



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) Z. A., b) J. A.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) V. A., II) Z. A., III) L. P., IV) Ing. J. P. a V) D. P.**, oba zastoupeni JUDr. Martinem Štěpánkem, advokátem, se sídlem Krapkova 709/4, Olomouc, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2013, č. j 4074/DS/12-2, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení IV) a V) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2014, č. j. 57 A 19/2013 – 217,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení V) D. P. **se odmítá.**
- II.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení IV) Ing. J. P. **se zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Osobě zúčastněné na řízení V) D. P. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5.000 Kč**. Tato částka bude osobě zúčastněné na řízení V) poukázána prostřednictvím jejího zástupce, JUDr. Martina Štěpánka, **ve lhůtě jednoho měsíce** od nabytí právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Vymezení věci**

[1] Městský úřad Jáchymov (dále jen „silniční úřad“) rozhodnutím ze dne 5. 11. 2012, č. j. 0003946/12/PV rozhodl tak, že na pozemcích p. č. 3464/27, 3464/30, 3464/26 a 3464/29 v katastrálním území Jáchymov, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace a tento právní stav trvá nejméně od roku 1990. Účelová komunikace se nachází na zvýšeném valu sousedícím s místní komunikací na pozemku p. č. 3464/3 a vede po daných pozemcích v šířce cca 2,5 metru, prochází podél nemovitostí č. p. 69 [ve vlastnictví žalobců], č. p. 68 [ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení I) a II)], č. e. 43, 42 [ve vlastnictví stěžovatelů], č. p. 65, 64 [ve vlastnictví

osoby zúčastněné na řízení III]) a č. e. 39, 38 [ve vlastnictví D. J.]. Současně uložil žalobcům odstranit z této veřejně přístupné účelové komunikace pevné překážky v podobě dvou ocelových závor. Silniční úřad uvedl, že souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob je dán tím, že žádný z předchozích majitelů, včetně města Jáchymov, nebránil v jejím užívání, a tento souhlas přešel na žalobce jako nové majitele. Ti začali bránit v průjezdu v roce 2007, tedy cca po roce od nabytí vlastnictví pozemku p. č. 3464/27. Účelová komunikace vznikla v době výstavby nemovitostí a od roku 1990 slouží pro příjezd majitelů a jejich hostů ke svým nemovitostem a do garáží, k zajištění nezbytných služeb a provozování nemovitostí (dovoz uhlí, opravy nemovitostí, parkování). Celá leží v intravilánu místní části Nové Město. Nezbytnost komunikace je především v zimním období, které může trvat až 5 měsíců. Údržba náhradní komunikace, která vede z druhé strany mimo intravilán místní části Nové Město, je v zimním období bez mechanizace velice obtížná.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 2. 2013, č. j. 4074/DS/12-2 (dále jen „napadené rozhodnutí“) doplnil do výroku označení účastníků řízení a ve zbytku rozhodnutí silničního úřadu potvrdil. Žalovaný opakovaně zdůrazňuje, že ke vzniku pozemní komunikace došlo v roce 1990 v souvislosti se stavební činností na okolních nemovitostech. Cestu současně využívali též majitelé okolních pozemků a hosté rekreačních ubytovacích objektů k příjezdu a zajištění nezbytných služeb k provozování nemovitostí. I sami žalobci opakovaně zmiňovali v odvolání, že na deklarované komunikaci dochází k provozu motorových vozidel, na tuto skutečnost upozorňovali předchozího majitele, město Jáchymov, již před prodejem pozemku. K alternativní možnosti přístupu od silnice III. třídy č. 22137 po pozemní komunikaci na pozemku p. č. 3488/1, která je ve vlastnictví společnosti Lesy ČR (*pozn. NSS: správně ve vlastnictví státu*), pozemku p. č. 1415/2 ve vlastnictví města Jáchymov a pozemcích ve vlastnictví D. J., žalovaný uvádí, že tyto pozemky D. J. na vlastní náklady v roce 2004 upravil tak, aby si zajistil přístup ke svým nemovitostem. Tato komunikace je problematická zejména v zimním období, neboť místní část Nové Město se nachází v horské oblasti. Tento příjezd je podstatně delší a údržba komunikace v zimním období také podstatně obtížnější. Podstatnou částí vede tato komunikace po pozemcích právnické osoby a fyzické osoby. Žalovaný zde shledal možné riziko řetězové reakce zavírání cest, a proto se domnívá, že není vhodné ponechat až poslední přístupovou či příjezdovou cestu.

[3] Žalobci napadli naposledy uvedené rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 30. 9. 2014, č. j. 57 A 19/2013 – 217 (dále jen „napadený rozsudek“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud se obsáhle věnoval popisu skutkových okolností případu a poté vytýká silničnímu úřadu, že nepostupoval v prvostupňovém řízení tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V popsáném skutkovém stavu není ani zmínka o obsahu vyjádření žalobců a rodičů žalobce (osob zúčastněných na řízení ad I) a II)). Silniční úřad ani žalovaný se nijak nevypořádaly s předcházejícím tvrzením silničního úřadu o tom, že na dotčených pozemcích se účelová komunikace nenachází. Nevypořádaly se ani s ujištěním města Jáchymov, že provoz na pozemku p. č. 3464/27 byl veden pouze v souvislosti se stavební činností na okolních pozemcích a žalobci jej kupovali v dobré víře, že přes něj nevede účelová komunikace. Silniční úřad si nezajistil jako důkazní prostředek stavební dokumentaci ke stavebním úpravám na okolních pozemcích, ze kterých by bylo možné zjistit, jak byl k dotčeným pozemkům upraven přístup. Od těchto zjištění by bylo možné dovodit důvodnost námitek žalobců, že provoz byl veden pouze v souvislosti se stavební činností. Po zrušení prvního prvostupňového rozhodnutí silniční úřad doplnil dokazování pouze písemným vyjádřením tří osob. Bylo by však na místě provést výslech těchto osob coby svědků v souladu se zákonem tak, aby mu mohli být přítomni též žalobci. Rovněž se mělo přistoupit k výslechu úředních osob, které pozemek žalobcům prodávaly. Silniční úřad, resp. žalovaný tak nezjistili dostatečně,

pokračování

kdy a jak měla daná účelová komunikace vzniknout. Tvrzení, že provoz na účelové komunikaci probíhal od roku 1990 do roku 2006, nemá oporu v dokazování. Žalovaný se též nevypořádal s tím, že k pozemku p. č. 3464/27 bylo zřízeno věcné břemeno vedení a s tím související věcné břemeno chůze a jízdy k zajištění údržby inženýrských sítí, což svědčí spíše pro nesouhlas vlastníka se vznikem účelové komunikace.

[4] Za této důkazní nouze nelze konstatovat, že se na pozemku p. č. 3646/27 ve vlastnictví žalobců nachází část veřejně přístupné účelové komunikace, neboť ohledně splnění podmínek stanovených v § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a podmínky souhlasu žalobců, resp. předchozího vlastníka dotčeného pozemku, Města Jáchymova, s jeho veřejným užíváním, je rozhodnutí silničního správního úřadu i napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud se z tohoto důvodu již nezabýval žalobními námitkami směřujícími proti splnění podmínky nutné komunikační potřeby. Ničím nenahraditelnou komunikační potřebu deklarované účelové komunikace však nelze zdůvodňovat, jak to činí oba správní orgány, kratší vzdáleností od silnice III. třídy č. 22137 a snadnější a kratší zimní údržbou.

## II.

### Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a žalobců, replika stěžovatelů

[5] Osoby zúčastněné na řízení IV) a V) / stěžovatelé / napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, přičemž nesouhlasí s tím, že by ve správním řízení nebyl zjištěn skutkový stav, o kterém nejsou pochybnosti. K existenci účelové komunikace na pozemku p. č. 3464/27 stěžovatelé uvádějí, že ani žalobci nepopírají, že od roku 1990 na této komunikaci docházelo k průjezdu vozidel k nemovitostem osob zúčastněných na řízení. Jak vyplývá z tvrzení žalobců, byl s tímto stavem srozuměn i tehdejší vlastník pozemku, město Jáchymov. Žalobci po tomto pozemku přijíždějí ke svým nemovitostem dle vlastních slov již od roku 1979. Je zřejmé, že pozemek následně koupili s tím, že jej oplotí a zamezí tak jeho používání jako účelové komunikace. Existence účelové komunikace byla dostatečně prokázána a byla známa i dřívějšímu vlastníkovi, městu Jáchymov. Ujištění města, že přes pozemek žádná komunikace neprobíhá, je nepodložené tvrzení žalobců, které je z právního hlediska irelevantní, neboť rozhodující je faktický stav.

[6] K nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřebě v důsledku absence odpovídající alternativy stěžovatelé uvádějí, že po místní komunikaci na pozemcích p. č. 4932/5 a p. č. 3464/3 je možné dostat se motorovým vozidlem do vzdálenosti cca 8 m od nemovitostí (budovy) a poté po schodišti s cca 2 m převýšením. Není ovšem kde zaparkovat. Příjezdem po veřejně přístupné účelové komunikaci vedoucí přes pozemky p. č. 4932/5 a p. č. 1415/1 je možné přijet do vzdálenosti cca 30 m od zadní části budov a poté pozemek prudce klesá a je kvůli terénním nerovnostem nesjízdný. Stěžovatelé v současnosti využívají příjezd po cestě přes pozemky p. č. 3488/1, p. č. 1415/2 a p. č. 3464/29. Jedná se o cestu v délce cca 350 metrů překonávající velké převýšení a v zimním období bývá v některých situacích nesjízdná i se sněhovými řetězy. Stěžovatelé zpočátku respektovali přehrazení sporné cesty. Až když nemohli v důsledku sněhové kalamity odjet dostupnou přístupovou cestou, požádali žalobce o umožnění ojedinělých průjezdů, to jim však nebylo dovoleno.

[7] Krajský soud hodnotil skutkový stav tendenčně, nebral v potaz skutečnosti uvedené D. J. a J. V., které vyvracejí tvrzení osob zúčastněných na řízení I) – II). Skutečnost, že v době před prodejem pozemku žalobcům silniční úřad nerozhodl, zda se na pozemku nachází či nenachází účelová komunikace, je naprosto irelevantní, stejně jako skutečnost, že o pozemní komunikaci

není zmínka v kupní smlouvě. S důkazními návrhy žalobců se žalovaný vypořádal na str. 29 – 30 napadeného rozhodnutí, tyto návrhy nemohou nic změnit na zjištěném skutkovém stavu. Názor krajského soudu, že silniční úřad měl hodnotit stavební dokumentaci dotčených nemovitostí a přístupu k nim, je odvádění pozornosti od merita věci. Nemovitosti byly postavené v 50. letech a osvětlení situace v této době nemůže přinést žádné poznatky o aktuálním stavu.

[8] Předmětnou účelovou komunikaci tvoří uměle vytvořený a pět metrů široký vodorovný pás, ke kterému přiléhají zkolaudované garáže, což svědčí o její akceptaci, jinak by daný pozemek takto nikdo neupravoval. I v letecké a základní mapě na portálu [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz) je tato komunikace zřetelně zakreslena. Stěžovatelům není zřejmé, jak může věcné břemeno chůze a jízdy k zajištění inženýrských sítí souviset s existencí účelové komunikace.

[9] Závěrem stěžovatelé uvádějí, že po dané komunikaci projížděly zejména v zimním období motorová vozidla ve frekvenci v řádu desítek průjezdů denně. Objekty v dané lokalitě sloužily od 60. let minulého století k podnikové rekreaci, charakter užívání nemovitostí musel být žalobcům znám. Stěžovatelé nesouhlasí s tvrzením o poškozování nemovitostí žalobců provozem, jelikož vlastní typově stejné nemovitosti a žádné poškozování nepozorují. Žalobci mají též možnost vymezit cca 1,5 až 2 metry široký pruh před svou nemovitostí, aniž by provoz omezili.

[10] Alternativní komunikace zajišťuje příjezd k nemovitostem stěžovatelů po většinu roku. V zimě však bývá nesjízdná a jakákoliv domluva s žalobci na užívání jejich pozemku byla a je nemožná. Ke kasační stížnosti přiložili stěžovatelé vyjádření JUDr. R. B. z Vrchního státního zastupitelství potvrzující existenci účelové komunikace od roku 1991.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu zamítl, eventuálně vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce a) upozorňuje na to, že osoba zúčastněná na řízení V) podala kasační stížnost opožděně. Dále uvádí, že po celou dobu žalobci nepopírali, že na dotčených pozemcích dochází k provozu vozidel od roku 1990, vždy ale uváděli, že jde o provoz neoprávněný a přímo související se stavební činností na okolních pozemcích. Správní orgány k ověření této skutečnosti neměly zajistit stavební dokumentaci z 50. let, jak tvrdí stěžovatelé, ale z let 1990 – 2007, kdy probíhaly stavební aktivity. Argumentace, že žalobci užívají danou cestu už od roku 1979 k příjezdu ke svým pozemkům, není přiléhavá. Přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci totiž dle § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích není účelovou komunikací. Žalobci zdůrazňují, že pozemek p. č. 3464/27 nabyli v dobré víře po ujištění představitelů obce o tom, že se na pozemku účelová komunikace nenachází. Již několik let před koupí požadovali po majiteli, aby se s provozem na pozemku vypořádal.

[13] Pozemek stěžovatelů pak přímo sousedí s místní komunikací na pozemku p. č. 3464/3, za přístupovou komunikací k objektům na pozemku je stanovena právě tato místní komunikace. Své nemovitosti užívají bez omezení, bez problému dopravují uhlí, stavební materiál, prádlo i potraviny, a hosté se do jejich objektu, který provozují jako horskou chatu, taktéž neomezeně dopravují. Otázka parkování v zimním období zde nehraje roli. Pokud se stěžovatelé rozhodli podnikat v horské oblasti v nadmořské výšce 1000 m., měly počítat se sněhem a horší sjízdností komunikací v zimním období. Od roku 2007 nebyli žalobci nikdy osloveni, aby umožnili přes svůj pozemek průjezd.

pokračování

[14] K písemnému vyjádření D. J. žalobce a) uvádí, že správní orgány jej měly vyslechnout jako svědka. Rovněž ohledně pana V. by byla na místě svědecká výpověď, jelikož jde o osobu příbuznou se stěžovateli a do místní části Nové Město se přestěhoval až kolem roku 2000. Žalobci též nechápou tvrzení stěžovatelů, že jejich nemovitosti nejsou provozem poškozeny, když ve fasádě jsou patrné trhliny.

[15] Žalobci mají za to, že pokud nebyl pozemek p. č. 3464/27 jako účelová komunikace prodáván, stěžovatelé mají zajištěn přístup k nemovitosti přímo z páteřní místní komunikace, mohou se dostat na svůj pozemek z dalšího veřejného pozemku přes pozemek osoby zúčastněné na řízení III), nebo mohou využít veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. 1415/1 ve vlastnictví města Jáchymov, je přístup po pozemku žalobců vyžadován jen z pohodlí z důvodu kratší vzdálenosti a přístupu „až ke vchodovým dveřím“. Vyjádření JUDr. B. by nemělo být v řízení před Nejvyšším správním soudem připuštěno jako důkaz, jelikož je stěžovatelé měli předložit již ve správním řízení.

[16] Ke kasační stížnosti se vyjádřila i žalobkyně b), která podrobně popisuje proces nákupu pozemku v roce 2006 a důvěru, kterou vkládala ve vyjádření představitelů města, že se na pozemku účelová komunikace nenachází a že k provozu dochází pouze v souvislosti se stavebními řízeními. Současně uvádí, že již minimálně od roku 2000 vznášela spolu s žalobcem a) připomínky na hovorech městského úřadu Jáchymov s občany, přičemž požadovali ukončení provozu kolem domů nebo zpevnění celé cesty za účelem snížení prašnosti a zařazení do kategorie přístupové komunikace. Vždy se jim dostalo odpovědi, že žádná komunikace se zde nenachází a provoz musí být tolerován do ukončení stavební činnosti. Poslední stavební řízení na objektu osoby zúčastněné na řízení III) bylo ukončeno v roce 2007.

[17] Pokud by se v případě sporné komunikace jednalo o jedinou možnou přístupovou komunikaci pro stěžovatele ve smyslu silničního zákona, musela by být stavbou opatřenou zpevněným povrchem a splňovat parametry dle platných norem. Tyto požadavky ale nespĺňuje, a proto je dopravní obslužnost zařazena ze souběžné místní komunikace. Limitujícími faktory jsou také umístění nadzemního elektrického vedení, inženýrských sítí nebo břemeno ochrany zdroje přírodní léčivé minerální vody. Výstavba pozemní komunikace by dle právních norem na pozemcích nemohla být povolena, proto je protiprávní i deklarace veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatelé mohli o tuto deklaraci usilovat už během prodeje pozemku.

[18] Kvalita bydlení žalobců by neměla být zhoršována v důsledku podnikání stěžovatelů v rekreačním odvětví. Je běžné, že horské rekreační lokality jsou vybaveny záchytnými parkovišti a doprava do ubytovacích zařízení je řešena svozem nebo chůzí. Žalobkyně b) též vznáší otázku možného vzniku škody osobám užívajícím účelovou komunikaci v důsledku pádu sněhu ze střechy žalobců a upozorňuje na rušení ze strany ubytovaných klientů. Závěrem pak konstatuje, že dle kolaudačního řízení ke stavbám stěžovatelů je přístupovou komunikací k jejich nemovitostem místní komunikace na pozemcích p. č. 4932/5 a p. č. 3464/3 a s tím museli být od počátku obeznámeni. Není též pravdou, že není možné použít veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku p. č. 1415/1, když po této komunikaci vozí otec osoby zúčastněné na řízení III) dřevo a zároveň slouží jako přístupová cesta k jinému rekreačnímu objektu. Rovněž účelová komunikace, kterou stěžovatelé využívali v mezidobí, byla od roku 2005 vždy sjízdná.

[19] V replice stěžovatelé uvádějí, že pozemek p. č. 3464/27 žalobci koupili ve stejnou dobu, kdy začali stěžovatelé využívat sousední nemovitost k podnikání. Po dvou letech žalobci pozemek osadili závorami, ač byli srozuměni s existencí účelové komunikace. Od podzimu 2007 jsou stěžovatelé nuceni jezdit přes lesní průsek, čímž jsou ohrožováni jak oni, tak jejich hosté

a nadto se vystavují možnému postihu ze strany lesní správy. K replice připojují písemné vyjádření další osoby, paní H. R., podle něhož se pozemek p. č. 3464/27 využívá jako cesta nejméně od r. 1966.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a zkoumal, zda kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná.

[21] Přitom soud zjistil, že osobě zúčastněné na řízení V) byl napadený rozsudek doručen v pátek dne 7. 11. 2014. Dle § 106 odst. 2 s. ř. s. *musí být kasační stížnost podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí... Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.* Poslední den lhůty tedy připadl na pátek dne 21. 11. 2014. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení však byla předána k přepravě provozovateli poštovních služeb až v pondělí dne 24. 11. 2014. Osoba zúčastněná na řízení V) tak zmeškala lhůtu pro podání kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud její kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[22] Osobě zúčastněné na řízení IV) [dále jen „stěžovatel“] však byl napadený rozsudek doručen až dne 14. 11. 2014. Kasační stížnost stěžovatele byla tudíž podána včas a Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k přezkoumání důvodnosti 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

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

[24] Předmětem sporu je otázka, zda byly v posuzovaném případě naplněny nutné zákonné podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace dle zákona o pozemních komunikacích. Deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace je možné za kumulativního splnění čtyř podmínek. První podmínkou je, že se jedná o cestu určenou dle § 2 odst. 1 silničního zákona k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Cesta přitom musí být stálá a v terénu patrná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49). O patrnosti cesty v terénu není v posuzovaném případě pochyb. Z fotografií, které jsou součástí soudního spisu lze seznat, že na pozemku č. p. 3464/27 se nachází vyštěrkovaná cesta. Na ni bezprostředně navazují dodnes patrné šterkem zpevněné vyjeté koleje na pozemku stěžovatelů, a to i přesto, že pozemek byl několik let oplocen.

[25] Druhou podmínkou je naplnění zákonného účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Účelovou komunikací může být pouze taková 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. Deklarovaná komunikace přitom slouží (resp. před oplocením sloužila) zejména ke spojení nemovitostí stěžovatelů a osoby zúčastněné na řízení III) s pozemní komunikací na pozemku p. č. 4932/5 a byla využívána pro příjezd k nemovitostem i ze strany hostů ubytovacího zařízení provozovaného stěžovateli. Ani tyto skutečnosti nebyly zpochybněny a nejsou mezi účastníky řízení spornými.

pokračování

[26] Poslední dvě podmínky nejsou vyjádřeny v zákoně, ale jsou dlouhodobě dovozovány soudní judikaturou. Jak uvedl s odkazem na judikaturu prvorepublikovou Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, „*pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat 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.*“ Těmito podmínkami jsou tedy souhlas vlastníka s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba. Aby bylo možné hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek bude jako cestu užívat kdokoliv, tedy nikoliv pouze individuálně určené konkrétní osoby, ale širší otevřený okruh uživatelů. Pokud by vlastník z dobré vůle a bez náhrady přenechal svůj pozemek k užívání konkrétním osobám, šlo by o pouhou výprosu dle soukromého práva, a znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním by v takovém případě naplněn nebyl (srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář.* Praha Wolters Kluwer, 2015, s. 49). Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, kde uvedl, že „*pro obecné užívání, tedy nevylučné užívání statku odpovídající jeho určení, je charakteristické, že oprávnění k takovému užívání vzniká předem neurčenému okruhu uživatelů, tedy nejde o soukromá práva konkrétních osob k věci cizí (věcná břemena), a vzniká přímo ze zákona, na rozdíl od užívání zvláštního, které bývá vázáno na vydání určitého individuálního správního aktu (viz Hendrych D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 až 307).* V tomto duchu je obecné užívání upraveno i v ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož *smí každý, s výjimkou zvláštních, zákonem stanovených případů, užívat bezplatně pozemní komunikace, a to obvyklým způsobem, k účelům, ke kterým jsou určeny, a při respektování předpisů o provozu na pozemních komunikacích. Toto oprávnění svědčí každému uživateli jakékoli veřejné cesty, tedy i veřejně přístupné účelové komunikace, byť se pozemek, k němuž náleží, nachází v soukromém vlastnictví.*“ Souhlasem vlastníka se zabýval Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, kde uvedl, že „*souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005).* V obecné rovině se k tomuto závěru, který „*jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno*“, přiklonil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, *zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60)...* Přitom by mělo platit, *že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.*“ Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání, které později nemůže sám jednostranným úkonem vyloučit. Dále též platí, že souhlas s obecným užíváním může vlastník udělit i konkludentně, a to v případě, kdy po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, tedy nevyjádří tzv. kvalifikovaný nesouhlas se vznikem komunikace. Ten by měl mít takovou formu, aby byl seznatelný vnějšmu světu, tedy potenciálním uživatelům komunikace z řad veřejnosti.*

[27] Právě v konkludentním souhlasu města Jáchymov jako předchozího vlastníka spatřuje žalovaný splnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace, když doslova uvádí, že město Jáchymov jako předchozí vlastník pozemku p. č. 3464/27 od roku 1990, kdy došlo ke vzniku pozemní komunikace na tomto pozemku, až do roku 2006, kdy v říjnu tohoto roku došlo k prodeji pozemku žalobcům, tedy po dobu 16 let, nevyslovilo kvalifikovaný nesouhlas. Obdobné úvahy prezentují i stěžovatelé v kasační stížnosti. Proti těmto závěrům brojili žalobci od počátku tvrzením, že město Jáchymov tolerovalo provoz výhradně z důvodu stavebních prací, které probíhaly na sousedních pozemcích a jeho souhlas byl věcně i časově omezen dobou trvání těchto prací (resp. dobou trvání souvisejících stavebních řízení). Po roce 1990 přitom

na posuzovaném pozemku nejprve došlo k vyjetí kolejí nákladními vozy, které prováděly demoliční práce na trafostanici za pozemkem p. č. 3464/26, následně probíhaly rozsáhlé rekonstrukční práce na téměř všech nemovitostech včetně nemovitostí žalobců, ubytovacího zařízení, které nyní provozují stěžovatelé a rekonstrukce hotelu Petr ve vlastnictví D. J. Poslední stavební řízení skončilo kolaudací garáže na pozemku ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení III) v roce 2007. Žalobci namítali, že ze stavební dokumentace k řízením, která v rozhodné době na okolních pozemcích probíhala, stejně jako z dokumentace ke kolaudačním řízením by mělo být patrné, jakým způsobem je řešen přístup k těmto pozemkům. Navrhovali tudíž provedení důkazu těmito dokumenty. Silniční úřad ani žalovaný se však s těmito důkazními návrhy nijak nevypořádaly. Krajský soud v tomto postupu spatřoval vadu řízení, jejímž důsledkem je nedostatečně zjištěný skutkový stav co do souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Nejvyšší správní soud se tímto závěrem v zásadě ztotožňuje.

[28] Silniční úřad byl povinen navržené důkazy stavebními povoleními a kolaudačními rozhodnutími provést nebo srozumitelně vysvětlit, proč provedení těchto důkazů není třeba. Tím spíše za situace, kdy původcem uvedených rozhodnutí je stejný správní orgán, který je v nynějším řízení silničním úřadem. Je pravdou, že pokud snad vskutku bylo *via facti* předchozím vlastníkem akceptováno veřejné užití komunikace, nemohla by na tom nic změnit ani situace, kdy ve stavebním povolení nebo kolaudačním rozhodnutí je řešen přístup k nemovitosti odlišně (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60). Pokud však již v původních rozhodnutích byl pozemek p. č. 3464/27 určen k přístupu jako veřejně přístupná komunikace, může to mít pro posuzovanou věc zásadní význam. K podobným závěrům došel Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141 (cit.: *Pokud stěžovatel v podaném odvolání namítal, že předmětná komunikace vznikla až v roce 2006, a to pouze v souvislosti a na dobu oprav přilehlých nemovitostí, a že jako vlastník předmětného pozemku nedal s jejím zřízením ani s jejím obecným užíváním souhlas, pak se nepochybně jedná o skutkové okolnosti, které byl povinen v předcházejícím řízení náležitě vyhodnotit již správní orgán prvního stupně tak, aby spolehlivě zjistil skutečný stav věci důležitý pro rozhodnutí.*). Provedení navrhovaných důkazů pak může mít význam též pro objasnění čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace, kterým je nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Tak by tomu bylo například v případě, kdy by již z těchto dokumentů samo o sobě vyplývalo, že přístup k dotčeným pozemkům je řešen plnohodnotnou alternativou nyní deklarované komunikace.

[29] Poté, kdy bylo žalovaným první rozhodnutí silničního úřadu zrušeno s tím, že *nebyly provedeny dostatečné důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci*, silniční úřad doplnil dokazování pouze o písemná vyjádření Ing. T., která prováděla vytyčování pozemku p. č. 3464/27, paní Krejčové, vedoucí stavebního úřadu, a pana Kožušníka, bývalého zastupitele města Jáchymov. Po tomto doplnění již byl dle hodnocení žalovaného skutkový stav zjištěn řádně. S ohledem na zásadní význam těchto důkazů, který jim správní orgány přisoudily, bylo na místě uvedené osoby vyslechnout v rámci ústního jednání nebo provést důkaz svědeckou výpovědí, v obou případech pak měli mít žalobci možnost být výslechu přítomni, případně klást svědkům otázky. I v tomto směru lze s krajským soudem souhlasit.

[30] Pokud stěžovatel nespatřuje souvislost mezi věcným břemenem zřízeným k pozemku na p. č. 3464/27 a existencí veřejně přístupné komunikace, je třeba upozornit na to, že vznik obecného užívání nelze bez dalšího dovodit u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene nebo z obligace. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60). Bylo na místě zabývat se i touto okolností, a to i v době předcházející



pokračování

prodeji dotčeného pozemku žalobcům. Pro úplnost je však třeba dodat, že naopak ani zřízení věcného břemene samo o sobě vznik veřejně přístupné účelové komunikace nevylučuje, pokud je z ostatních zjištěných skutečností souhlas vlastníka s obecným užíváním patrný.

[31] Naprosto nedostatečně se silniční úřad i žalovaný vypořádaly s existencí čtvrté podmínky, tedy nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Tuto podmínku dovodil Nejvyšší správní soud výslovně např. v již citovaném rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, když uvedl: *„Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny, za použití ústavně konformního výkladu. V souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat... Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu... Pokud totiž u komunikace, o jejímž charakteru se vede spor, nedojde (vedle naplnění zákonných pojmových znaků) ke zjištění nutné a nenahraditelné komunikační potřeby, nebude se vůbec jednat o komunikaci v režimu zákona o pozemních komunikacích. Taková komunikace bude v dispozici svého vlastníka; fakticky již tedy nebude možné hovořit o dopravní cestě určené k užití vozidly a chodci, neboť o dalším užití této komunikace (včetně jejího event. zrušení) bude rozhodovat vlastník sám.“*

[32] Silniční úřad ani žalovaný v rozhodnutí vůbec nevěnovaly pozornost alternativám, na které upozorňovali žalobci, tedy možnosti přístupu k nemovitostem po místní komunikaci na pozemcích p. č. 4932/5 a p. č. 3464/3, nebo přístupu po veřejně přístupné účelové komunikaci vedoucí přes pozemky p. č. 4932/5 a p. č. 1415/1. V obou případech se přitom jedná o komunikace, které s pozemkem stěžovatelů bezprostředně sousedí. Stěžovatelé v kasační stížnosti upozorňují na to, že se nejedná o plnohodnotné alternativní přístupové cesty, nicméně takové posouzení náleží primárně správním orgánům a není možné jej poprvé provést až v řízení o kasační stížnosti. Ke komunikaci, kterou stěžovatelé v současné době k příjezdu ke svým pozemkům využívají (po cestě přes pozemky p. č. 3488/1, p. č. 1415/2 a p. č. 3464/29), správní orgány toliko uvádějí, že údržba této komunikace je v zimním období bez mechanizace velice obtížná, resp. tento příjezd je podstatně delší a údržba komunikace v zimním období také podstatně obtížnější. Podstatnou částí vede tato komunikace po pozemcích právnické osoby a fyzické osoby.

[33] Pozemkem ve vlastnictví právnické osoby přitom má žalovaný na mysli pozemek p. č. 1415/2 ve vlastnictví státu a pozemek soukromé osoby p. č. 3464/29 ve vlastnictví D. J. je v katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha se způsobem využití jako ostatní komunikace. I v případě odhlédnutí od těchto dílčích nepřesností však silniční úřad v odůvodnění pouze obecně poukazuje na vhodnost použití mechanizace při údržbě této komunikace v zimním období, aniž by bylo zřejmé, zda pozemek p. č. 3464/27 a navazující pozemky lze snad udržovat podstatně jednodušším způsobem. Žalovaný pak uvádí, že alternativní komunikace je mnohem delší, aniž by délku obou cest porovnal a tvrzení o podstatně obtížnější údržbě je též pouze značně obecným konstatováním bez podkladu ve správním spise. Tyto závěry správní orgány prezentují bez toho, že by ohledně kterékoliv ze třech náhradních komunikací, na které poukazují žalobci,

provedly místní šetření. Rozhodnutí žalovaného je tak v části týkající se nutné komunikační potřeby nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu a nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Při hodnocení komunikační potřeby silniční úřad přihlédne k délce posuzované cesty a délce alternativního přístupu, kvalitě obou variant (povrch a sklon), nutnosti a nákladnosti případných úprav staveb (či pozemků) a typu stavby či pozemku (zde dům pro rodinné bydlení, příp. ubytovací zařízení), jejichž přístupnost je řešena (srov. stanovisko Veřejného ochránce práv č. j. 6669/2008/VOP/DS, Veřejné cesty).

[34] Pro posouzení nutné komunikační potřeby je nepřijatelná též obava žalovaného z rizika řetězové reakce zavírání cest, pokud by k deklaraci veřejně přístupné komunikace na pozemku žalobců nepřistoupil. Správní orgány by měly vždy hodnotit komunikaci jako funkční celek a posuzovat všechny v úvahu přicházející alternativy zejména s ohledem na co nejšetrnější přístup k právům soukromých osob a při zachování funkčního přístupu k dotčeným nemovitostem. Není možné, aby toto posuzování z obavy z řetězové reakce zavírání cest šlo pouze k tíži vlastníků, ohledně jejichž pozemku byl podán návrh nejdříve. V případě, že nutnou komunikační potřebu mohou uspokojit různé cesty vedoucí po soukromých pozemcích, je třeba především zachovat ty, s jejichž užíváním jejich majitelé souhlasí. Není-li jich, pak je třeba dát přednost té variantě, která soukromé vlastnictví omezí co nejméně tím, že zasahuje nejméně vlastníků, příp. nejmenší plochu soukromých pozemků (obdobně ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha Wolters Kluwer, 2015, s. 57 – 58). Kromě technických parametrů srovnávaných cest tak silniční úřad přihlédne též k formě vlastnictví (veřejné nebo soukromé, přičemž předností je uspokojit komunikační potřebu prostřednictvím pozemku ve veřejném vlastnictví), funkčnímu určení pozemků dle evidence v katastru nemovitostí a dotčení vlastnických práv soukromých osob.

[35] K ostatním stížním námitkám Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud nepožadoval po žalovaném, aby v řízení zkoumal stavební dokumentaci z 50. let, ale dokumentaci ke stavebním řízením a kolaudačním řízením, které probíhaly na okolních pozemcích mezi lety 1990 a 2007. Skutečnost, že pokud by neměl být určen prostor před nemovitostmi k provozu motorových vozidel, nebyl by v dané šířce zarovnan a oddělen od místní komunikace, je pouhou spekulací stěžovatelů. Dotčené pozemky mohly být upraveny např. i z důvodu vedení inženýrských sítí. Žalobci nezpochybňují, že objekty podél deklarované komunikace byly od 60. let využívány k rekreačním účelům, nicméně konstantně tvrdí, že k příjezdu rekreatantů, který byl realizován převážně autobusy, sloužila místní komunikace na pozemku p. č. 3464/3. Tvrzení, že k provozu na pozemku p. č. 3464/27 docházelo i před rokem 1990, pak nemá žádnou oporu ve správním spise.

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

[36] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[37] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví - li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

pokračování

[38] Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení V) Nejvyšší správní soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení 5) přitom dne 9. 12. 2014 zaplatila soudní poplatek za kasační stížnost. Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že *byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek*. Nejvyšší správní soud tudíž výrokem IV. rozhodl tak, že osobě zúčastněné na řízení 5) vrátil soudní poplatek. Soudní poplatek bude vrácen k rukám jejího právního zástupce, JUDr. Martina Štěpánka, do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto rozsudku, z účtu Nejvyššího správního soudu.

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

V Brně dne 20. října 2015

Mgr. Jana Brothánková  
předsedkyně senátu