



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Naděždy Řehákové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Ing. M. D.**, zast. JUDr. Vlastimilem Motlíkem, advokátem se sídlem Příčná 350, Železný Brod, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) S. V.** a **II) M. V.**, oba zastoupení JUDr. Ivanou Veliškovou, advokátkou se sídlem Antonína Dvořáka 287, Turnov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2011, č. j. OD 965/2011-2/280.9/Ca, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 6. 11. 2013, č. j. 59 A 80/2011-59,

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.** 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. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2011, č. j. OD 965/2011-2/280.9/Ca, jímž bylo změněno rozhodnutí Obecního úřadu Vyskeř, silničního správního úřadu ze dne 10. 5. 2011, č. j. SŘ/111/2008. Uvedeným prvostupňovým rozhodnutím Obecního úřadu Vyskeř ze dne 10. 5. 2011 ve znění změny provedené odvolacím rozhodnutím žalovaného bylo deklarováno, že pozemek p. č. 90/3 (správně má být st. p. č. 90/3) v kat. území Vyskeř, splňuje znaky uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

a minimálně od roku 1945 se na něm nachází účelová pozemní komunikace. Stěžovatelka v řízení před správními orgány i krajským soudem namítala nesprávnost zjištění, že předmětný pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

II. Posouzení věci krajským soudem

[2] Krajský soud v dané věci rozhodoval podruhé poté, kdy již v r. 2009 projednával žalobu právního předchůdce stěžovatelky pana F. M. jako vlastníka pozemku st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř a kdy ve svém rozsudku ze dne 30. 10. 2009, č. j. 59 Ca 22/2009-34 vytkl žalovanému neúplnost skutkových zjištění a procesní vady. V nyní posuzované věci shledal, že žalovaný své skutkové a právní závěry patřičně odůvodnil, je zřejmé, z jakých skutkových zjištění vycházel a o jaké skutečnosti opřel své závěry právní. Krajský soud z obsahu rozhodnutí žalovaného zdůraznil výsledky dokazování k prokázání způsobu užívání předmětné parcely st. p. č. 90/3 od doby poválečné až do doby vlastnictví předmětné parcely stěžovatelkou. Z výslechu svědků a i ze zprávy firmy AGRO Český ráj, a. s., spolehlivě vyplývá, že parcela byla užívána jako veřejná komunikace. Krajský soud proto konstatoval, že pozemek byl užíván od nepaměti, nejméně od r. 1945, jako jediná možná přístupová cesta i pro manžele V. a také pro jejich právní předchůdce P. do r. 1972. Krajský soud připustil, že rozsah užívání komunikace doznal změn, avšak nadále trvá zájem a nutnost užívat předmětnou parcelu nejen manželi V., ale i ostatními sousedy. Pokud u manželů V. trvá nezbytnost komunikačního spojení přes předmětnou parcelu k jejich domu, je tím generována i komunikační potřeba pro veřejnost.

[3] Krajský soud se zabýval i možnými změnami skutkových okolností, majících význam pro posouzení charakteru pozemku vlivem plynutí času a změn v krajině, avšak dle jeho názoru taková změna okolností nenastala. Poukázal na to, že při posouzení veřejné potřeby užívat parcelu jako komunikační spojnicí je třeba rozlišovat příčinu a následek, neboť příčinou ztráty zájmu o užívání komunikace či snížení okruhu uživatelů komunikace nebyla ztráta potřeby této komunikační spojnice, nýbrž aktivita vlastníka parcely bránící jejímu užívání. Nadále však kontinuálně trvá potřeba užívat této komunikace v souladu s historicky daným statutem parcely. Krajský soud na základě místního šetření provedeného dne 14. 3. 2011 ve správním řízení vyloučil možnost alternativní přístupové cesty k nemovitosti manželů V. přes parcelu T. v komplikovaném terénu jen pro pěší, s mokřinou a opěrnou zdí. Shledal, že přístup přes tento soukromý pozemek v neporovnatelně horším terénu není alternativní možností, která by vyvrátila nezbytnou komunikační potřebu veřejnosti přes pozemek st. p. č. 90/3. Stěžovatelka ostatně ani nepoukazuje na možnost jiné přístupové cesty k domu č. p. 10 manželů V. na jejich parcele, která je obklopena jen cizími pozemky, a tito mohou realizovat svou komunikační potřebu od silnice přes pozemek p. č. 1924 ke svému domu pouze přes parcelu st. p. č. 90/3. Soud také odůvodnil, proč neprovedl důkaz místním ohledáním pro zjevnou nadbytečnost, a uvedl, že pro posouzení věci samé nepovažoval za podstatné tvrzení o pouze částečném užívání parcely st. p. č. 1923. Z uvedených důvodů Krajský soud podanou žalobu zamítl.

III. Kasační stížnost

[4] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a dále vady řízení, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Za další vadu řízení považuje nesprávné označení pozemku p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř s tím, že nejde o parcelu pozemkovou, ale stavební.

[5] Ke skutkovému stavu věci stěžovatelka odkázala na korespondenci jejího právního předchůdce F. M. s manželí V., na nerealizovaný geometrický plán a na dopis JUDr. Ježdíkové - právní zástupkyně manželů V. ze dne 6. 4. 2006, z nichž má vyplývat možnost zřízení věcného břemene na předmětném pozemku; uznání manželů V., že obecní cesta p. č. 1924 končí na hranici předmětného pozemku st. p. č. 90/3 (dvůr p. M.) a že na p. č. 1923/1 cesta neexistuje. Uvedená korespondence dle stěžovatelky prokazuje, že její právní předchůdce F. M. s užíváním parcely st. p. č. 90/3 nesouhlasil, manželé V. si byli vědomi, že se o veřejnou cestu nejedná a snažili se zajistit přístup ke svému domu nástrojem soukromého práva. Stěžovatelka namítá, že cesta k domu č. p. 10 manželů V. vyznačená na snímku pozemkové mapy jako cesta historická (přerušovaná čára) a cesta vzešlá z práva bývalé veřejné komunikace (plná čára) nejsou totožné. Tvrdí, že manželé V. nejezdí přes dvůr po historické cestě dále na parcelu p. č. 1923/3, nýbrž zabočí ke svému domu č. p. 10, kde mají garáž.

[6] Krajský soud přehlédl argumentaci stěžovatelky, podle které původní cesta vedoucí od parcely č. 1924 přes stavební parcelu č. 90/3, dále po parcele č. 1923/3 a 1923/1, není účelovou komunikací, o níž rozhodoval žalovaný. Původní cesta nesloužila ke spojení parcely č. 1924 a domu č. p. 10, toto nebylo svědeckými výpověďmi potvrzeno. Stěžovatelka odlišuje situaci, že manželé V. neprojíždějí přes parcelu st. p. č. 90/3 na parcelu č. 1923/1, od situace, kdy jedou autem po stavební parcele č. 90/3 k vjezdu do stodoly jako součástí jejich domu (garáž). Dovozuje, že v důsledku rozsudku krajského soudu se stala účelovou komunikací trasa přes dvůr ke garáži v č. p. 10 sloužící pouze manželům V., nikoliv veřejnosti. Stěžovatelka v této souvislosti namítá nesprávné posouzení věci, neboť krajský soud potřebu manželů V. nesprávně povyšuje na veřejný zájem a ztotožňuje jejich cestu s kdysi existující cestou vedoucí z pozemku p. č. 1924 přes stavební parcelu č. 90/3 na pozemek p. č. 1923/3 a dále na pozemek p. č. 1923/1.

[7] Stěžovatelka namítla zánik teoreticky dříve existující cesty přes předmětný pozemek v důsledku neudržování této cesty a terénních úprav. Soud nehodnotil příčinu zániku cesty, ke stavu cesty neprovedl místní šetření a nepřihlédl k výsledkům svědků, kteří zánik cesty potvrzují.

[8] Stěžovatelka též nesouhlasila se zjištěním, že první známka nesouhlasu F. M. s užíváním pozemku st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř se datuje od r. 2005. Poukázala na výpověď svědka D. zaměstnaného od r. 1982 v JZD Všeň, že již v té době nebyl průjezd dvorem užíván, neboť nebyl dostatečně široký pro zemědělskou techniku a protože si to F. M. nepřál. To svědčí o nesouhlasu F. M. s užíváním průchodu přes dvůr již v uvedené době.

[9] Správní orgán porušil při řízení i procesní ustanovení, neboť stěžovatelku neinformoval o výslechu B. B., v důsledku čehož se nemohla účastnit výslechu a klást svědkovi otázky.

[10] Alternativní přístupová cesta k domu č. p. 10 manželů V. existuje, jedná se o cestu po pozemcích p. č. 517/14 a p. č. 514 v kat. území Vyskeř. Tato přístupová cesta byla do 6. 1. 2009 ve vlastnictví manželů V., kdy pozemky darovali manželům T. (dcera a zeť manželů V.). Manželé V. se tedy zbavili vlastnictví k parcelám č. 517/14 a č. 514 zajišťujícím jim přístup k domu č. p. 10 Skalany. Tuto skutečnost stěžovatelka prokazuje předložením výpisu z katastru nemovitostí ze dne 17. 12. 2013. Nelze souhlasit s nemožností alternativního přístupu s odkazem, že zbourání 120 cm vysoké zídky a zasypaní mokřiny je vážnějším omezením vlastníků, než kterým je bez finanční náhrady trvalé zatížení stavební parcely č. 90/3 k tíži stěžovatelky a osob bydlících v č. p. 3 Skalany.

[11] Stěžovatelka s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 dovozovala, že není její povinností strpět na svém pozemku aktivity jiných subjektů, které realizují svůj ryze soukromý zájem.

[12] Z uvedených důvodů se stěžovatelka domáhala zrušení rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na rozbor jednotlivých znaků týkajících se účelových komunikací, který provedl ve svém rozhodnutí, a uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí žádné nové skutečnosti, které by mohly vést ke zrušení napadeného rozsudku a správního rozhodnutí. Ve správním řízení i v řízení před krajským soudem bylo podle jeho názoru prokázáno veřejné užívání pozemku st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[14] Osoby zúčastněné na řízení S. a M. V. označili kasační stížnost za nedůvodnou, neboť v ní nejsou obsažena žádná tvrzení, s nimiž by se žalovaný a krajský soud nevypořádali, ani důkazy, které by umožnily jiný právní pohled na posuzovanou věc. Zdůraznili, že ke vzniku účelové komunikace je třeba souhlasu původního vlastníka dotčených pozemků v době, kdy na nich vzniká účelová komunikace. Takový konkludentní souhlas, resp. uznání cesty přes pozemek jako komunikační potřeby, lze z vyjádření F. M. dovodit. Osoby zúčastněné na řízení s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 807/05 poukázaly na tzv. presumpci věnování, podle které vlastník pozemku nemůže jednostranně bránit obecnému užívání účelové komunikace zřízené v souladu s vůlí vlastníka.

[15] Námitka neúčasti stěžovatelky při výslechu p. B. B. nemůže mít vliv na posouzení věci, protože stěžovatelka tuto námitku v předchozím řízení nevznesla, posouzení věci není založeno pouze na výpovědi B. B. a rozhodné skutečnosti byly potvrzeny i výpověďmi dalších svědků. Stěžovatelka se nezúčastnila místního šetření dne 14. 3. 2011 (přestože byla předvolána), při němž byly ověřeny zřetelné stopy užívání předmětné účelové komunikace i neexistence jiné alternativní přístupové cesty.

[16] Úvahy stěžovatelky ohledně možnosti částečného užívání účelové komunikace nejsou relevantní. I v případě užívání účelové komunikace pouze k průjezdu či průchodu k jejich nemovitosti z p. č. 1924 by byl naplněn účel komunikace. Účelová komunikace na stavební parcele č. 90/3 propojuje kromě dopravní obsluhy domů č. p. 3 a č. p. 10 ve Skalanech rovněž cesty na pozemkových parcelách p. č. 1924 a 1923/3, resp. p. č. 1923/1 v kat. území Vyskeř, které jsou dle katastru nemovitostí „ostatními komunikacemi“.

[17] K tvrzení stěžovatelky, že u dotyčného pozemku není naplněn znak veřejného užívání a jde ryze o soukromý zájem osob zúčastněných na řízení, osoby zúčastněné na řízení poukázaly na výklad zastávaný Ústavním soudem v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06. Podle tohoto výkladu existenci účelové komunikace nelze primárně posuzovat na základě tvrzení, že pozemek je nebo není veřejností využíván jako veřejně přístupný, nýbrž je nejprve třeba zkoumat, zda je dána nezbytnost přístupu k nemovitosti přes takový pozemek. Je-li splněna podmínka komunikační nezbytnosti i pro jediného vlastníka nemovitosti, je založeno právo vstupu

a průjezdu i třetím subjektům, tedy veřejnosti. Veřejné užívání není podmínkou vzniku a trvání účelové komunikace, ale naopak vlastnost komunikace se utváří v důsledku komunikační nezbytnosti, byť pro jediného vlastníka.

[18] Z uvedených důvodů osoby zúčastněné na řízení navrhy, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost v celém rozsahu zamítl.

VI. Replika stěžovatelky k vyjádření osob zúčastněných na řízení

[19] Stěžovatelka v replice k vyjádření osob zúčastněných na řízení vyjadřuje svůj náhled na skutečnosti, které k otázce souhlasu dřívějších vlastníků pozemku vyplynuly z výpovědi svědků. Uvádí, že všichni svědci vypovídali pouze o užívání cesty dvorem do skalanského údolí za účelem obhospodařování níže ležících pozemků, avšak nikdo z nich nepotvrdil, že předchozí vlastníci pozemku (B. B. a F. M.) souhlasili s cestou přes stavební parcelu č. 90/3 k domu č. p. 10 ve Skalanech. Z dopisu právní zástupkyně osob zúčastněných na řízení je zřejmé, že osoby zúčastněné na řízení si byly vědomy toho, že nemají právo užívat předmětnou parcelu jako příjezdovou ke garáži svého domu. Cesta do skalanského údolí již neexistuje, zanikla v důsledku jejího neudržování, po parcele p. č. 1923/3 za domy č. p. 3 a č. p. 10 jezdí jen osoby bydlící v domě č. p. 3 Skalany. Tvrzení osob zúčastněných na řízení, podle kterého cesta od parcely č. 1924 přes stavební parcelu č. 90/3 a dále po parcelách p. č. 1923/3 a 1923/1 byla používána jinými osobami, není pravdivé. Veřejný zájem na užívání cesty tu není, pozemek je bezúplatně využíván pouze osobami zúčastněnými na řízení jako majiteli domu č. p. 10 ve Skalanech. Krajský soud zamítnutím žaloby potvrdil rozhodnutí správních orgánů, jimiž byl založen soukromoprávní vztah.

VII. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[20] Stěžovatelka je vlastnící stavební parcely st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř a manželé V., kteří podali dne 9. 4. 2008 žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí ve věci určení charakteru pozemku st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř, jsou vlastníky rekreačního domu č. p. 10 ve Skalanech na parcele st. p. č. 90/2 v kat. území Vyskeř, nacházející se proti domu č. p. 3 na stavebním pozemku p. č. 90/1 v kat. území Vyskeř ve vlastnictví stěžovatelky. Tyto parcely odděluje dotýčný pozemek st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř, přičemž na něho z obou stran navazují pozemkové parcely p. č. 1924 (asfaltovaná) a p. č. 1923 (zjištěná jako zatravněná), takže pozemek st. p. č. 90/3 tvoří spojnici. V protokolu o místním šetření ze dne 14. 3. 2011 je zaznamenáno, že od hranice pozemků p. č. 1924 a st. p. č. 90/3 je zjištěné rozdělení nájezdových kolejí vpravo k vratům kolny u č. p. 10 (dlážděný nájezd) a vlevo do vrat stodoly u č. p. 3. Další 18 metrů vedou koleje po trávě a od zúženého místa je zahloubení cesty v šíři cca 2 m. Mezi mezemi je patrná užívaná kolej, následně patrnost kolejí kolísá. Při místním šetření byl zjištěn nájezd z parcely č. 1923/1 (pokračující od předmětné parcely č. 90/3) na pozemek p. č. 513/4. Protokol o místním šetření dále zaznamenává situaci na pozemcích p. č. 517/2, p. č. 517/8 až k pozemku p. č. 512 se zjištěním, že na parcele č. 517/2 je nad dosud rozestavěným domem betonová opěrná zeď cca 120 cm vysoká, kterou lze pěšky obejít po nezřetelné pěšině, a nad opěrnou zdí se vyskytuje mokřina v rozsahu cca 20 x 10 m. V místě není patrný žádný přístup k parcele st. p. č. 50/3.

[21] Z fotodokumentace připojené k úřednímu záznamu ze dne 9. 12. 2008 z místního šetření, je patrný stav cesty od rozcestí (vjezd od kapličky) po vyasfaltované části komunikace p. č. 1924

k hranici pozemku st. p. č. 50/3 a následně přes parcelu č. 90/3 procházející mezi objekty domů a stav navazující komunikace do skalanského údolí.

[22] Podle protokolu ze dne 17. 5. 2010 o výpovědi svědků (pan T., U., H., paní H., T., H., T. a H.), kteří sami nebo jejich rodiče či příbuzní ve Skalanech pobývali a mají historické znalosti užívání daného místa, byla parcela č. 90/3 již před 2. světovou válkou, dále s určitostí minimálně od r. 1945 a následně po desítky let užívána jako veřejná komunikace pro pěší i pro zemědělské povozy za účelem obhospodařování zemědělských pozemků, k dopravě zemědělských produktů, jako turistická cesta a také jako přístupová cesta ke kamenné studni v místě garáže dřívějšího majitele a právního předchůdce stěžovatelky – F. M.. Pokud někteří svědci uvedli, že komunikaci již nevyužívají, zdůvodnili tento stav tím, že pozemky prodali (paní H., paní H.), u družstva Agro došlo ke změně mechanizace (pan D. - zaměstnanec družstva Agro od r. 1982), případně cesta není využívána cca 5-7 let z důvodů nepříjemností s panem M. (paní H., která by cestu ráda užívala) nebo z důvodu sporů (p. D.). Svědci vypověděli, že v minulosti nebylo bráněno průchodu a průjezdu přes pozemek st. p. č. 90/3, s jistotou tomu tak nebylo za původního vlastníka pana B. a z počátku ani za vlastnictví pana M., až do doby, kdy byla v místě, zřejmě panem M., umístěna tabule „Soukromý dvůr“. Svědci uvedli i další osoby, které cestu užívaly (V., K., p. S. a V.), a to i v době, kdy vlastníkem dvora již byli M.

[23] Podle protokolu ze dne 24. 9. 2008 o výpovědi svědka B. B., původního majitele dvora před F. M., byl průchod dvorem na parcele st. p. č. 90/3 ve Skalanech od nepaměti používán k průchodu pěších, k průjezdu povozů a turisticky, ze dvora byl přístup i k domu P. (právní předchůdci V.) jako jediná přístupová cesta. Svědek uvedl, že o veřejném využití pozemku musel pan M. vědět.

[24] Ve správním spise je založena korespondence z r. 2006 mezi JUDr. Martou Ježdíkovou, právní zástupkyní manželů V., a JUDr. Vlastimilem Motlíkem, právním zástupcem F. M. za účelem zajištění přístupu k domu č. p. 10 manželů V. ze strany pana F. M.. Korespondence dokumentuje nejprve snahu a připravenost manželů V. uzavřít s F. M. dohodu o zřízení věcného břemene, spočívajícího v právu chůze a jízdy po st. p. č. 90/3 v nezbytném rozsahu za úplatu (dopisy ze dne 5. 4. 2006 a ze dne 23. 8. 2006), různé alternativy zřízení věcného břemene. Je z ní zřejmé, že následně k uvedené dohodě nedošlo, neboť manželé V. dne 23. 11. 2006 požádali obecní úřad o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb.

VIII. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval kasační námitkou nesprávného označení parcely st. p. č. 90/3 jako p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř, ačkoliv jde o parcelu evidovanou v katastru nemovitostí jako stavební a označenou jako st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř. Tato námitka by byla relevantní v případě pochybností, o jaké parcele bylo napadenými rozhodnutími správních orgánů rozhodováno, a také v případě, kdy by šlo o nesprávnost, jež by nebyla odstranitelná postupem opravy zřejmých nesprávností podle § 70 zákona č. 500/1994 Sb., správního řádu. Soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že předmětná parcela je v katastru nemovitostí evidována jako st. p. č. 90/3 se způsobem využití: dvůr, a s vyznačením druhu pozemku: zastavěná plocha a nádvoří, a jako taková měla být v rozhodnutí správních orgánů označena jako st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř. Nicméně v uvedeném katastrálním území Vyskeř a v obci Vyskeř se nevyskytuje žádná jiná parcela vedená pod p. č. 90/3 tak, aby byla zaměnitelná s předmětnou parcelou st. p. č. 90/3, a o níž by bylo vyvoláno řízení dle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na žádost manželů V. za účasti

stěžovatelky jako vlastnice parcely. Nejvyšší správní soud proto považuje za jednoznačné, že v této věci byla předmětem řízení podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, stavební parcela st. p. č. 90/3 v kat. území Vyskeř ve vlastnictví stěžovatelky. Skutečnost, že správní orgány ve svých rozhodnutích označily tuto parcelu jako parcelu pozemkovou p. č. 90/3, je třeba považovat za zřejmou nesprávnost, opravitelnou postupem podle § 70 správního řádu, jež však nemůže založit důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a rozsudku krajského soudu. Jak je také patrné z rozsudku krajského soudu, tento soud vedl přezkumné řízení s tím, že tuto parcelu správně označoval a zmiňoval jako parcelu stavební.

[26] Po vymezení, o jakém pozemku je rozhodováno, Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 a z důvodů v ní uvedených podle § 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[27] Protože stěžovatelka výslovně podřadila důvody, z nichž rozsudek krajského soudu napadá, kasačním důvodům dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy důvodům spočívajícím v nesprávném skutkovém a právním posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace, Nejvyšší správní soud se zaměřil na posouzení otázky, jak je v platném právním řádu vymezena veřejně přístupná účelová komunikace a jaké definiční znaky musí splňovat.

[28] Při posouzení této otázky je nutné vyjít předně z ust. § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle kterého je pozemní komunikací „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“ Pozemní komunikace se podle ust. § 2 odst. 2 cit. zákona rozlišují podle svého určení, dopravního významu a stavebně – technického vybavení na čtyři kategorie - dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, pro účelové komunikace platí, že jejich vlastníkem může být i osoba soukromého práva a rovněž o jejich vzniku nerozhodují správní orgány (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *a contrario*), vznikají tedy přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 27/2009 – 66 a č. j. 4 As 89/2013-21; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná z www.nssoud.cz).

[29] Veřejně přístupná účelová komunikace dále podle § 7 odst. 1 cit. zákona o pozemních komunikacích 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.*“ Pouze naplnění těchto podmínek však ke vzniku veřejné účelové komunikace na soukromém pozemku nestačí. Vznik veřejné účelové komunikace je zásahem do vlastnického práva. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud proto ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 Sb. NU 9, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Je-li však takový souhlas vlastníka dán, nelze již o nuceném omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod hovořit. Ke vzniku veřejné účelové komunikace je tedy třeba udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést.

[30] Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. K otázce

kvalifikovaného nesouhlasu je možno odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které: *„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.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66). Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání Nejvyšší správní soud vyložil podle právní teorie jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“* a konstatoval, že takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz). Z uvedeného vyplývá, že pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

[31] Další judikatorně odvozenou podmínkou vzniku veřejné účelové komunikace je existence její ničím nenahraditelné komunikační nutnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42). Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. To znamená, že existuje-li jiný alternativní a vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu.

[32] K těmto dvěma dalším podmínkám pak ve smyslu shora citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, přistupuje další. Veřejná účelová komunikace nevznikne v případě, kdy bude komunikační spojení mezi nemovitostmi na daném pozemku zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene či prostřednictvím individuálních souhlasů apod.

[33] Nejvyšší správní soud, jak už učinil i v jiných případech posuzování existence veřejně přístupných účelových komunikací, tedy shrnuje, že k posouzení cesty jakožto veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny její zákonné znaky uvedené v § 2 odst. 1, 2 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, které byly dále upřesněny a vyloženy judikaturou soudů. Jedná se, mimo jiné, také o znak v minulosti (alespoň konkludentně) uděleného souhlasu vlastníka příslušného pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem této komunikace a znak komunikační nezbytnosti daný i neexistencí jiné alternativy přístupu k nemovitostem či spojení mezi nemovitostmi.

[34] Posouzením uvedených znaků se podrobně zabýval žalovaný v napadeném rozhodnutí výčtem hledisek, které tyto znaky naplňují, a to hledisek: stálosti a patrnosti v terénu; plnění účelu pozemku; nutné komunikační potřeby včetně případného alternativního přístupu k objektu manželů V. a souhlasem původního vlastníka s užíváním pozemku jako obecní cesty pro veřejnost. S naplněním těchto hledisek a znaků veřejně přístupné účelové komunikace u pozemku st. p. č. 90/3 se ztotožnil i krajský soud, přičemž správně zhodnotil, že závěry žalovaného i krajského soudu mají oporu v podkladech správního řízení.

[35] V projednávané věci předmětný pozemek předně splňuje zákonné znaky pozemní komunikace dle § 2 odst. 1 a 2 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jak je patrné z výsledku místního šetření a pořízené dokumentace, jde o pozemek v terénu, který umožňuje užití silničními vozidly i chodci. Jedná se o prostor navazující na asfaltovou komunikaci

p. č. 1924, kterou spojuje s vyjetou zatravněnou cestou p. č. 1923/1. Užívání pozemku jako sjízdné i schůdné cesty, minimálně propojující parcelu p. č. 1924 a domy č. p. 3 a č. p. 10 a ostatně i další zatravněnou cestu s vyjetými kolejiemi, je z provedených záznamů patrné. Dokazování, zejména výslechy svědků, potvrdilo, že předmětný pozemek plnil funkci příjezdu a přístupu z komunikace na p. č. 1924 k nemovitostem stěžovatelky i osob zúčastněných na řízení, sloužil též k obhospodařování pozemků v sousedství pozemku p. č. 1923/1 (ve skalanském údolí). Lze tedy shrnout, že ačkoliv pozemek st. p. č. 90/3 je dvorem, resp. zastavěnou plochou a nádvořím stěžovatelky, v minulosti sloužil a stále slouží jako přístupová plocha k domovním objektům a jako spojnice k ostatním nemovitostem v sousedství. Ostatně v tomto není mezi účastníky řízení zásadní spor, že nejde o komunikaci. Stěžovatelka namítala pouze skutečnost, že nejde o totožnou cestu užívanou manželi V. jako přístupu k jejich objektu č. p. 10 a že nejde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Výše uvedená zjištění postačují k jednoznačné kvalifikaci předmětného pozemku jako pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích.

[36] Na základě výslechů svědků je možno považovat za prokázané naplnění dalšího znaku nezbytné komunikační potřeby užívání pozemku st. p. č. 90/3 pro účely příjezdu a přístupu k objektu č. p. 10 manželů V. Tato komunikační potřeba dle výslechů svědků - pamětníků místa - existovala již v minulosti, kdy dům č. p. 10 a pozemek st. p. 90/3 užívala rodina P. (právní předchůdci V.). Ze svědeckých výpovědí zcela shodně vyplynulo, že pozemek st. p. č. 90/3 byl užíván minimálně od r. 1945 veřejností nejen k obhospodařování zemědělských pozemků, ale i k přístupu ke kamenné studánce, k turistice a pro pěší průchod, ale také – což je v dané věci rozhodující - jako jediná možná přístupová cesta pro obsluhu domu č. p. 10. To znamená, že předmětná parcela sloužila ke komunikačnímu spojení s domem č. p. 10 historicky, ve smyslu judikatury soudů tzv. „od nepaměti“.

[37] Judikatura soudů se otázkou prokazování existence veřejně přístupné účelové komunikace v případech cest užívaných „od nepaměti“ zabývala v mnoha rozhodnutích. Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64), týkajících se účelových komunikací, upozornil na problematiku prokazování veřejnosti starých cest. Uvedl, že komunikace, u níž sice 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, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60). Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, kde vyslovil: „*potíže činí důkaz veřejnosti starých cest, užívaných od nepaměti; v těchto případech starší judikatura vycházela z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesty bylo užíváno trvale z naléhavé potřeby komunikační. Byla-li tedy cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.*“ Je zde tedy konstruována domněnka, podle které, existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (za současného naplnění dalších zákonných znaků). Užívání veřejností je dáno i tam, kde užívání cesty vytvořilo zvyk přístupu k určité nemovitosti, byť jen pro jednoho vlastníka. V tomto směru krajský soud nepochybil, pokud dovedl, že pokud trvá komunikační nezbytnost bez alternativy jiného spojení ve prospěch domu manželů V., pak je tím generována i komunikační potřeba pro veřejnost. Krajský soud tímto náhledem neumožnil nepřipustný zásah žalovaného do vlastnického práva stěžovatelky, nepřisvědčil realizaci ryze soukromého práva manželů V., jak namítá stěžovatelka, nýbrž z hlediska veřejného práva obecného užívání cesty potvrdil existenci znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Tyto znaky neodvítel od současného, dříve nepředvídatelného jednání manželů V., nýbrž je dovedl kontinuálně, z historického a dlouhodobého užívání parcely st. p. č. 90/3 od dob dřívějších vlastníků této parcely, tedy z dříve existujícího zájmu veřejnosti na

užívání parcely, byť se tento zájem postupem času a z různých důvodů redukoval na zájem pouze několika uživatelů.

[38] Pro posouzení povahy pozemku st. p. č. 90/3 jako veřejně přístupné účelové komunikace postačuje, že zájem na jejím užívání v minulosti přetrvává do současné doby alespoň u manželů V. v rozsahu jimi využívaného přístupu do domu tak, jak stěžovatelka poukazuje na tuto přístupovou cestu vyznačenou přerušovanou čarou. Není podstatné, zda přetrvává potřeba veřejnosti užívat předmětnou parcelu pro spojení s pozemkem p. č. 1923/1, ani to, zda manželé V. užívají předmětnou parcelu pouze v části a v míře jim potřebné, tudíž se tato účelová komunikace nekryje s dřívějším užíváním celého pozemku i pro účely spojení s parcelou st. p. č. 1923/1. Rozhodující je, že v minulosti existoval a i v současné době přetrvává zájem na užívání části komunikace na st. p. č. 90/3 pro účely domu č. p. 10, a že tento zájem a povaha užívání pro obsluhu domu č. p. 10 nepředstavují nově vzniklé omezení práva stěžovatelky, které by vyžadovalo ochranu právním prostředkem soukromého práva, ale jsou důsledkem realizace veřejnoprávního institutu obecného užívání pozemku jako veřejně přístupné komunikace.

[39] Při posuzování znaku nutné komunikační potřeby je zapotřebí vycházet z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, podle kterého je k prokázání nutné komunikační potřeby zjištění, že k sousedním pozemkům neexistuje alternativní přístup a že užívání pozemku není zajištěno institutem soukromého práva, např. věcným břemenem.

[40] Ze správního spisu, zejména z provedeného místního šetření, při němž byl zjišťován i stav pozemků v sousedství, je zřejmé, že žalovaný se zabýval otázkou alternativního přístupu k objektu č. p. 10 a nepochybil, pokud také stanovil kritéria určité hodnoty alternativní cesty ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek č. j. 5 As 3/2009 – 76). Soud zde považoval za podstatné zjištění, zda případná alternativní přístupová cesta zajišťuje takové komunikační spojení nemovitostí, které je vhodné pro nezbytný obslužný provoz domu i při špatném počasí a ve spojení s nezbytnými provozními činnostmi (např. odvoz popela, fekální vůz, dovoz paliva, vozy hasičské i záchranné služby apod.). Takové podmínky alternativního přístupu nebyly v daném místě zjištěny i vzhledem k tomu, že v případě domů č. p. 3 a č. p. 10 nejde o novou zástavbu, jež by vytvořila nyní zákonem požadované podmínky pro uvedený provoz domů. Naopak při místním šetření provedeného z podnětu právního zástupce původního vlastníka parc. st. p. č. 90/3 F. M. bylo zjištěno, že ani přes pozemky p. č. 517/2 a p. č. 517/8 není zajištěn vhodný a náhradní přístup k nemovitosti č. p. 10. Stěžovatelka sice ve svém vyjádření ze dne 9. 3. 2011 s připojeným snímkem pozemkové mapy poukazovala na jiné možnosti přístupu po účelové komunikaci na parcelách č. 518/3, č. 517/12, č. 514, č. 517/14 a č. 517/6 v kat. území Vyskeř, avšak z tohoto situačního plánu nevyplývá, že by označené parcely, vesměs ve vzdálenějším okolí domu č. p. 10, mohly vhodným způsobem zajišťovat přístup a obslužnost domu č. p. 10, nehledě na to, že v řízení nebylo prokázáno, že by na označených pozemcích existovaly účelové komunikace. Pozemky ve vlastnictví manželů T., které stěžovatelka v kasační stížnosti označuje jako pozemky p. č. 517/14 a p. č. 514, jsou dle komentáře Obecního úřadu Vyskeř ze dne 24. 11. 2008 (k původnímu odvolání F. M.) travnatými pozemky v těsném sousedství potoka, které vzhledem k jejich zamokření nelze využívat jako účelové komunikace. Stěžovatelka kromě citací parcelních čísel pozemků, které považuje za účelovou komunikaci použitelnou pro přístup k domu č. p. 10, neuvvedla žádné údaje či okolnosti, z nichž by bylo možné usuzovat na vhodnou přístupovou cestu.

[41] Z uvedeného vyplývá, že stěžovatelka ani její právní předchůdce F. M. ve správním řízení neprokázali možnost žádného jiného vhodného komunikačního spojení mezi nemovitostmi bez použití pozemku st. p. č. 90/3 v rozsahu nezbytném k vjezdu do garáže domu č. p. 10 a k přístupu do tohoto domu. K uvedenému znaku přistupuje i nesporná skutečnost, že nedošlo

ani ke zřízení věcného břemene ve prospěch průchodu a průjezdu práva přes pozemek st. p. č. 90/3, a to i přes zjevnou vstřícnost a snahu osob zúčastněných na řízení takovou dohodu uzavřít, o čemž svědčí obsah korespondence z r. 2006.

[42] Nejvyšší správní soud k nesouhlasu stěžovatelky s posouzením, že alternativní přístupovou cestu nelze nalézt pro překážku, kterou tvoří 120 cm vysoká zídka a mokřina na jiných pozemcích v okolí domu osob zúčastněných na řízení a k jejímu tvrzení ve správním řízení, že alternativní přístup bylo možné zřídit přes vzdálenější pozemky, konstatuje, že osoby zúčastněné na řízení nelze spravedlivě nutit, aby vynakládaly nepřiměřené náklady např. na konstrukční změny vstupu do domu či na zřízení jiných přístupových cest k domu ze vzdálenějších míst ve větším rozsahu. Vlastnické právo stěžovatelky požívá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob zúčastněných na řízení k jejich domu a pozemkům. To tím spíše platí za situace, kdy veřejně přístupná účelová komunikace vedoucí přes pozemek st. p. č. 90/3 ve vlastnictví stěžovatelky byla osobami zúčastněnými na řízení i jejich právními předchůdci P. dlouhodobě užívána.

[43] K dalšímu znaku veřejně přístupné účelové komunikace, kterým je splnění souhlasu vlastníků předmětného pozemku se vznikem účelové cesty, je nutno předeslat, že souhlas vlastníků pozemku (především v případě dovozovaného souhlasu konkludentního) není možno zjišťovat k libovolnému časovému období. Souhlas musí být dán od počátku užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud vyslovil, že pokud se dobu vzniku veřejné cesty nepodaří zjistit, neboť se jedná o dlouhodobě veřejně užívanou komunikaci a její vznik nelze doložit ani svědeckými výpověďmi ani listinami z archivů, a jedná se o historickou cestu tzv. „od nepaměti“, platí domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42) a ten tak nemusí být prokazován.

[44] V daném případě je domněnka o souhlasu s veřejným užíváním předmětného pozemku posílena poznatkem, že původní vlastník pozemku pan B. B. užívání pozemku jako veřejné cesty nikterak nebránil. Vyplývá to shodně z výše zmíněných výpovědí svědků a stěžovatelka ani ve vztahu k B. B. netvrdí opak. Pouze namítá, a to poprvé až v kasační stížnosti, že nebyla účastna výsledku B. B. Tato námitka je sice oprávněná, avšak tím, že výpověď svědka B. B. jen doplňuje skutečnosti vyplývající z výpovědi ostatních svědků o bezproblémovém užívání předmětné parcely pro různé účely jako veřejné cesty již v době vlastnictví B. B., nelze namítanou vadu řízení považovat za způsobilou změnit hodnocení, že parcela byla dříve užívána s vědomím a souhlasem B.B.. Otázka věnování pozemku pro účely užívání veřejností je ve spise důkazně podpořena a stěžovatelka stav užívání pozemku za doby původního vlastníka B. B. nezpochybňuje. Své námitky vztahuje k osobě F. M. a k době, kdy tento vlastník začal projevovat nesouhlas s užíváním parcely jinými osobami a jednal tak, že činil překážky a ztěžoval přístup na pozemek. I to se stalo důvodem pro pokles zájmu některých uživatelů pozemku na pozemek vstupovat a pozemek užívat. Krajský soud náležitě rozeznal příčinu a následek neužívání předmětné komunikace v tom rozsahu, jak byla užívána v minulosti, a oprávněně poukázal na to, že stěžovatelka nesprávně zaměňuje příčinu a následek. Správně zhodnotil, že následek, spočívající ve snížení okruhu těch, kteří nyní parcelu užívají, nemá svůj důvod jediné v nepotřebnosti této komunikační spojnice pro veřejnost, neboť někteří by ji rádi užívali i v současné době a m. V. ji také nadále užívají, ale také v chování předchozího vlastníka parcely F. M., který začal bránit v užívání parcely jako veřejně přístupné účelové komunikace.

[45] Z uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná ani pro nesouhlas F. M. s veřejným užíváním průchodu přes jeho dvůr a není rozhodné, zda F. M. svůj nesouhlas projevoval od r. 2005, jak posoudil krajský soud, či dříve, jak dovozuje stěžovatelka z výpovědi svědka D.

Neužívání průjezdu dvorem z důvodu technické nezpůsobilosti užívání dvora pro zemědělskou techniku JZD v té době a zmínka o nesouhlasu F. M. s průjezdem přes dvůr nejsou relevantní z důvodu právního nástupnictví F. M. do poměrů na pozemku založených za vlastnictví B. B., tedy do poměrů, kdy pozemek byl veřejně užíván s vědomím či svolením tohoto vlastníka.

[46] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených skutečností dospěl k závěru, že pozemek st. p. č. 90/3 splňuje všechny potřebné znaky veřejně přístupné účelové komunikace vyplývající ze zákona i z judikatury soudů a skutková podstata, z níž žalovaný i krajský soud existenci těchto znaků dovodili, má oporu v provedeném dokazování. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými kasační námitky nesprávného právního posouzení věci a vad řízení, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[47] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 a § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný žádné náklady řízení, jež by byly účelné a vznikly mu nad rámec jeho běžné činnosti, neúčtoval a osobám zúčastněným na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady řízení vznikly.

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

V Brně dne 21. srpna 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu