobě. Krajský soud považoval námitku za nedůvodnou; s tím se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Ze správního spisu je zřejmé, že skutkové závěry správních orgánů vycházejí

z podkladů obsažených a uvedených ve správním spise a nejsou s nimi v rozporu. Správní orgány nijak nezpochybovaly, že pozemní komunikace vede (toliko) k dané lokalitě [areálu, resp. budovám stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení I)], ani to, že ji užívala stěžovatelka, společnost YOPLAIT, její právní předchůdce a dále osoba zúčastněná na řízení I). Současně však z podkladů dovodily užívání předmětných pozemků, a to již v době před nabytím těchto pozemků stěžovatelkou, veřejností (včetně samozřejmě tehdejších vlastníků areálu), resp. dovodily absenci jakéhokoliv projevu nesouhlasu předchozích vlastníků s obecným užíváním cesty. Konkrétní podklady rozhodnutí, ze kterých správní orgány vycházely, jsou přitom uvedeny v jejich rozhodnutích; Nejvyšší správní soud zde odkazuje rovněž na argumentaci shora zde uvedenou v odst. [24], [26] a [27].

[41] Stěžovatelka označila rozhodnutí městského úřadu za nepřekoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť městský úřad v něm nepopsal situaci na předmětných pozemcích a není tak zřejmé, z jaké situace při posuzování splnění podmínek § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vycházel. Jak vyplývá z vyžádaného soudního spisu, rovněž tuto námitku vznesla stěžovatelka již v žalobě. Nejvyšší správní soud má za to, že již z napadeného rozsudku vyplývá, proč je tato námitka nedůvodná. Dle projednávané věci účastníkům řízení i městskému úřadu je situace komunikace dobře známa. Pokud stěžovatelka namítla, že městský úřad ve svém rozhodnutí nepopsal kontrolní opatření stěžovatelky (zákazová tabule, monitoring osob), Nejvyšší správní soud znovu připomíná irelevantnost této námitky pro posouzení existence souhlasu předchozích vlastníků s veřejným užíváním předmětných pozemků. Nejvyšší správní soud neshledal rozhodnutí městského úřadu nesrozumitelným. Pro srozumitelnost rozhodnutí není klíčové, do jaké míry městský úřad a následně žalovaný reagovali na jednotlivé výtky stěžovatelky, nýbrž především to, je-li z jejich rozhodnutí zřejmé, v jakém místě je existence veřejně přístupné účelové komunikace deklarována. V tomto směru ani stěžovatelka samotná žádnou výtku nesrozumitelnosti nepřednesla; ze správního i soudního řízení je patrné, že spor nebyl o to, kde se komunikace nachází, ale o to, je-li veřejně přístupná.

IV.5 Veřejně nepřístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích

[42] Dle stěžovatelky nemá oporu ve spise a provedeném dokazování závěr správních orgánů a krajského soudu o nenaplnění znaků účelové komunikace dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích; uzavřenost areálu dle ní vyplývá např. z leteckého snímku se zákresem.

[43] Ani tato námitka důvodná není.

[44] Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatelka přílohou k žalobě předložila letecký snímek lokality (areálu, budov) s barevným vyznačením již zmiňované „geografické uzavřenosti“ lokality (stromy, stráž, potok), stěžovatelčiných bezpečnostních opatření (brána, zákazová tabule, kamery), a oplocení kolem budovy osoby zúčastněné na řízení I).

[45] Znovu nutno připomenout podstatný skutkový závěr správních orgánů (a krajského soudu) v dané věci, že již před nabytím pozemků stěžovatelkou nebylo v přístupu veřejnosti na pozemní komunikaci bráněno. Jak již bylo výše několikrát vyloženo, stěžovatelkou zavedená bezpečnostní opatření nemohla tento závěr vyvrátit; totéž platí i pro nová pozdější bezpečnostní opatření (plot) osoby zúčastněné na řízení I). Navíc stěžovatelkou vyznačené oplocení zřízené osobou zúčastněnou na řízení 1. nijak neobklopuje předmětnou komunikaci.

pokračování

[46] Z rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu dále přehledně vyplývá závěr, že určitá „geografická uzavřenost“, přesněji vyjádřeno „geografická ucelenost“ lokality nemohla vést k deklarování účelové komunikace jako veřejně nepřístupné ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích; z dokazování provedeného vyplynulo naopak faktické neomezení v minulosti přístupu veřejnosti i navzdory takto zmiňované „geografické uzavřenosti“ lokality. Nadto je možno dodat, že stěžovatelka sice v průběhu celého řízení poukazovala na „geografickou uzavřenost“ lokality v souvislosti s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; nenamítala „uzavřený prostor nebo objekt“ dle odst. 2 téhož ustanovení. Sama stěžovatelkou tvrzená „geografická uzavřenost“ areálu nebyla v průběhu řízení nikým zpochybněna; tato skutečnost však nemohla zvrátit závěr správních orgánů o (faktickém) věnování cesty k veřejnému užívání v minulosti. Rovněž nikdo nezpochybňoval, že cesta byla vybudována pro přístup k areálu a nikam jinam nevede. Připomenout je zde možno i v řízení zjištěný a stěžovatelkou nepopíraný fakt, že právě po sporné komunikaci byl v minulosti zabezpečen jediný reálný přístup k prodávně v areálu společnosti YOPLAIT.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[48] Stěžovatelka, která neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení (nad rámec běžných nákladů) nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení ani osobám zúčastněným na řízení I), II) a III), neboť dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; protože žádná povinnost těmito osobám uložena nebyla, nebyl důvod náhradu nákladů jim přiznat.

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

V Brně dne 28. srpna 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu