



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **J. P.**, zast. Mgr. Liborem Buchtou, advokátem, se sídlem Dukelských hrdinů 406/23, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) P. H., II) Lesy České republiky, s.p., se sídlem Přemyslova 1106, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 5. 11. 2013, č. j. 59 A 20/2011 – 65,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků řízení **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.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2011, č. j. OD 1525/2010-2/280.9/SI (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný změnil rozhodnutí Obecního úřadu Troskovice ze dne 5. 10. 2010, č. j. 430/2010, ve věci určení pozemní komunikace jako účelové komunikace podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Prvostupňové rozhodnutí určující, že na pozemcích existovala veřejná účelová pozemní komunikace, nahradil následujícím zněním tak, že „na částech pozemků p.č. 467/1 v k.ú. Troskovice, (v majetku žalobkyně), p.p.č. 448, 451, 453, 459/1, 462, 464 všechny v k.ú. Troskovice (v majetku Ing. I. D., J. D., Zahořanské realitní spol. s r.o.), p.p.č. 459/3 v k.ú. Troskovice (v majetku P. H., P. H.) existuje prokazatelně nejméně

od roku 1961 veřejně přístupná účelová komunikace, která je zakreslená na daných pozemcích v plánu tvořícím přílohu tohoto rozhodnutí „plánek části účelové komunikace vedoucí po p.p.č. 459/1; 459/3; 448;462;464;467/1 všechny v k.ú. Troskovice“, dle § 7 zákona o pozemních komunikacích“; ve zbylých částech rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný vysvětlil, že podnětem pro určení právního vztahu podle § 143 odst. 1 správního řádu bylo odvolání žalobkyně ze dne 7. 4. 2009 proti rozhodnutí o uložení pokuty za nepovolené umístění 4 ks pevných překážek na veřejně přístupné účelové komunikaci nacházející se na p.p.č. 467/1 v k.ú. Troskovice (dále též „předmětný pozemek“), kdy vznesla pochybnost o existenci pozemní komunikace. Následně P. H. požádal dne 9. 12. 2009 o určení právního vztahu v téže věci, přičemž prohlásil, že není možný příjezd motorovým vozidlem pro obhospodařování zemědělských pozemků a zároveň je také omezen v právu užívání nemovitosti č.p. 13 v Troskovicích – Tachově; obě řízení byla následně spojena. K námitce žalobkyně o neurčitosti výroku prvostupňového rozhodnutí ve vztahu k tomu, že nekonstatoval vznik právního vztahu, žalovaný zaujal stanovisko, že s ohledem na obsah dokazování mohl orgán prvního stupně použít výraz „prokazatelně“ od roku 1961. O faktu, že v r. 1961 zde existovala pozemní komunikace, svědčí geometrický plán z června 1961, jenž pozemní komunikaci zachytil. Bývalý vlastník Lesy ČR rovněž existenci pozemní komunikace potvrdil, a to již od roku 1963. V předmětné věci nebyly řešeny majetkové poměry, ale určení právního vztahu, zda se na předmětné parcele nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Od 28. 2. 1963 do 29. 8. 1995 sice žalobkyně nemohla k pozemku uplatňovat vlastnická práva, ale v tomto období tehdejší vlastník žádnou novou pozemní komunikaci nezřídil; situace se proto na pozemku od roku 1963 nezměnila. Geometrický (polohopisný) plán č. zakázky 01-920-327-208 ze dne 5. 6. 1961 vypracovaný Okresním měřičským střediskem Jilemnice je jedním z důkazních prostředků, přičemž je podle žalovaného vedlejší, k jakému účelu v dané době sloužil, neboť podstatné je to, že na předmětných pozemcích zachycuje pozemní komunikaci v místech, kde se nachází i v současné době. Tento důkaz však nevypovídá nic o vlastním užívání pozemní komunikace. Pozemní komunikace na předmětném pozemku existovala i v roce 1995, přičemž sloužila jako přístupová cesta k okolním nemovitostem a neměla žádné omezení provozu. Všichni, kdo se po ní v době od roku 1961 do roku 1995 pohybovali, měli podle žalovaného za to, že se pohybují po veřejně přístupné účelové komunikaci, neboť byla po celou dobu v terénu zřetelně patrná a byla i tak využívána. Pokud žalobkyně nabyla předmětný pozemek v roce 1995, bylo v souladu se zásadou „bdělým náleží práva“ její povinností se seznámit se stavem nemovitosti, včetně existence či neexistence veřejně užívaných pozemních komunikací, a to v přiměřené lhůtě v řádu měsíců, nikoliv až po 3 letech. Doba tří let je podle žalovaného dostatečně dlouhá k tomu, aby žalobkyně ztratila právo odvolat souhlas předchozího vlastníka (to však nebylo možné, neboť předchozí vlastník žádný souhlas neudělil, komunikace zde existovala „od nepaměti“), ale i k tomu, aby z její nečinnosti mohl být dovozen konkludentní souhlas k veřejnému užívání komunikace. Žalovaný však souhlasil s tím, že orgán prvního stupně použil nevhodné formulace, když vysvětloval, proč nemůže předvolat další svědky z důvodu jejich úmrtí. Žalovaný jako důvodnou shledal námitku žalobkyně, že součástí výroku rozhodnutí má být i příloha, neboť na ni prvostupňové rozhodnutí odkazuje. K argumentaci žalobkyně, že vlastnické právo mohlo být omezeno veřejně přístupnou veřejnou komunikací na základě souhlasu předchozího vlastníka pouze za situace, kdy se nejednalo o nabytí pozemku v restituci, přičemž ona žádný souhlas s užíváním předmětného pozemku nedala, žalovaný uvedl, že Ústavní soud vyslovil pravidlo, že nabytí-li soukromý vlastník nemovitost v restituci, není vázán souhlasem předchozího vlastníka, kterým byla veřejnoprávní korporace, s užíváním nemovitosti jako veřejně přístupné účelové komunikace, neboť její postoj k otázce veřejného užívání pozemků je nepochybně odlišný od postoje soukromého vlastníka. O situaci, kterou řešil Ústavní soud, se však v případě stěžovatelky podle žalovaného nejedná. Existence veřejně přístupné komunikace byla doložena již v roce 1961, tedy předtím, než stát nabyt v roce 1963 vlastnické

pokračování

právo k předmětnému pozemku. V tomto čase komunikace nevznikla, ale její existenci v době dřívější se kvůli chybějícím důkazům, zejména absenci žijících svědků, nepodařilo nade vší pochybnost prokázat. Žalovaný přitom má za to, že sporná komunikace existuje „od nepaměti“, aniž by jejímu veřejnému užívání někdo bránil, z čehož lze dovodit konkludentně udělený souhlas předchozích vlastníků. Ze strany žalobkyně byl kladen odpor k používání části předmětného pozemku až po třech letech po navrácení v restituci. Pakliže žalobkyně s veřejným užíváním tohoto pozemku, měla učinit adekvátní opatření vyjadřující kvalifikovaný nesouhlas v přiměřeně lhůtě poté, co předmětnou nemovitost nabyla. Z nečinnosti žalobkyně se dalo dovodit konkludentním způsobem udělené věnování předmětné části nemovitosti k veřejnému užívání jakožto veřejně přístupné účelové komunikace, což vyplývá i ze svědeckých výpovědí. Způsob zvolený žalobkyní v podobě dopisu adresovaném pouze manželům H. svědčí nadto spíše o tom, že se žalobkyně snažila vyloučit z užívání komunikace pouze tyto manžele, nikoli jakékoli blíže neurčené uživatele. Proti užívání komunikace ostatními osobami se žalobkyně začala bránit až v roce 2008. K otázce ničím nenahraditelné komunikační potřeby žalovaný uvedl, že podle jeho názoru předmětná pozemní komunikace nevznikla zánikem alternativních pozemních komunikací, nýbrž jako jediná v průběhu času nezarostla a nezanikla částečně v terénu jako ostatní, protože byla zřejmě jako jediná používána. Z předložené fotodokumentace žalovaný zjistil další 3 alternativní přístupy, které jsou však zarostlé náletem nebo vzrostlými stromy ve stáří 20 a více let, částečně jsou podemleté vodou a nenesou jeden ze základních znaků účelové komunikace, neboť v některých částech zcela mizí. Jejich obnova je sice možná, to však záleží na současných vlastnících těchto pozemků. Silniční správní úřad totiž nemá žádnou pravomoc k nařizování obnovy zaniklých účelových komunikací, může jen určit existenci účelové komunikace. Protože tyto dřívější komunikace v současné době již nemohou svou funkci plnit, je pozemní komunikace vedená částečně i po předmětném pozemku jedinou přístupovou cestou pro ostatní vlastníky. Tato skutečnost podle žalovaného odůvodňuje naplnění ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalovaný byl proto přesvědčen, že byly splněny všechny podmínky pro konstatování, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[2] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou ze dne 11. 4. 2011, v níž poukazovala na to, že výrok napadeného rozhodnutí je zmatečný, neboť mění a zároveň potvrzuje rozhodnutí orgánu prvního stupně, a to za situace, kdy v důsledku rozsahu změny výroku nezbylo nic, co by mohlo být potvrzeno. Výrok správního rozhodnutí v důsledku zásahu žalovaného neobsahuje část určující existenci veřejné pozemní komunikace. Ke změně výroku nadto žalovaný nebyl oprávněn, neboť rozhodl v neprospěch žalobkyně, jako jediné odvolatelky. Žalobkyně trvala na svém stanovisku, že na předmětném pozemku nikdy nebyla žádná účelová pozemní komunikace. Ke vzniku účelové pozemní komunikace je podle žalobkyně zapotřebí, aby byl dán souhlas vlastníka s takovým užíváním a existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalobkyně se dovolávala judikatury Ústavního soudu, podle které stačí, když souhlas s užíváním učiní předchozí vlastník; to však neplatí v případě nemovitostí, které noví vlastníci nabyli od státu na základě restitucí, jako je tomu v projednávané věci. K veřejnému užívání předmětného pozemku byl proto nezbytný souhlas žalobkyně, udělený poté, co nabyla pozemek do svého vlastnictví. S ohledem na datum, kdy žalobkyně nabyla vlastnictví předmětného pozemku, není možné, aby právní vztah užívání předmětného pozemku, jehož účastnicí je žalobkyně, trval kontinuálně od r. 1961 do r. 2010. Žalovaný se s ohledem na judikaturu Ústavního soudu mylí, pokud za nepodstatné považoval majetkové poměry; ty jsou naopak zcela zásadní, neboť souhlas s užíváním může vyslovit toliko vlastník. Pokud je vlastnictví nabýváno v restituci, pak takový souhlas musí být udělen po nabytí vlastnického práva, přičemž platí, že jakýmkoliv předchozími souhlasy není restituent vázán. Rovněž považovala za protimluv závěr žalovaného, že „vlastník je oprávněn odvolat souhlas, kterým není

vázán“. Podle Ústavního soudu naopak musí noví vlastníci po nabytí vlastnického práva vyjádřit souhlas s veřejným užíváním nemovitosti, žalobkyně proto nebyla povinna odvolávat jakýkoli eventuální souhlas předchozího vlastníka. Z provedeného dokazování nelze učinit závěr, že by kterýkoliv z předchozích vlastníků na předmětném pozemku zřídil účelovou komunikaci, resp. s jejím zřízením souhlasil. Po nabytí předmětného pozemku žalobkyně neměla vůbec vědomost o tom, že byl pozemek užíván k veřejným účelům a proto nemohla udělovat jakýkoli souhlas. Ihned poté, co se dozvěděla o užívání pozemku jako komunikace, vyjádřila svůj nesouhlas, a to již v roce 1998. V té době žalobkyně věděla pouze o tom, že komunikaci užívají pouze H.. V tomto ohledu, tedy co a kdy žalobkyně věděla, žalovaný žádné dokazování neprováděl. Nelze rovněž argumentovat tím, že se tehdy neobrátila na orgány veřejné moci, neboť to bylo jejím právem, nikoli povinností. Žalobkyně dále popsala, jaké kroky učinila k tomu, aby zabránila v užívání předmětného pozemku jako pozemní komunikace. Žalobkyně byla rovněž přesvědčena, že žalovaný pochybil při posouzení existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, neboť alternativní cesty existují, přičemž skutečnost, že se staly v průběhu času neprůchodnými a nesjízdnými, nelze klást k tíži žalobkyně. Žalobkyni není zřejmé, proč se správní orgány zabývaly vjezdem motorových vozidel, když v předchozích rozhodnutích uváděly, že všechny dotčené pozemky jsou nevhodné pro obhospodařování mechanizačními prostředky. Pokud vztah užívání pozemku jako účelové komunikace trvá od roku 1961, tj. od doby, kdy k ostatním nemovitostem existovaly alternativní přístupy, pak předmětný pozemek nemohl plnit funkci nezbytné komunikační spojnice. Nejedná se tudíž o nezbytnou komunikační potřebu pro užívání cesty veřejností, ale pouze o přístup k nemovitostem několika soukromých vlastníků. Napadené rozhodnutí je pouze cestou, jak obejít civilní řízení ve věci zřízení věcného břemene pro tyto vlastníky. Naopak zřízení veřejné účelové komunikace je proto nepřipustným zásahem do jejího vlastnického práva, zvláště když se této úpravy domáhal pouze pan H., její soused. Vjezd motorových vozidel na předmětný pozemek by byl protizákonný i z toho důvodu, že to zakazuje zákon o lesích. Žalobkyně proto navrhovala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 15. 6. 2011, v němž uvedl, že napadeným rozhodnutím změnil výrok prvostupňového rozhodnutí potud, že jej pouze upřesnil, a to označením majitelů předmětné komunikace, upřesněním termínu její existence jako účelové komunikace a použitím plánu území. Výrokem, že ve zbylých částech se prvostupňové rozhodnutí potvrzuje, bylo myšleno, že zůstává v platnosti vše ostatní nezměněné ve výrokové části napadeného rozhodnutí. I kdyby soud seznal, že se jedná o vadu, má žalovaný za to, že by toto nemělo být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí odpovídá rovněž zákonnému požadavku na určení právního vztahu, neboť deklaruje existenci veřejné účelové komunikace. Změnou výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný nezměnil podstatu věci, pouze upřesnil výrok o další specifikace; nejedná se proto o změnu rozhodnutí v neprospěch žalobkyně. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by jeho výklad nálezu Ústavního soudu byl účelový, neboť není možné z důvodu restituce pozemků zpochybnit veškeré veřejné účelové komunikace, které existovaly po staletí. Ohledně námitek týkajících se udělení či neudělení souhlasu s užíváním pozemku žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 27/2009, podle něhož souhlas s užíváním může být i ve formě strpění užívání, v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání. Žalovaný byl přesvědčen, že pokud žalobkyně trpěla po dobu minimálně 3 let užívání předmětného pozemku jako pozemní komunikace, udělila tím konkludentní souhlas. Nadto je sporné, zda je možné dopis adresovaný konkrétnímu uživateli obsahující nesouhlas s užíváním předmětného pozemku považovat za vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu s veřejným užíváním komunikace. Žalovaný přitom vyslovil názor, že nikoli, přičemž uvedl, že doba, pro kterou žalobkyně trpěla užívání předmětného pozemku jako účelové komunikace, je daleko delší. Požadavek žalobkyně na prokázání toho, zda jí bylo známo,

pokračování

že předmětný pozemek užívají i další osoby vyjma manželů H., považoval žalovaný za absurdní, neboť to je nemožné. Bylo totiž věcí žalobkyně, aby zjistila stav věci co nejdříve. Žalovaný souhlasil s tvrzením žalobkyně, že v podstatě potvrdil závěry správního orgánu prvního stupně, přičemž ve vztahu k zbylé části žalobní argumentace odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný proto navrhoval zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

[4] Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 5. 11. 2013, č. j. 59 A 20/2011 – 65, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí žalobkyní vytýkanými formálními vadami. Výrok napadeného rozhodnutí, podle kterého se „ve zbylých částech prvostupňové rozhodnutí potvrzuje“ je podle soudu nadbytečný, neboť prvostupňové rozhodnutí obsahovalo jen jeden výrok, který byl napadeným rozhodnutím změněn. Soudu nadto nebylo zřejmé, proč žalobkyně považovala rozhodnutí za zmatečné, neboť výrok napadeného rozhodnutí je zcela jasný, srozumitelný, a je zjevné, čeho se výrok týká. Nejedná se rovněž o změnu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v neprospěch odvolatelky, neboť změna představovala jen upřesnění a upravení výroku tohoto rozhodnutí orgánu prvního stupně. Z žaloby rovněž nevyplývá, v čem mělo dojít touto úpravou ke zhoršení právního postavení žalobkyně. K dokazování uvedl, že se správní orgány zaměřily na postoje žalobkyně po květnu 1996 a že logicky odůvodnily, proč lze z jejich postojů vyvodit, že po dobu několika roků po roce 1995 mlčky souhlasila s užíváním předmětného pozemku jako komunikace, neboť byla s tímto užíváním srozuměna. Aktivním projevem, jak má na mysli žalobkyně, je pak již jen výslovný projev. Tvrzení žalobkyně o tom, že místo navštěvovala jen málo a neměla tudíž informace o užívání pozemku, vyhodnotil soud jako účelové, neboť považoval za nelogické, aby se vlastník o pozemky nestaral, ačkoli o ně projevil takovou aktivitu v restitučním řízení. Předmětná zjištění soudu postačují pro závěr, že po dobu několika roků setrvala žalobkyně v dosavadní praxi z let šedesátých v tom, že stav „darování“ předmětného pozemku veřejnosti jako komunikace i nadále trvá. Minimálně v šedesátých letech v době její nabídky pozemků státu znala žalobkyně stav věci, cesta přes pozemek byla zcela patrná, což vyplynulo i z plánu z roku 1961. Již tyto vědomosti ji měly vést ke zvýšené obezřetnosti v roce 1995 a v době faktického převzetí pozemku. Rovněž z nabídky učiněné žalobkyní v roce 1961 nelze vyvozovat, že by meritem věci bylo veřejné užívání pozemku. Sama uváděla, že pozemek neobhospodaruje (tzn. že taková nabídka byla učiněna v duchu tehdejší zásady, že zemědělský majetek nemá vlastnit ten, kdo na něm nepracuje), ani neuváděla, že by jej pronajímala k zemědělské činnosti; nabídku nadto podmínila souhlasem s prodejem rekreačního domku. Správní orgány se podle soudu správně zabývaly stavem před rokem 1961, o němž žalobkyně v podstatě mlčí, že veřejné užívání pozemní komunikace zde bylo i před tímto datem. Tomuto závěru odpovídá i svědectví zeměměřičky a geometrický plán ze dne 6. 5. 1961, na němž je předmětná komunikace vyznačena, jakož i výpovědi řady svědků. Těmito důkazy bylo ověřeno to, co tvrdí Lesy České republiky, že jen „pokračovaly bez jakéhokoliv omezení v užívání komunikace po roce 1963“. Soud zdůraznil, že důvodem pro „darování“ pozemků státu nebyly spory ohledně veřejnosti předmětného pozemku, ale důvod zcela jiný. Tehdejší stav pak byl státem jako následným nabyvatelem respektován. Nebyla to veřejnoprávní korporace ve smyslu nálezu Ústavního soudu, kdo založil „veřejnost“ cesty, ale byla to výhradně fyzická osoba – vlastník pozemku - který ji ještě před rokem 1963 poskytl k veřejnému užívání, čímž byli i následní vlastníci včetně žalobkyně vázáni. První známkou nesouhlasu žalobkyně je až její dopis pouze pro pana H. z roku 1998, aktivnější odpor je až z roku 2003 (oznámení učiněné na policii). Řízení vedené žalobkyní před okresním soudem v roce 2006 se rovněž týká jen pana H. a provozu jeho motorových vozidel, nikoli existence účelové komunikace jako takové. Krajský soud byl proto přesvědčen, že správní orgány nepochybily, pokud deklarovaly existenci veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku. Podle soudu přitom jistě nelze zpochybnit, že v době dávnější, (když časové poměry nebylo možné již přesněji určit) mohla k pozemku pana H.

vést jiná přístupová komunikace, což připouštějí i správní orgány. Není přitom zjištělné, zda tyto alternativy byly jen schůdné či sjízdné, avšak z obsahu dokazování vyplývá, že dlouhodobě nelze tyto cesty považovat za rozumnou alternativní přístupovou cestu, plnící účel komunikace. Již v šedesátých letech J. B. sdělovala podle soudu svým postojem, že rozumná alternativní cesta buď již tehdy neexistovala či byla sice k dispozici, ale byla použitelná jen velmi omezeně, takže by účel komunikace splňovat nemohla, či jen velmi omezeně. Tomuto odpovídaly i výpovědi ostatních svědků. Jiná alternativní cesta, srovnatelná rozumně s cestou vedoucí i přes předmětný pozemek ani tehdy neexistovala a neexistuje doposud. Soud sice připustil, že existuje jiná cesta k pozemku pana H., ale je obtížně schůdná s terémem plným rigolů vymletých vodou (až 50 cm hlubokých), mokřin i starého nánosů dřevin; pro praktickou nemožnost však nemůže být takový přístup pokládán za přístup alternativní, nehledě na to, že opět vede přes pozemky ve vlastnictví jiných osob. Otázku existence účelové komunikace přitom mohly správní orgány nezávisle posoudit i bez ohledu na rozsudek Okresního soudu v Semilech ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 6 C 548/2006, který sice zakázal panu H. průjezd (nikoli průchod) přes předmětný pozemek, ale existenci veřejné komunikace neřešil. Dovolává-li se žalobkyně zákona o lesích, pak z dokazování vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení II) předmětný pozemek užívala k obhospodařování lesa, tedy k naplňování funkcí lesa, přičemž vykazuje-li lesní cesta za takového stavu znaky veřejné účelové komunikace, pak se na takovou cestu vztahuje právo obecného užívání.

[5] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 5. 11. 2013, č. j. 59 A 20/2011 – 65, podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 9. 12. 2013, v níž uvedla, že rozsudek napadá z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka vytýkala krajskému soudu, že ačkoli na straně správních orgánů zjistil procesní pochybení, přesto napadené rozhodnutí nezrušil. Stěžovatelka opakovala, že žalovaný nemohl rozhodnutí prvního stupně změnit a zároveň potvrdit, což je zmatečné a čímž vytvořil pochybnosti o obsahu svého rozhodnutí. Ten musí být zřejmý z výroku rozhodnutí, nikoli až z jeho odůvodnění. Stěžovatelka setrvala na svém stanovisku, že nikdy jako vlastník komunikace neudělila souhlas s jejím veřejným užíváním, přičemž byl nesprávně její souhlas dovozen z období po roce 1995 a mezi lety 1961 až 1963. Napadené rozhodnutí nadto nesprávně pouze uvádí, že byla s užíváním pozemku jako veřejné cesty srozuměna, což však nebylo prokázáno. Stěžovatelka též nemohla souhlasit se závěrem soudu, že jí tvrzená nevědomost o stavu věci po roce 1995 je účelová, neboť to není ničím podloženo. Stěžovatelka se přitom dovolávala judikatury Ústavního soudu, podle které sice souhlas vlastníka váže i následujícího nabyvatele; to však podle jejího názoru neplatí v případě restitucí. V souladu s názorem Ústavního soudu by proto byl relevantní pouze její souhlas učiněný po restituci předmětného pozemku. Jakýkoli případný souhlas s užíváním pozemku jako veřejné cesty v 60. letech je nutné hodnotit optikou tehdejší doby, neboť převod pozemku v roce 1963 na stát byl pouze výsledkem nátlaku na ni, kvůli kterému nemohla se svým majetkem svobodně nakládat. Po nabytí předmětného pozemku žalobkyně o existenci veřejně užívané cesty nevěděla, přičemž se o tomto užívání dovídala postupně, na což reagovala příslušnými kroky vůči konkrétním osobám. Soud přitom vycházel ze skutečnosti, že předmětný pozemek byl jako pozemní komunikace využíván i v letech 1995 až 1998, což však nebylo prokázáno. Nebylo její povinností se obracet na všechny vlastníky sousedních nemovitostí jako potencialní uživatele, ani na pozemek umístit výstražné cedule, zvláště když situaci postupně řešila. Stěžovatelka v tomto směru poukázala na svou činnost v roce 2003 a 2004, kdy opakovaně vyjadřovala svůj nesouhlas s užíváním předmětného pozemku jako pozemní komunikace. Soud i správní orgány dále pochybily v tom, že se nedostatečně zabývaly existencí dalších přístupových cest a jejich využitelností v 60. letech minulého století. Nelze přitom na podporu správnosti napadeného rozhodnutí argumentovat tím, že H. by použitím alternativní cesty vstoupili na cizí pozemky, neboť i přístup přes předmětný

pokračování

pozemek má stejný charakter. Nebylo zkoumáno, proč jiné cesty nejsou vhodné pro vjezd motorových vozidel, resp. kdo zanedbal péči o ně, a kdy se tak stalo. Pokud soud dospěl k závěru, že byl souhlas se vznikem účelové komunikace udělen již v roce 1961, měl rovněž k tomuto datu zkoumat existenci alternativních komunikací. Pokud alternativní přístupy v roce 1961 existovaly, zcela zjevně nebyla naplněna podmínka, že má komunikace na předmětném pozemku plnit funkci nezbytné komunikační spojnice. Podle přesvědčení stěžovatelky splnění této podmínky mělo být zkoumáno v průběhu celé doby, tj. od 60. let minulého století do současnosti. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 7. 2. 2014, v uvedl, že nadále trvá na obsahu napadeného rozhodnutí.

[7] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), a b) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „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, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že ačkoli napadené rozhodnutí současně změnilo (nahradilo náhradním zněním) a zároveň potvrdilo rozhodnutí orgánu prvního stupně ze dne 5. 10. 2010, nejedná se o takové pochybení, které by odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí pro tento procesní postup. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz. rozsudek ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009 – 163), podle níž je nutné vždy zkoumat míru procesního pochybení s ohledem na složitost předmětu řízení, je nutno dospět k závěru, že toto dílčí pochybení správního orgánu samo o sobě nemůže odůvodnit zrušení napadeného rozhodnutí. S ohledem na to, že prvostupňové rozhodnutí mělo pouze jediný výrok, který byl výrokem I. napadeného rozhodnutí obsahově upřesněn a doplněn, nelze dovodit nepřezkoumatelnost rozhodnutí jen na základě

toho, že prvostupňové rozhodnutí bylo současně výrokem II. napadeného rozhodnutí nesprávně potvrzeno, neboť i tak je při objektivním posouzení zjevné, o čem a jak správní orgány rozhodly. Nejvyšší správní soud by za dané situace považoval za nevhodné napadené rozhodnutí pro toto formální pochybení zrušit, neboť by tím nepřispěl k ochraně veřejných subjektivních práv stěžovatelky, když výsledkem dalšího postupu žalovaného by bylo obsahově zcela identické rozhodnutí, které by správně obsahovalo pouze jeden výrok.

[12] Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní cesty určené k 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.

[13] Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*“ 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).

[14] 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).

[15] 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 NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). 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 NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64). Představuje proto právní titul k užívání cizího pozemku (srov. David Slováček : Veřejně přístupná účelová komunikace, [Právní rozhledy 13-14/2013, s. 462]), přičemž právě tato skutečnost odlišuje předmětný pozemek od jiných pozemků, které mohou ostatní využívat na místo předmětného pozemku jako pozemní komunikace.

[16] 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, jehož závěry přejal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2011,

pokračování

č. j. 5 As 36/2010 - 204, 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 abscentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. Mimoto lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a není však potom možno hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

[17] Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99).

[18] Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude proto veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „*[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.*“ (Boh A 10017/32).

[19] 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, tyto 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). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému

užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

[20] 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 vlastníkovým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecní 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).

[21] V nyní souzené věci je rovněž podstatné připomenout, jak se judikatura staví k prokazování existence veřejně přístupné účelové komunikace v případě cest užívaných tzv. od nepaměti. Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64) týkajícím se účelových komunikací konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívané od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívaná od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 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 vyjadřuje i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Zde vyslovil, že „*[p]otíže 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 užívaná veřejností, přičemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (samozřejmě za současného naplnění dalších zákonných znaků).

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí, že by stěžovatelka nikdy nevyslovila souhlas s tím, aby předmětný pozemek nebyl užíván jako účelová pozemní komunikace.

[23] Z obsahu předloženého správního spisu totiž zjistil, že stěžovatelka předmětný pozemek vlastnila od roku 1949, tedy v 50. a v 60. letech minulého století až do roku 1963, kdy jej převedla na stát. Pozemek jí byl posléze v restituci vrácen na základě rozhodnutí Okresního úřadu Semily ze dne 29. 8. 1995, č. 2276/95, přičemž bylo konstatováno, že své pozemky v minulosti darovala státu kvůli tomu, aby byl udělen souhlas s převodem domku č.p. 7 na stavební parcele číslo 105

pokračování

a navazující zahrady. Osoba zúčastněná na řízení II) ve vyjádření ze dne 10. 9. 2010 k tomu přitom uvedla, že předmětná komunikace na pozemku existovala a byla využívána již v roce 1963 (kdy pozemek nabyt stát), přičemž její existence trvala až do roku 1996, kdy došlo k protokolárnímu předání pozemku stěžovatelce.

[24] S ohledem na to, že stěžovatelka předmětný pozemek vlastnila ještě v roce 1963, kdy pozemek jako pozemní komunikace dle všech dokumentů a svědků (F. K., V. M., M. M., Ing. Z. M., I. K., M. V., S. V.) sloužil a byl jí tento stav nepochybně znám, a že i po jeho navrácení byl takto užíván s tím, že existence pozemní komunikace byla viditelná na první pohled, jeví se její tvrzení o tom, že v letech 1995 až 1998 nevěděla o způsobu jeho užívání, Nejvyššímu správnímu soudu jako účelové, zvláště když měla povědomí o místních poměrech na základě toho, že pozemky vydané v restituci vlastnila již v 50. a v 60. letech minulého století.

[25] V 50. a 60. letech minulého století, kdy stěžovatelka předmětný pozemek vlastnila, i po roce 1995 až do roku 1998 proti jeho užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace ničeho aktivně nenamítala. Přitom pouze tento aktivní nesouhlas by byl pro závěr o tom, že nikdy konkludentní souhlas neudělila, relevantní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66). Pokud vlastník v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka.

[26] Z výsledku svědka Ing. Z. M. navíc vyplývá, že předmětná pozemní komunikace na předmětném pozemku existovala již v roce 1960 a že zde podle jeho názoru cesta existovala „odjakživa“, tudíž je možné dospět k závěru, že se jedná o pozemní komunikaci veřejně přístupnou z důvodu nutné komunikační potřeby pro stavbu (nyní ve vlastnictví – poznámka soudu) H., a to od nepaměti. Bližší dokazování souhlasu učiněného konkrétním vlastníkem by v takovém případě bylo nemožné – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66. Žádný jiný důkaz o stavu předmětného pozemku před rokem 1960 přitom nebyl nikým předložen, a je proto s ohledem na časové souvislosti možno dospět k závěru, že předmětný pozemek byl jako účelová pozemní komunikace užíván „od nepaměti“. Pokud nelze určit počátek obecného užívání a souhlas vlastníků (resp. kvalifikovaný nesouhlas) daný v té době, jedná se o užívání od nepaměti – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42. O tom, že předmětný pozemek už přinejmenším od počátku 60. let sloužil jako pozemní komunikace, rovněž svědčí geometrický plán z roku 1961.

[27] Výše citované závěry nejsou podle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, neboť účelová pozemní komunikace nevznikla (tj. souhlas nebyl dán) v době, kdy pozemek vlastnil stát, ale již dříve; nadto stěžovatelka s tímto stavem, ačkoli s ohledem na své znalosti místních poměrů si měla být komplikované dopravní situace vědoma, po nikoli nepatrnou dobu po vrácení předmětného pozemku souhlasila, neboť teprve v roce 1998 se počala bránit proti užívání předmětného pozemku, a to navíc pouze ze strany rodiny H.. Přitom jí v té chvíli muselo být s ohledem na stav předmětné cesty zjevné, že je dlouhodobě a široce využívána, a to nejen ze strany rodiny H., ale též neomezeným počtem třetích osob, včetně např. zaměstnanců Lesů České republiky. Dobu tří let přitom Nejvyšší správní soud nadto považuje za dostatečnou pro to, aby vlastník po navrácení pozemku v restituci vyjádřil své stanovisko ohledně veřejného užívání pozemku – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204.

[28] Nejvyšší správní soud nesdílí výtky stěžovatelky ohledně nedostatečného zkoumání možnosti využití alternativních cest v dané oblasti, a to od roku 1960 až do současnosti. Správní orgány sice skutečně zjistily, že v předmětné lokalitě se nacházely či nacházejí i jiné cesty, ty jsou však zcela nesjízdné motorovými vozidly a zčásti rovněž neschůdné, přičemž jsou v terénu často i nezřetelné a již před řadou let je nebylo možné považovat za rozumné alternativní přístupové cesty. S ohledem na značný časový odstup mezi prvními ve správním spise založenými zmínkami o existenci předmětné pozemní komunikace a současným stavem zjištěným správními orgány je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že nelze po správních orgánech požadovat nemožné v podobě prokazování existence alternativních cest v jednotlivých etapách vývoje lesního porostu.

[29] Z výpovědi svědka F. K. navíc vyplývá, že situace se v dané lokalitě změnila právě v průběhu 60. let minulého století, kdy docházelo k zalesnění dané oblasti, z čehož je možné učinit závěr, že v této době došlo k podstatné změně v užívání možných cest za účelem dopravy. S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud dovodil, že se v případě předmětného pozemku jednalo o veřejnou komunikaci užívanou „od nepaměti“, je bližší zkoumání toho, které alternativní cesty byly v různých obdobích a jakým stupněm schůdné, vedlejší, neboť je zjevné, že předmětný pozemek jako veřejně přístupná účelová komunikace dlouhodobě sloužil (za vědomí stěžovatelky přinejmenším v 60. letech minulého století), a to bez ohledu na to, zda-li v jednotlivých obdobích existovaly jiné alternativní cesty s různou mírou schůdnosti a sjízdnosti, které se však do dnešního dne nedochovaly, a to zvláště za situace, kdy stěžovatelka v období let 1995 až 1998 užívání svého pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace trpěla, když zcela zjevně v tomto období již žádá jiná alternativní cesta s ohledem na obsah správního spisu neexistovala. Jedinou pozemní komunikací stabilně schůdnou a sjízdnou v dané oblasti je tudíž účelová pozemní komunikace vedoucí přes předmětný pozemek. Ze skutečnosti, že tato účelová komunikace byla nerušeně užívána minimálně 50 let, Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že právě tato cesta vykristalizovala v průběhu minulosti ve stabilní účelovou pozemní komunikaci, s níž bylo takto dlouhodobě všemi osobami v dané oblasti zacházeno (včetně stěžovatelky po určité době). Bližší zkoumání alternativních cest a jejich vývoje za situace, kdy tyto alternativy již dlouho neexistují, nepovažuje Nejvyšší správní soud za účelné.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu nákladů řízení, které by jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; Nejvyšší správní soud však osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, proto jim právo na náhradu řízení nepřiznal.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. června 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu