ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **P. Š.,** zastoupena Mgr. Vítem Veselým, advokátem a společníkem společnosti VHK Partners, advokátní kancelář, s. r. o., se sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Ing. K. K., II. Mgr. V. K., III. Mgr. M. V.,** v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 4. 2014, č. j. 30 A 16/2013 – 128,

**takto:**

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

Žalobkyně P. Š. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 4. 2014, č. j. 30 A 16/2013 - 128, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Hradci Králové (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 15. 4. 2014, č. j. 30 A 16/2013 – 128, zamítl žalobu P. Š. proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru dopravy (dále také „krajský úřad“), ze dne 27. 4. 2012, č. j. OD 349/2012 – 2/280.9/Jk KULK 26637/2012, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Jilemnice, odboru dopravy, (dále též „silniční správní orgán“), ze dne 19. 12. 2011, č. j. MUJI – 5477/11/OD roz. a současně potvrzeno toto rozhodnutí, kterým prvostupňový silniční správní orgán rozhodl podle ust. § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném v rozhodné době, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), tak, že na pozemku parc. č. 2306/4 v k. ú. Vítkovice v Krkonoších existuje pozemní komunikace – kategorie veřejně přístupná účelová komunikace,

jenž vede od silnice č. II/286 mezi domem č. p. 245 a řadou smrků na pozemek parc. č. 2306/1 v k. ú. Vítkovice v Krkonoších a je užívána od nepaměti pro dopravní obslužnost objektů č. p. 105, 106, 107, 361 a k obhospodařování přilehlých lučních a lesních pozemků.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel nejprve z obecných úvah, že podle platné právní úpravy má komunikace přímo ze zákona charakter účelové pozemní komunikace tehdy, bude-li naplňovat zákonem vymezené znaky pozemní komunikace, jak jsou vyjmenovány v ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v ust. § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) zákona o pozemních komunikacích [a) existence v terénu zřetelné cesty k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, b) sloužící ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků].

Kromě těchto náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, veřejně přístupná účelová komunikace podle bohaté civilní a správní judikatury může existovat pouze se souhlasem vlastníka. Souhlas vlastníka pak může být výslovný nebo konkludentní. Pokud vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva 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). Jinak řečeno, jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona (v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání). Strpění užívání pozemku jako komunikace, má tak za následek vznik účelové komunikace ze zákona. Judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. 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.

Jde-li o problematiku tzv. cest užívaných od nepaměti, kde je problematická průkaznost veřejnosti starých cest, je třeba především poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, či na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, které dovodily, že veřejně přístupnou účelovou komunikací je i komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků věnována obecnému užívání, jež však byla užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby jako veřejná cesta. V tomto směru již dříve dospěl ke stejnému závěru i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.

Žalobkyně rozporuje existenci judikatorně dovozených podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace tvrzením, že není prokázán souhlas některého z předchozích vlastníků pozemku parc. č. 2306/4 k tomu, aby tento pozemek, resp. ta jeho část, na níž se nachází předmětná komunikace, byl jako veřejně přístupná komunikace užíván. Tato úvaha žalobkyně není správná.

Není sporu o tom, že objekty č. p. 105, 106, 107 a 361 byly postaveny zhruba před 150 až 200 lety a z logiky věci vyplývá, že již tehdy k nim museli mít jejich vlastníci zajištěn přístup pro pěší nebo povozy. Objekt č. p. 245 nyní ve vlastnictví žalobkyně je však nesporně v dané lokalitě objektem nejmladším. Je také zřejmé, že především v 50. a 60. letech minulého století se prudce zvýšil počet osobních automobilů, které se staly dostupnějšímu pro veřejnost a změnila se i technika používaná v zemědělství a v lesním hospodářství.

O užívání předmětné komunikace v této době svědčí podání účastníků řízení a vyjádření dalších osob. Z podání osoby zúčastněné na řízení Ing. K. K. vyplývá, že jeho rodina má ve vlastnictví dům č. p. 361 již od roku 1959 a jako přístupová cesta k němu vždy sloužila předmětná komunikace jako historicky daná a v reálu jediná v úvahu přicházející. Zpočátku tomu tak bylo pro přístup pěších a následně pro jízdu motocyklem či osobním automobilem. Totéž v podstatě vyplynulo i z vyjádření účastnice správního řízení M. P., jejíž rodina má ve vlastnictví dům č. p. 106 od poloviny roku 1961. Oba jmenovaní popřeli, že by předmětná komunikace byla někdy v minulosti oplocena. Že byla předmětná komunikace využívána po několik desítek let jako přístupová cesta pro pěší, motorová vozidla a pro techniku nezbytnou pro obhospodařování přilehlých luk a lesů potvrdila i vyjádření rodiny P., která má dům v blízkosti domu č. p. 245, M. Š., který v letech 1959 až 1980 pracoval v daném polesí a M. H., který do roku 2010 v domě č. p. 245 bydlel. Posledně jmenovaný také potvrdil, že po domluvě se sousedy z obav o zdraví malého syna instaloval v místě styku komunikace se silnicí zábranu v podobě pletiva a dvojkřídlé branky, která však nebyla uzamčena a všichni mohli předmětnou komunikaci užívat. Veřejné užívání předmětné komunikace bylo respektováno nejen vlastníkem pozemku, na němž se předmětná komunikace nachází (ať již to byl Pozemkový fond České republiky nebo následně Lesy České republiky s. p.), ale i všemi vlastníky objektů nacházejících se v dané lokalitě, stejně jako všemi uživateli předmětné komunikace. Žalobkyně se sice v souvislosti s využíváním komunikace odvolávala na sdělení bývalé starostky obce Vítkovice v Krkonoších Preizslerové, podle něhož k dotčeným nemovitostem vedly pouze cesty pěší (neexistovala cesta využívaná povozy), ale při jednání soudu již na jejím výslechu netrvala.

Krajský soud nepřehlédl, že se ve správním spise nacházejí toliko písemné vyjádření rodiny P., M. Š. a M. H. a nikoliv jejich svědecké výpovědi. Uvedený nedostatek ale nezpůsobil nedostatečné či neúplné zjištění skutkového stavu věci. Je tomu tak proto, že podle § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), lze k provedení důkazů použít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Uvedená vyjádření jsou pak způsobilá objasnit, jako to bylo s užíváním předmětné komunikace v posledních desetiletích a především plně korespondují s vyjádřeními majitelů domů č. p. 105, 106, 107 a 361, která učinili v průběhu správního řízení jako jeho účastníci, případě v průběhu soudního řízení jako osoby na tomto řízení zúčastněné, navíc doloženými mapovými podklady či pořízenou fotodokumentací.

Zásadní pro posouzení celé problematiky však není, aby byl prokázán souhlas některého z předchozích vlastníků předmětné komunikace s veřejným užíváním této komunikace, jak se domnívá žalobkyně. Pro posouzení dané otázky je naopak relevantní, zda vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyjádřil kvalifikovaný nesouhlas. Pokud pak existence takého nesouhlasu nebyla prokázána, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona (zde podle judikatury postačuje, aby vlastník pozemku i strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání). Pro rozhodnutí o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace není proto relevantní, zda je komunikace zakreslena v pozemkových mapách či nikoliv, stejně jako označení pozemku v katastru nemovitostí.

Z výše uvedeného vyplývá, že v řízení nebyla prokázána existence kvalifikovaného nesouhlasu vlastníka pozemku parc. č. 2306/4 s užíváním předmětné komunikace k veřejným účelům. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani vyjádření Lesů České republiky s. p. ze dne 6. 12. 2011, v němž se jeho autor zabýval existencí soukromoprávních titulů pro užívání předmětné komunikace. Zcela však pominul aspekt veřejnoprávní, tedy právě problematiku

účelových komunikací ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Ze žádného důkazu provedeného ve správním řízení také neplyne, že by pozemek, na němž se předmětná komunikace nachází, byl někdy v minulosti oplocen a tím bylo užívání komunikace znemožněno.

Krajský soud proto uzavřel, že s odkazem na shora uvedené považuje předmětnou komunikaci za čítankový případ veřejně přístupné účelové komunikace, která byla určena pro veřejné užívání a jako taková sloužila k tomuto účelu od nepaměti. Nejsou proto oprávněné ani úvahy žalobkyně, že by jí v souvislosti s existencí této veřejně přístupné účelové komunikace náleželo právo na náhradu za omezení jejího vlastnického práva.

Žalobkyně rozporovala i naplnění druhého judikatorního znaku účelové komunikace, tedy existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Ve správním řízení i v žalobě namítala existenci tří variantních přístupových cest k objektům č. p. 105, 106, 107 a 361.

První variantou měla být přístupová cesta od hranice pozemku parc. č. 2306/5 přes pozemek parc. č. 2306/1. Sama žalobkyně však uvedla, že by tato varianta řešila jen otázku přístupu k domu č. p. 361 ve vlastnictví Ing. K. a domu č. p. 107 ve vlastnictví společnosti MENTEM spol. s. r. o. Z přiložených fotografií navíc není ani možné říci, že by v těchto místech existovala cesta umožňující příjezd motorovými vozidly právě k objektům č. p. 361 a 107 (jde o louku s velkým sklonem, kudy jistě projde pěší, řidič automobilu by však riskoval poškození vozidla, ale i zranění osob v něm jedoucích). Krajský soud proto vyloučil tuto přístupovou variantu.

Žalobkyně preferovala jako nejschůdnější přístupovou cestu tzv. cestu „za kompostem“, vedoucí sice také po jejím pozemku parc. č. 2306/4, ale ve větší vzdálenosti od domu. Argumentovala přitom tím, že tato cesta je zakreslena v pozemkové mapě a v současnosti je využívána uživateli objektu č. p. 107. Krajský soud má ale za to, že z vyjádření účastníků správního řízení a z fotodokumentace založené ve správním spise vyplývá, že využívání této cesty jako cesty přístupové k objektům č. p. 105, 106, 107 a 361 není reálné. Je tomu tak proto, že i když je v těchto místech cesta zakreslena v pozemkové mapě, ze žádných důkazů nevyplývá, že by fakticky v těchto místech v minulosti cesta byla. Tato část pozemku parc. č. 2306/4 tedy jako přístupová cesty využívána nebyla. Důvody plynou jak ze závěrů správních orgánů, jejichž pracovníci byli na místě samém, tak i z vyjádření účastníků řízení a z přiložené fotodokumentace. Ostatně závěry, které správní orgány učinily ohledně možnosti přístupu po cestě „za kompostem“, mají oporu i v ostatních důkazech založených ve spisu. Z fotodokumentace vyplývá, že se jedná o travnatý svažitý pozemek bez zpevněného povrchu a bez napojení na těleso silnice. Patrnost cesty na něm není ani zřetelná. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že po uzavření předmětné komunikace začala být tato cesta nouzově používána zejména uživateli objektu č. p. 107, kteří jinou možnost dostat se motorovými vozidly k tomuto objektu nemají. Tento pozemek proto navenek dostal podobu užívané ceny jenom v důsledku chování žalobkyně, která znemožnila průjezd po předmětné komunikaci parc. č. 2306/4. Tato skutečnost proto nemůže jít z tohoto důvodu k tíži dosavadním uživatelům předmětné komunikace. Není také důvod nevěřit závěru správních orgánů podpořenému fotodokumentací, že spodní část cesty tvoří po většinu roku mokřina znemožňující i uvedené nouzové užívání. Náhradní přístupová cesta sice nemusí být po stránce kvalitativní na shodné úrovni s cestou původní, přesto by však měla v zásadě umožňovat stejný rozsah užívání a sloužit stejnému účelu (užívání této cesty osobními automobily by bylo po většinu roku buď vůbec nemožné, nebo se značnými obtížemi). Krajský soud má z uvedených důvodů za to, že ani tato varianta přístupové cesty nemůže obstát.

Žalobkyně navrhovala jako přístupovou variantu i tzv. cestu „Jeřábník“, která byla vybudována koncem minulého století, jež vede lesem po úbočí vrchu Velký Jeřábník, na kterou je možno při splnění podmínek stanovených v čl. 3 odst. 5 Návštěvního řádu KRNAP, tj. i z důvodu vlastnictví nemovitostí, vjíždět motorovými vozidly. Žalovaný správní orgán dovodil, že možnost přístupu z této komunikace k objektům č. p. 105, 106, 107 a 361 není reálná. Cesta je v nejbližším místě vzdálená od objektů více jak 100 m vzrostlým lesem a objekty k ní tedy nemají přímé spojení. Tento správní orgán ve svém vyjádření ještě upřesnil vzdálenosti jednotlivých budov od cesty tak, že jde o vzdálenosti od 120 do 190 m s hodnotou převýšení od 50 do 75 m. Z leteckých snímků lze pak usoudit, že zatímco průsek tvořící cestu „Jeřábník“ je na nich dobře patrný, mezi touto cestou a shora uvedenými objekty se žádný obdobný (třeba i užší) průsek, tedy ani cesta nenachází. V těchto místech je skutečně pouze vzrostlý les. Jakýkoliv příjezd osobními automobily z cesty „Jeřábník“ k uvedeným objektům je za daného stavu zcela vyloučen. Ani tato cesta tedy není přijatelnou přístupovou variantou.

Krajský soud dospěl k uvedeným závěrům přesto, že žalobkyně navrhovala provedení místního šetření, k němuž však nedošlo. Silniční správní orgán odůvodnil takový postup tím, že by se jednalo o nadměrné obtěžování účastníků řízení, neboť všichni situaci dobře znají a shromážděné materiály poskytují dostatek informací pro vydání rozhodnutí. Žalovaný správní orgán v odůvodnění rozhodnutí odkázal i na svoji prohlídku daného místa, kterou uskutečnil dne 12. 4. 2012. Krajský soud za této situace zvažoval, zda je takové odůvodnění dostatečné a zda není nutné, aby dokazování bylo v tomto směru doplněno např. místním šetřením ve smyslu § 54 správního řádu. S ohledem na zjištěný skutkový stav věci však nakonec dospěl k závěru, že takového doplnění dokazování třeba není, neboť by to na výsledku věci nemohlo nic změnit (skutkový stav věci je dostatečně prokázaný obsahem správního spisu). Krajský soud má navíc za to, že není nejmenšího důvodu znehodnocovat a podceňovat závěry správních orgánů, které jsou podloženy znalostí místních poměrů (§ 50 odst. 1 správního řádu). Kdo jiný než pracovník silničního správního orgánu by měl lépe znát situaci v tom kterém místě své obce, jež má možnost navštěvovat, ať už osobně či v rámci úřední činnosti, třeba v průběhu několika desítek let.

Krajský soud dodal, že ve správním řízení, jehož předmětem je deklarace silničního správního orgánu v tom smyslu, zda určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv, řeší správní orgán toliko tuto otázku, nic jiného. Není tedy povinen zabývat se dalšími otázkami souvisejícími s režimem provozu na veřejné účelové komunikaci, jako např., zda vjezd motorovými vozidly na ni je v souladu zákonem o ochraně přírody a krajiny (potažmo Návštěvním řádem KRNAP), zda v důsledku provozu na této komunikaci dochází k poškození přilehlých nemovitostí např. domu č. p. 245 či zda vyústění této komunikace odpovídá ČSN. Posouzení těchto otázek není předmětem tohoto řízení. Z tohoto důvodu se žalobními námitkami směřujícími k těmto otázkám krajský soud zabývat nemusel a ani nemohl. Žalobkyně musí své možnosti právních ochrany realizovat v jiných řízeních, které je oprávněna iniciovat.

Krajský soud nakonec při svém rozhodování vyšel z koncentrační zásady vyplývající z ust. § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. a z ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. Se zřetelem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 5. 2012, nemusel se krajský soud zabývat žalobními námitkami, s nimiž žalobkyně přišla až ve své replice ze dne 3. 4. 2013 a které nebyly předmětem žaloby. Jednalo se o tyto námitky, které byly uplatněny až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby: absence zájmů správních orgánů, zda napojení předmětné komunikace na silnici II/286 odpovídá ČSN, správní orgány neurčily předmětnou komunikaci správně, neboť ji nedeklarovaly také na pozemku st. parc. č. 315/1, který je rovněž ve vlastnictví žalobkyně a přes jehož cíp předmětná komunikace též prochází, obavy žalobkyně z možné

podjatosti pracovníků správních orgánů obou stupňů. Přestože tyto námitky byly vzneseny opožděně a z tohoto důvodu nebylo povinností správního soudu se jimi zabývat, považoval krajský soud za vhodné se k nim vyjádřit alespoň stručně obiter dictum. Ani jedna z uvedených námitek však nebyla shledána důvodnou.

Vzhledem k tomu, že krajský soud žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, žalobu P. Š. zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka"), prostřednictvím svého zástupce Doc. JUDr. Milana Kindla, CSc., advokáta, dne 30. 4. 2014 u Nejvyššího správního soudu kasační stížnost, kterou opřela o důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti brojí jen proti závěrům krajského soudu ohledně nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby jakožto podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace a poukazuje na to, že jednou z možností je právě „cesta za kompostem", jež sice také vede po jejím pozemku, ale ve významně větší vzdálenosti od jejího domu.

Veškerá omezení vlastnických práv musí mít nejen legitimní a zákonné cíle, ale současně musí být činěna jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem z těch, jež ještě vedou ke svému cíli tak, aby nedošlo k porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Jestliže tedy některý ze způsobů omezení vlastnického práva ještě vede ke svému cíli, nelze jej odmítnout jen proto, že sice jako menší zlo omezuje vlastnické právo méně, ale omezuje ho, a zvolit proto větší zlo (vlastnické právo je omezováno tak jako tak). Příkaz k minimalizaci zásahů lze podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 451/2011 vyvodit z čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož musí být vždy šetřena základní práva a svobody. Minimalizace zásahu (šetření soukromých práv) se neprojevuje jen tím, zda je vlastnické právo omezeno nebo není, ale také mírou tohoto omezení. Nelze připustit stav, že pokud je již třeba do soukromého práva mocensky zasáhnout, je míra takového zásahu irelevantní. Krajský soud ale princip šetření základních práv a svobod a s ním spojený princip minimalizace zásahů do těchto práv a svobod nerespektoval.

Stěžovatelka ze shora uvedeného důvodu navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatelka poté dne 7. 5. 2014 doručila Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím nového zástupce Mgr. Víta Veselého, advokáta, doplnění kasační stížnosti proti již uvedenému rozsudku krajského soudu, které opřela o důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] spatřuje stěžovatelka především ve vadném posouzení splnění podmínek pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace, deklarované rozhodnutím žalovaného správního orgánu, a to mimo jiné v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu, reprezentovanou nálezem ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06. Podle toho nálezu „omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími". Tento právní názor ale platí jen tam, kde „dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno".

Stěžovatelka nabyla předmětný pozemek parc. č. 2306/4 v k. ú. Vítkovice v Krkonoších v roce 2011 v dobrovolné veřejné dražbě vydražením od původního vlastníka České republiky, za kterou hospodařily Lesy České republiky, s.p. se sídlem Hradec Králové. Je tedy nepochybné, že předchozí vlastník byl veřejnou korporací (stát) a právo hospodaření vykonával státní podnik. Předmětný pozemek byl ze strany státu navíc prodáván kvůli jeho nepotřebnosti a nevyužitelnosti pro činnost státního podniku, z čehož logicky vyplývá i míra jeho zájmu o využívání pozemku jako cesty jinými osobami. Před nabytím nemovitosti od státu nemohla o údajné existenci předmětné komunikace ani vědět. V dražební vyhlášce tato skutečnost nebyla uvedena, v katastru nemovitostí nebyla komunikace zanesena a v terénu byla pokryta neporušenou sněhovou pokrývkou. Krajský soud tak svým rozhodnutím nerespektoval skutečnost nabytí předmětné nemovitosti od veřejnoprávního subjekt (státu) a bez přiměřeného důvodu zvýhodnil vlastníky sousedních nemovitostí.

Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti opakuje argumenty uplatněné již v této stížnosti ze dne 30. 4. 2014 ohledně nesprávného právního posouzení existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby pro zřízení pozemní komunikace (minimalizace zásahu do vlastnického práva), které dále rozvíjí a dodává, že užívání komunikace „cesta za kompostem“, vedené v násobně delší vzdálenosti od domu č. p. 245 bude mnohem méně zatěžující než užívání cesty deklarované rozhodnutím žalovaného, která vede v bezprostřední blízkosti uvedeného domu.

Průjezd automobilů, a to i terénních, na deklarované komunikaci v těsné blízkosti domu způsobuje vibrace a otřesy, které dokládala znaleckým posudkem Doc. Ing. Valdemara Kudrny CSc. Lze tudíž konstatovat, že krajský soud při svém rozhodování nerespektoval princip šetření základních práv a svobod a s ním spojený princip minimalizace zásahu do těchto práv. Liché jsou i argumenty odmítající vhodnost „cesty za kompostem“. Velký sklon a podmáčení v době jarního tání a větších dešťů jsou skutečností společné všem cestám v dané lokalitě – strmě stoupajících svahů údolí západních Krkonoš v nadmořské výšce cca 700 m. V případě dotčených nemovitostí se jedná bezvýjimečně o objekty postavené v době, kdy motorová vozidla neexistovala a jejich umístění bylo tehdy vybíráno na základě jiných kritérií než čisté dostupnosti od veřejné komunikace (silnice). Ani při využití deklarované účelové komunikace nejsou všechny dotčené nemovitosti dostupné všemi typy vozidel (zpravidla pouze terénními vozidly) a i tak v závislosti na roční době a aktuálním počasí. Existenci komunikační potřeby je tedy nutno dovozovat i z těchto hledisek, neboť ze žádného právního předpisu nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti na přístup motorovým vozidlem k veřejné komunikaci.

Stěžovatelka také namítá, že krajský soud nezrušil rozhodnutí žalovaného pro vady při zjišťování skutkové podstaty, z níž žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel, ačkoliv tyto vady v žalobě vytýkala, konkrétně neprovedení místního šetření, tj. důkazu ohledáním podle § 54 správního řádu a neprovedení důkazů svědeckými výpověďmi podle § 55 správního řádu.

Posouzení existence veřejně přístupné komunikace na jejím pozemku záviselo na posouzení uspořádání vztahů v dané lokalitě (alternativní cesty, včetně jejich sjízdnosti, podloží, povrchu, výškové poměry, vzdálenosti apod.). Podkladem tohoto posouzení byla mimo jiné subjektivní prohlídka místa správním orgánem mimo jakýkoliv procesní režim, bez oznámení účastníkům správního řízení. Správní orgán tímto postupem zjevně obcházel povinnosti, které mu jinak vyplývaly z ust. § 54 správního řádu, tedy vydat usnesení o provedení ohledání na místě samém, toto usnesení doručit účastníkům, případně pozvat k účasti na ohledání nestranné osoby. To, že správní řád umožňuje provedení i jiných, než vyjmenovaných důkazů, ještě neznamená, že má být provádění procesně neupraveného typu důkazu pravidlem na úkor důkazních prostředků výslovně upravených. To by bylo v rozporu se zásadou zákonnosti

a předvídatelnosti úkonů veřejné moci. Ohledání na místě samém s pečlivým protokolárním zanesením objektivních vzdáleností a výškových poměrů v dané lokalitě, zejména s ohledem na možnost alternativních cest, by na výsledku správního řízení mohlo mnohé změnit.

Obdobné platí i pokud jde o spokojení se s písemnými vyjádřeními účastníků řízení. Rovněž výslechy těchto osob mohly mít rozdílný výsledek, pokud by měly tyto osoby vlastními slovy při konfrontaci s konkrétními podklady (mapy, fotografie) popisovat skutečný historický či současný stav a nikoliv pouze podepisovat připravené prohlášení. Zásada procesní ekonomie nebo nezatěžování účastníků řízení nemůže být nadřazena povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Krajský soud se však namísto zrušení napadeného správního rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení spokojil s pouhou „prohlídkou daného místa" uskutečněnou dne 12. 4. 2012, jak je uvedeno v odůvodnění rozsudku na straně 18 s tím, že „doplnění dokazování třeba není, neboť by na výsledku nemohlo nic změnit", Stejně tak se krajský soud spokojil jen s konstatováním, že „správním orgánům lze jistě vytknout, že neprovedly řádně svědecké výslechy uvedených osob; uvedený nedostatek ale dle krajského soudu nezpůsobil nedostatečné či neúplné zjištění skutkového stavu věci".

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, případě aby sám zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu.

Stěžovatelka nakonec dne 21. 5. 2014 doručila Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím svého zástupce Mgr. Víta Veselého, advokáta, další doplnění kasační stížnosti proti již uvedenému rozsudku krajského soudu, které opřela o důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka je přesvědčena i o tom, že žalovaný správní orgán a po něm krajský soud neměl dovodit naplnění ani prvního ze znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to existence dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 2 odst. 1 téhož zákona).

Je tomu tak proto, že ve správním řízení a v řízení před krajským soudem uplatňovala námitku zákazu jízdy motorových vozidel na území Krkonošského národního parku podle zákona o ochraně přírody a krajiny a na jeho základě i podle Návštěvního řádu Krkonošského národního parku. Tato námitka byla ale krajským soudem odmítnuta s tím, že „posouzení těchto otázek není předmětem daného řízení".

Nesporné je však to, že se předmětný pozemek nachází na území Krkonošského národního parku, kde podle ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny je nezákonná veškerá dosavadní doprava motorovými vozidly po údajné pozemní komunikaci na předmětném pozemku (komunikace není silnicí podle § 5 zákona o pozemních komunikacích, ani místní komunikací podle § 6 téhož zákona ani místem vyhrazeným se souhlasem orgánu ochrany přírody, kde je umožněna doprava). Zřetelnost cesty v terénu zvýrazněná kamenitou navážkou přitom vychází z uvedeného nezákonného stavu (užívání pozemku pro provoz motorových vozidel). Protiprávní jednání tedy nemůže požívat právní ochrany. Zásada odepření této ochrany protiprávnímu stavu je bezpochyby jednou ze základních zásad právního státu. Nelze také odhlédnout ani od další obecně přijímané zásady právního státu, kterou je požadavek jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Napadený rozsudek krajského soudu ani předchozí rozhodnutí žalovaného tak nemůže obstát při platnosti uvedených zásad právního státu. Je tomu tak proto, že posouzením existence cesty na předmětném pozemku dochází výkonem veřejné moci k autoritativnímu potvrzení nezákonného stavu, byť byl způsoben porušením zákona

o ochraně přírody a krajiny, jenž je však součástí právního řádu, i když sleduje jiný veřejný zájem (ochrana životního prostředí). Nelze také argumentovat dobrou vírou uživatelů cesty, protože její užívání pro provoz motorových vozidel je zakázáno právním předpisem, jehož případná neznalost nemůže způsobit dobrou víru (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2006, sp. zn. 21 Cdo 1403/2005).

Žalovaný Krajský úřad Libereckého kraje se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil, ačkoliv s ní byl obeznámen.

Původní osoba zúčastněná na řízení společnost MENTEM, spol. s. r. o., ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedla, že plně odkazuje na své předchozí vyjádření, které učinila již dříve. Pokud jde o tzv. cestu „za kompostem" je od samého počátku zřejmé, že tato cesta jako alternativní cesta neexistuje. Je tomu tak proto, že tato část pozemku je z důvodu terénních a permanentního zavodnění zcela nevhodná pro vytvoření odpovídajícího alternativního přístupu k jejímu objektu. Jestliže však i stěžovatelka ve svém podání uznává, že neexistuje alternativní komunikace, navrhuje společnost MENTEM, spol. s. r. o., aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky odmítl, případně i zamítl (usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 80, které nabylo právní moci dne 21. 7. 2014, bylo posléze rozhodnuto tak, že společnost MENTEM, spol. s. r. o. již není osobou zúčastněnou na řízení z důvodu převodu nemovitosti, jejíž součástí je objekt č. p. 107).

Ing. K. K. (osoba zúčastněná na řízení) ve svém vyjádření uvedl, že považuje kasační stížnost za neopodstatněnou. Přáním stěžovatelky je vytvořit alternativní cestu „za kompostem", kde je ale po většinu roku močál. Jelikož užívá nemovitost č. p. 361 v Krkonoších již 55 let ví velmi dobře, kam není radno vůbec vstupovat. Není mu proto známo, z jakého důvodu stěžovatelka spornou cestu uzavřela, když v době prohlídky před koupí objektu jasně viděla podle vyšlapané cesty ve sněhu, že vedle jejího domu vede používaná cesta.

Mgr. V. K. a Mgr. M. V. (osoby zúčastněné na řízení) se nejprve připojili k vyjádření původní osoby zúčastněné na řízení MENTEM, spol. s. r. o. a sami vznesli řadu námitek vůči kasační stížnosti.

Nejprve namítli, že stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti vznáší některé námitky, které neuplatnila ve správním řízení, ale až v rámci správního soudnictví. Stěžovatelka především namítá nesoulad napadeného rozsudku krajského soudu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06. Tento nález ale nelze v projednávané věci použít. Podstata nálezu Ústavního soudu spočívá v tom, že nelze po vlastníkovi, jemuž byl majetek vydán v restituci, aby proti své vůli a bez jakékoli náhrady, snášel omezení svého vlastnického práva dané obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, k němuž byl udělen souhlas v době, kdy mu byl tento majetek protiprávně odňat. Citovaný nález tak sleduje zmírnění křivd vzniklých restituentům v důsledku zestátnění a následného vrácení majetku státem. Stěžovatelka ale nemovitosti koupila a získala je do vlastnictví ve stavu, v jakém byly v okamžiku udělení příklepu. Kompletnost informací ze strany dražitele či původního vlastníka je však z hlediska existence účelové komunikace zcela irelevantní. Pokud se přesto stěžovatelka cítila neúplností informací v dražební vyhlášce poškozena, mohla uplatnit svá práva vůči původnímu vlastníkovi či napadnout samotnou dražbu. Stěžovatelka tak nemůže násilně vynucovat změny v desetiletí trvajícím pokojném stavu.

Cesta „za kompostem" ve skutečnosti není žádnou cestou a sama stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že „pokud by komunikace vedoucí těsně u domu stěžovatelky začala být legálně využívána…bylo by ztíženo vytvoření alternativní přístupové cesty za kompostem". Vytvoření

tohoto alternativního přístupu by tedy vyžadovalo dohodu všech stran. Cesta „za kompostem“ je navíc v důsledku vlivu přírodních podmínek (podmáčenosti a sklonu svahu) při deštivém počasí nebo jarním tání zcela nepoužitelná, což účelová komunikace, jejíž deklarace je předmětem celého řízení, není.

Místní šetření a svědecké výslechy jsou pouze jedním z možných důkazních prostředků. Stěžovatelka ostatně důkaz provedením svědeckých výpovědí ani nenavrhovala. Navíc všichni účastníci řízení i zástupci silničních úřadů lokalitu znají. Přítomnost stěžovatelky nebo jakýchkoliv jiných osob v rámci místního šetření by na této skutečnosti nemohla nic změnit. Vzhledem k velikosti a přehlednosti dotčeného pozemku stěžovatelky nelze předpokládat, že by existence jiné alternativní komunikace unikla zástupcům silničního úřadu.

Zcela účelové a absurdní je pak tvrzení stěžovatelky o tom, že účelová komunikace nemohla vůbec vzniknout, neboť se nachází v Krkonošském národním parku a její využívání bylo samo o sobě nezákonné od samého počátku, tj. od roku 1976, od kdy začal Ing. K. využívat cestu k dopravě ke své rekreační nemovitosti.

Naprosto irelevantní je zjištění, od jaké doby začal Ing. K. cestu užívat, neboť ostatní nemovitosti jsou velmi staré (č. p. 107 více jak 200 let) a jejich vlastníci předmětnou komunikaci využívali již dříve. Využívali ji však i správci luk a lesů k obhospodařování pozemků za použití potřebné techniky. Vyjádření Ing. K. tak mělo jen dokreslit situaci, že on osobně předmětnou komunikaci využívá od roku 1976, což na druhé straně ale znamená, že musela existovat i před tímto datem. Absurdní je také tvrzení stěžovatelky o tom, že nemovitosti neměly od počátku své existence přístup k silnici, neboť s tímto tělesem musely být komunikačně spojeny již od svého vzniku. K zamezení provozu na účelové komunikaci by bylo třeba, aby komunikace byla opatřena značkou zákaz vjezdu, což nebylo a není. Běžnou praxí také je, že vlastníci nemovitostí mohou žádat o výjimky a povolení k vjezdu. Rozporovaná účelová komunikace je navíc podle územního plánu umístěna v zastavěném území, kde se s dopravní obslužností zcela jistě počítá.

Nejvyšší správní soud by proto měl kasační stížnost stěžovatelky odmítnout jako nepřípustnou, případně zamítnout.

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

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vychází z úvah, které jsou podstatné pro posouzení věci samé, jež jsou obdobné jako úvahy, z nichž vyšel krajský soud.

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.

Podle ust. § 7 odst. 1 věta první 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).

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

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

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

Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona o pozemních komunikacích) a umožnit na něj veřejný přístup. 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.

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 tedy, aby vlastník *strpěl užívání pozemku* jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Vznikne-li proto účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu (srov. rozsudek ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005), že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, dostupný na www.nssoud.cz).

Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu se 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 obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou."*, srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož *„okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou."* (Boh. A 10130/32).

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, dostupný na www.nssoud.cz, vymezil z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas. V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je ale situace odlišná,

neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v tomto případě by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je proto nutno postupovat v souladu s ust. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu (k omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu). Jednalo by se totiž o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna, byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení.

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

Podle krajského soudu bylo ve správním řízení prokázáno, že předmětná komunikace sloužila po dlouhá desetiletí jako přístupová cesta pro vlastníky a uživatele objektů č. p. 105, 106, 107 a 361, stejně jako přístupová cesta pro zemědělskou a lesní techniku v případech, kdy nastala potřeba obhospodařovat luční či lesní pozemky nacházející se za ní. V případě potřeby tak byla tato cesta kdykoliv přístupná veřejnému užívání. Tato skutečnost byla po dlouhá léta respektována nejen vlastníky pozemku, na němž se předmětná komunikace nachází (ať již to byl Pozemkový fond nebo Lesy České republiky či jiný vlastník), ale rovněž všemi vlastníky objektů nacházejících se v dané lokalitě, stejně i všemi uživateli předmětné komunikace. Tento stav byl potvrzen především vyjádřeními Ing. K., M. P., rodiny P., M. Š. a M. H., jak to uvedl krajský soud ve svém rozsudku. Vzhledem k tomu, že nebyl prokázán kvalifikovaný nesouhlas vlastníka pozemku parc. č. 2306/4 se vznikem a uvedeným užíváním předmětné veřejně přístupné účelové komunikace, došlo ke vzniku této komunikace.

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

Stěžovatelka ve své žalobě, ale i v kasační stížnosti především namítá, že žalovaný správní orgán ani krajský soud neměly dovodit naplnění prvního ze znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, kterým je existence dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s ust. § 2 odst. 1 téhož zákona. Je tomu tak proto, že se předmětný pozemek nachází na území Krkonošského národního parku, kde je veškerá doprava motorovými vozidly, tedy i na předmětném pozemku, nepovolená ve smyslu ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny (účelová komunikace není silnicí podle § 5 zákona o pozemních komunikacích, ani místní komunikací podle § 6 téhož zákona ani místem vyhrazeným se souhlasem orgánu ochrany přírody, kde je umožněna doprava).

Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že krajský soud v souladu se zákonem vyslovil závěr, že správní orgán v řízení vedeném podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pouze deklaruje existenci fakticky existujícího stavu a že proto není povinen zabývat se otázkami souvisejícími s režimem provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci, jako např. tím, zda vjezd motorovými vozidly na ni je v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, potažmo Návštěvním řádem Krkonošského národního parku, které jsou vyhrazeny jinému řízení, v němž se stěžovatelka může dovolat nápravy. Jinak řečeno, předmětem řízení vedeného podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je jen deklarace toho, zda určitá pozemní komunikace splňuje vymezené znaky veřejně přístupné účelové komunikace či nikoliv. Veřejně přístupná účelová komunikace proto nemůže být omezována jen na užití silničními a jinými vozidly nebo jen na užití chodci. Taková komunikace je jako dopravní cesta obecně určena k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Konkrétně se však může potom stát, že účelová komunikace bude využívána zcela nebo převážně jen chodci, kteří se po ní mohou pohybovat bez jakéhokoliv omezení zákona o ochraně přírody a krajiny nebo naopak. I z toho vyplývá, že je nutno rozlišovat vznik veřejně přístupné účelové komunikace a režim provozu na této komunikaci, který se může měnit. Ostatně i Správa Krkonošského národního parku ve zprávě ze dne 30. 1. 2012, zn. KRNAP 00690/2011, založené ve správním spise, sama připouští, že v případě neexistence reálné možnosti sjezdu majitelů nemovitostí č. p 105, 106, 107 a 361 z komunikace „Jeřábník“ ke svým objektům, bude jedinou možností dopravy k těmto objektům právě komunikace, o níž silniční správní úřad rozhodoval a u které jako jediné by i nadále byla naplněna podmínka nutné komunikační potřeby. Běžnou praxí také je, že vlastníci nemovitostí mohou žádat o výjimky a povolení k vjezdu. Účelová komunikace je navíc podle územního plánu zřejmě umístěna v zastavěném území, kde se s dopravní obslužností zcela jistě počítá.

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

komunikaci (např. omezení vjezdu vozidel určitého typu či nad určitou hmotnost). I zde ovšem platí ústavně konformní potřeba aplikace zásady proporcionality.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti a v prvním doplnění tohoto mimořádného opravného prostředku brojí i proti závěrům krajského soudu, které vyslovil ohledně existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby jakožto podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, ale jen ve vztahu k „cestě za kompostem“, která také vede po jejím pozemku, ale ve významně větší vzdálenosti od jejího domu. Jinak řečeno, stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nerespektování zásady minimalizace zásahu do vlastnického práva ze strany krajského soudu.

Jen v tomto rozsahu a z tohoto důvodu (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) proto mohl Nejvyšší správní soud přezkoumávat opodstatněnost uvedené námitky.

Nejvyšší správní soud má za to, že tzv. cesta „za kompostem“ není v dané lokalitě k předmětné komunikaci alternativou, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám k území ještě rozumně uvažovat.

Závěry, které správní orgány učinily na místě samém ohledně možnosti přístupu po cestě „za kompostem“, mají oporu i v ostatních důkazech založených ve spisu. Tak z provedené fotodokumentace vyplývá, že tzv. cesta za kompostem je travnatým svažitým pozemkem bez zpevněného povrchu a bez napojení na těleso silnice. Patrnost cesty na tomto pozemku není ani zřetelná. Není také žádného důvodu nevěřit závěru správních orgánů, že spodní část cesty tvoří po většinu roku mokřina znemožňující nejen dále uvedené nouzové užívání, ale i pěší průchod a přechod. Náhradní přístupová cesta nemusí být sice po stránce kvalitativní na shodné úrovni s cestou původní, přesto by však měla v zásadě umožňovat stejný rozsah užívání a sloužit stejnému účelu. Tento úlohu rozhodně cesta „za kompostem“ nesplňuje. Užívání cesty osobními automobily by bylo po většinu roku buď vůbec nemožné, nebo se značnými obtížemi. To samé platí i pokud jde o pěší průchod a přechod. Krajský soud má pravdu v tom, že na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že po uzavření předmětné komunikace byla cesta „za kompostem“ nouzově užita zejména uživateli objektu č. p. 107, kteří jinou možnost dostat se motorovými vozidly k tomuto objektu nemají. Tato skutečnost proto nemůže jít k tíži dosavadním uživatelům předmětné komunikace. Stejné okolnosti v podstatě uvedly osoby zúčastněné na řízení Mgr. V. K. a Mgr. M. V., ale též bývalá osoba zúčastněná na řízení společnost MENTEM, spol. s. r. o., které se shodly v tom, že cesta „za kompostem“ je pod vlivem přírodních podmínek (podmáčenosti a sklonu svahu) při deštivém počasí nebo při jarním tání zcela nepoužitelná. Veřejně přístupná účelová komunikace, jejíž deklarace je předmětem celého řízení, proti níž stěžovatelka brojí, však nepoužitelnou komunikací není. Krajský soud má z uvedených důvodů právem za to, že tato varianta přístupové cesty rozhodně nemůže obstát.

Pokud není dána alternativa této cesty k předmětné komunikaci, nelze krajskému soudu vytýkat porušování principu minimalizace zásahu do práv stěžovatelky, spočívajícím ve stěžovatelkou tvrzených vibracích a otřesech domu č. 245 v důsledku jízd automobilů po veřejně přístupné účelové komunikaci. Tento stav je za uvedené situace třeba řešit podle ust. § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích rozhodnutím silničního správního orgánu (např. omezením vjezdu vozidel určitého typu či nad určitou hmotnost). Nelze ovšem ani nevidět to, že předmětná účelová komunikace je využívána podle vyjádření žalovaného správního orgánu zcela minimálně (v době rekreace a příznivých klimatických podmínek do deseti jízd za den podél kratší strany domu), kdežto po silnici II/286 projede denně cca 400 vozidel za den, a to i nákladních.

Stěžovatelka v kasační stížnosti, resp. v prvním doplnění kasační stížnosti také namítá nesprávnost právního posouzení existence souhlasu vlastníka pozemku se zřízením pozemní komunikace krajským soudem, s ohledem na nabytí předmětné nemovitosti od veřejnoprávního subjektu, a to s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že takový žalobní důvod není v žalobě ze dne 3. 7. 2012 vůbec namítán.

Podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Z pohledu přezkumu Nejvyšším správním soudem jde tu o nový právní důvod, který stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohla. Takový důvod kasační stížnosti je v uvedeném rozsahu nepřípustný (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil, že: *„Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem soud při svém rozhodování nepřihlíží“*. Nadto je třeba též konstatovat, že v textu této námitky je poněkud zaměňován nesouhlas stěžovatelky s užíváním pozemku cizími osobami poté, co začala koupí nabytý pozemek užívat, s nesouhlasem stěžovatele pokud jde o vznik veřejně přístupné účelové komunikace.

Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že stejné závěry platí, i pokud jde o námitku kasační stížnosti, v níž stěžovatelka vytýká neprovedení svědeckých výpovědí správními orgány a nevyvození odpovídajícího závěru z této vady řízení správním soudem. Také tato námitka nebyla vznesena stěžovatelkou v žalobě, ale poprvé až v kasační stížnosti. Takový důvod kasační stížnosti je rovněž nepřípustný s poukazem na ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. a citovanou judikaturu k uvedené problematice, neboť stěžovatelka popsanou výtku mohla vznést již v žalobě.

Pokud pak jde o námitku kasační stížnosti ohledně neprovedení důkazu ohledáním předmětné nemovitosti na místě samém, v níž stěžovatelka vytýká správním orgánům nevyhovění její žádosti, aby provedly místní šetření, je třeba říci, že k prvnímu uplatnění nesouhlasu, resp. jen stesku na tento postup došlo v rozporu s ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, tedy opožděně (žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu ze dne 27. 4. 2012 bylo stěžovatelce doručeno dne 3. 5. 2012, nabylo právní moci dne 26. 5. 2012, a poukaz stěžovatelky na postup správních orgánů byl toliko zmíněn v podání ze dne 24. 9. 2012 u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, a to ještě jen ve vyjádření stěžovatelky jako žalobkyně k vyjádření žalovaného, tedy ani v žalobním podání). Řádná námitka ohledně neprovedení důkazu ohledáním tak nebyla uplatněna v souladu s ust. § 71 odst. 2 s. ř. s., ale až v kasační stížnosti. Důsledek takového postupu stěžovatelky je ten, že kasační stížnost je v uvedeném rozsahu nepřípustná.

Nic na nepřípustnosti a opožděnosti námitky kasační stížnosti nemění ani fakt, že se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku zdařile vypořádal s uvedenou problematikou.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zamítl kasační stížnost stěžovatelky směřující proti napadenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 4. 2014, č. j. 30 A 16/2013 – 128, (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

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

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

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

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

V Brně dne 25. září 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu