



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **J. B.**, zastoupené Mgr. Jířím Urbánkem, advokátem se sídlem Praha 2, Na Kozačce 7, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245, za účasti: **I. Obec Stará Paka**, se sídlem Stará Paka, Revoluční 180, **II. JUDr. J. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 10. 2015, č. j. 30 A 108/2014 – 66,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2014, č. j. 15485/DS/2014-2-Ma, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně (dále „stěžovatelka“) a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Stará Paka jako silničního správního úřadu (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 6. 2014, č. j. OUSP/SU-245/2014, sp. zn. OUSP/18/SU/2012, kterým správní orgán I. stupně rozhodl o povaze pozemků p. č. X, p. č. X a p. č. X (respektive jejich částí), v k. ú. K. u. R., obec Stará Paka. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím deklaroval podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „zákon o pozemních komunikacích“), že na předmětných pozemcích (respektive na jejich vymezených částech) existuje veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 citovaného zákona.

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové (dále „krajský soud“) zamítl rozsudkem napadeným kasační stížností. Nejprve se zabýval obecně znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Přitom mimo jiné uvedl, že souhlas

vlastníka se vznikem účelové komunikace může být dán též konkludentní formou, pokud vlastník nevyslovil v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s takovým užíváním pozemku kvalifikovaný nesouhlas. Status vzniklé účelové komunikace je přitom závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, kteří nejsou oprávněni účelovou komunikací svévolně uzavřít. Krajský soud též připomenul stanovisko judikatury k účelovým komunikacím užívaným odnepaměti. Existuje-li naléhavá komunikační potřeba, pro niž je cesta odnepaměti užívána veřejností, přičemž (zejména pro dlouhodobost užívání) již nelze zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (samozřejmě za současného splnění dalších zákonných znaků).

K námitce stěžovatelky, že cesta není patrná v terénu, soud uvedl, že žalovaný se podrobně věnoval na str. 3 a 4 vyhodnocení tohoto znaku účelové komunikace a vyhodnotil ve shodě se správním orgánem I. stupně provedené důkazy (fotodokumentaci, výslechy svědků, zprávu Veřejného ochránce práv). Krajský soud se ztotožnil se žalovaným v jeho závěru, že patrnost cesty v terénu je zcela evidentní, a to v minulosti i současnosti. Připomněl, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze zohlednit také tvar pozemku a jeho vztah k sousedním pozemkům a zdůraznil, že neexistenci určitého znaku účelové komunikace (třeba vyjeté koleje) nelze dovodit v případě, že je důsledkem protiprávního jednání třetích osob (například umístěním překážek). Krajský soud odkázal na závěry žalovaného a uzavřel, že na základě důkazů provedených ve správním řízení bylo jednoznačně prokázáno naplnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Na tom nebyly způsobilé niče změnit ani důkazy, jejichž provedení se dožadovala stěžovatelka. Irelevantní jsou i závěry o stavu daných pozemků vyslovené znalcem Ing. Kocourkem, jehož posudek se primárně týkal jiné problematiky.

Stěžovatelka též rozporovala existenci souhlasu vlastníka s užíváním předmětné komunikace jako veřejně přístupné. Soud uvedl, že ze skutkových zjištění učiněných ve správním řízení, je patrné, že předmětná cesta je coby veřejná komunikace užívána po dobu minimálně šedesáti let. Začala tedy jako veřejná být užívána v době, kdy stěžovatelka nebyla vlastníkem ani jednoho z dotčených pozemků. To platí i o stavební parcele č. X, neboť s ohledem na polohu cesty není představitelné, že by se tomuto pozemku mohli uživatelé vyhnout. Z provedených důkazů, zejména ze svědeckých výpovědí vyplývá, že tehdejší vlastníci pozemků se veřejnému užívání cesty nebránili.

Krajský soud zdůraznil, že právní nástupci vlastníka, jenž souhlas udělil, jsou jeho souhlasem vázáni. Neztotožnil se proto s argumentací stěžovatelky, která tvrdila, že začala dávat najevo svůj nesouhlas s veřejným užíváním pozemků p. č. st. X, p. č. X ještě v době, kdy předmětná komunikace nenaplněovala znak komunikační potřeby. Proto v době, kdy komunikace naplnila znak komunikační potřeby (zhruba v roce 2008, kdy přestala být použitelnou alternativní přístupová trasa „od lip“), již byl dle stěžovatelky odvolán její souhlas s užíváním pozemku. Krajský soud poukázal na to, že předmětnou cestu lze podle konkrétních závěrů správních orgánů označit za existující odnepaměti a souhlas udělený k jejímu veřejnému užívání tedy po celou dobu platil a platí. Dále uvedl, že tento závěr podle jeho názoru platí i pokud by po určitou dobu veřejného užívání komunikace nebyl naplněn některý z jejích dalších znaků. V posuzované věci však stejně nebylo prokázáno, že by konkrétně podmínka komunikační potřeby u předmětných pozemků byla naplněna až v roce 2008, jak tvrdí stěžovatelka.

Jako irelevantní vyhodnotil krajský soud tvrzení stěžovatelky, že v kupní smlouvě ze dne 24. 10. 2002, kterou odkoupila pozemek p. č. X od obce Stará Paka, nebyla upozorněna na existenci souhlasu s jeho veřejným užíváním. K uzavření smlouvy totiž došlo v době, kdy na pozemku již veřejně přístupná účelová komunikace existovala.

pokračování

Krajský soud rovněž odmítl námitky stěžovatelky proti způsobu zjišťování skutkového stavu věci ohledně aspektu souhlasu vlastníka s užíváním komunikace s tím, že správní orgán I. stupně zdůvodnil, proč neprovedl výslechy svědků navržených stěžovatelkou a proč je považoval za nadbytečné. Správní orgán I. stupně provedl výslechy těch svědků, kteří situaci na místě dobře znali, a to i v minulosti, a kteří neměli bližší vztah k žádnému z účastníků řízení.

Stěžovatelka v žalobě polemizovala i s naplněním znaku nezbytné komunikační potřeby. Zdůrazňovala existenci alternativní cesty „od lip“ (přes pozemek p. č. X). Správní orgány zkoumání tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace podle krajského soudu zkoumaly dostatečně. Navíc sama stěžovatelka v průběhu správního řízení opakovaně uváděla, že v roce 2008 byla tato cesta postižena silnou erozí. Sama stěžovatelka tedy v podstatě uznávala, že od té doby cesta „od lip“ jako komunikační varianta sloužit nemůže. Při jednání soudu též uvedla, že po této cestě již v současné době těžko mohou jezdit dvoustopá vozidla. Soud znova zdůraznil, že z výpovědí svědků ve správním řízení vyplynulo, že předmětná komunikace je užívána odněpaměti.

Krajský soud rovněž odmítl námitku stěžovatelky, že neměla možnost seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí. Stěžovatelka se dle zjištění soudu seznámila s obsahem spisu dne 9. 6. 2014, tedy v době kdy správní orgán I. stupně neměl k dispozici spisovou dokumentaci pocházející z předchozích fází správního řízení vedeného ve věci existence účelové komunikace (tato „starší“ část spisu se nacházela v předmětné době u Nejvyššího správního soudu). Soud přesto dovodil, že práva stěžovatelky nebyla tímto postupem správního orgánu I. stupně nijak zkrácena. To vyplývá i z dalšího procesního postupu stěžovatelky v nyní přezkoumávaném správním řízení. Dále krajský soud zdůraznil, že stěžovatelce byl obsah „staré“ části správního spisu znám. Seznámila se s ním v rámci dřívějšího řízení týkajícího se existence účelové komunikace (konkrétně dne 2. 7. 2012). Navíc „nová“ část správního spisu, kterou správní orgán I. stupně shromáždil po vrácení věci k dalšímu projednání, obsahovala ty důkazy, o něž se správní orgány při vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí opíraly. Stěžovatelka navíc mohla po seznámení se s podklady sdělit správnímu orgánu, že se chce opětovně seznámit také se „starou“ částí spisu. To však neučinila, naopak podala vyjádření ze dne 13. 6. 2014, v němž na tuto skutečnost nijak nepoukázala. V žalobě pak ani netvrdí, že byla v důsledku této skutečnosti dotčena její práva, případně jakým způsobem. Dle názoru krajského soudu je tedy tato námitka ryze formální.

Soud se konečně neztotožnil ani s námitkou stěžovatelky týkající se postupu při rozhodování o její námitce podjatosti vznesené ve správním řízení.

Kasační stížností stěžovatelka rozsudek krajského soudu napadá z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu právního (dále „s. ř. s.“).

Stěžovatelka především namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného spočívající v tom, že v jejich rozhodnutích nebyly dostatečně specifikovány důkazy, z nichž byla dovozena patrnost komunikace v terénu. Dle jejího názoru z rozsudku soudu není zřejmé, na základě jakých závěrů zprávy Veřejného ochránce práv mělo být učiněno zjištění o patrnosti cesty v terénu. Žalovaný pouze konstatoval, že pokud správní orgán I. stupně vnímal užívání oné cesty s ohledem na místo, kterým prochází a které je fyzicky ohraničeno co do šířky (dům a opěrná zeď silnice), učinil tak zcela správně. Stěžovatelka je přesvědčena, že patrnost cesty v terénu nemůže spočívat pouze v tom, že mezi domem a opěrnou zdí obecní komunikace existuje prostor, kterým může projet vozidlo.

Tak nemůže být interpretován ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014.

Nezřetelnost cesty v terénu mínila stěžovatelka prokazovat důkazy, které nebyly hodnoceny (fotografie ze tří časových období, znalecký posudek Ing. Kocourka). Podle stěžovatelky též měly být k důkazu provedeny svědecké výpovědi J. B., M. B. a paní O. V.

Dále stěžovatelka argumentuje tím, že pro vznik účelové komunikace musí být splněny všechny její znaky v jeden okamžik. Pokud tomu tak nebylo, účelová komunikace nikdy nevznikla. Stěžovatelka tvrdí, že nezbytná komunikační potřeba mohla vzniknout ve vztahu k pozemkům p. č. X a st. p. č. X nejdříve v roce 2008, tedy v době, kdy již zcela prokazatelně bránila několik desetiletí v užívání těchto pozemků. Proto nemohla účelová komunikace vzniknout. Do roku 2008 nebyla splněna podmínka nutné komunikační potřeby, takže mohla souhlas daný předchozím vlastníkem vzít zpět, neboť se jedná o souhlas v rovině soukromého práva.

Stěžovatelka nicméně rozporuje i samotnou existenci nutné komunikační potřeby, která je dle jejího názoru popřena výpověďmi svědků J., P. a K. Taktéž JUDr. J. K. (osoba zúčastněná na řízení) podle stěžovatelky před krajským soudem uvedl, že po alternativní cestě „od lip“ jezdila vozidla ještě před 40 lety.

Stěžovatelka rovněž opakuje svoji námitku, že se nemohla seznámit s kompletními podklady pro vydání rozhodnutí. Jednak část spisu byla v době, kdy do něj nahlížela, zapůjčena Nejvyššímu správnímu soudu, jednak neměla možnost se seznámit s leteckým snímkem ze současné doby a s protokolem z místního šetření ze dne 10. 12. 2014. Skutečnost, že uvedené listiny jí nebyly k dispozici, vyplývá i z odůvodnění rozsudku krajského soudu.

Ke kasační stížnosti se žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnost. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Kasační stížnost není důvodná.

Ze systematického hlediska je rozumné nejprve posoudit namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Pouze u rozhodnutí přezkoumatelného je totiž zpravidla možné zvažovat důvodnost námitek věcného charakteru. Problematika různých důvodů nepřezkoumatelnosti rozsudku (krajského soudu) je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64 (všechny rozsudky dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže být závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, má být rozsudek zdůvodněn, nýbrž musí se jednat o objektivní překážku,

pokračování

která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že v rozsudku nebyly dostatečně specifikovány důkazy, z nichž byla dovozena patrnost komunikace v terénu a totéž vytýkala rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud ovšem ověřil, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou důkazy, z nichž tento správní orgán vycházel při zkoumání uvedeného znaku veřejně přístupné účelové komunikace, přesně označeny čísly listu správního spisu a pořadovými čísly fotografií. Žalovaný již tyto důkazy natolik konkrétně nevyjmenoval a věnoval se zejména vypořádání námitek stěžovatelky z právního hlediska. To však nelze považovat za jeho pochybení. Jednak jeho odůvodnění reaguje na odvolací námitky vznesené stěžovatelkou, jednak je třeba rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného vnímat z hlediska soudního přezkumu jako jeden celek. Tuto zásadu potvrdil Nejvyšší správní soud například v rozsudku dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25. Z rozhodnutí žalovaného, v kontextu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, je zřejmé, na základě jakých konkrétních důkazů bylo ve správním řízení hodnoceno naplnění podmínky patrnosti veřejně přístupné účelové komunikace v terénu.

Krajský soud pak na tyto důkazy pouze odkázal, když uvedl, že se ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a žalovaného, a obecně (bez označení konkrétních čísel listu správního spisu) tyto důkazy vyjmenoval. Tento postup není podle názoru Nejvyššího správního soudu nikterak na újmu srozumitelnosti odůvodnění napadeného rozsudku. Je pravdou, že krajský soud jako jeden z těchto důkazů označil nadbytečně i zprávu Veřejného ochránce práv, z níž správní orgány při vydání nyní přezkoumávaných rozhodnutí nevycházely. Ani tento omyl však podle názoru zdejšího soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, neboť ostatní vyjmenované důkazy vycházejí z podkladů pro rozhodnutí použitých správními orgány a je tedy srozumitelné, které důkazy měl krajský soud na mysli.

Kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. tedy nejsou dány.

Pokud jde o kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., 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 ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“ Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi.

Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít *ex lege* charakter účelové pozemní komunikace, 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 citovaného zákona.

Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr

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

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“ (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 tohoto soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99).

Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64). Představuje proto právní titul k užívání cizího pozemku (viz také *David Slováček: Veřejně přístupná účelová komunikace, [Právní rozhledy 13-14/2013, s. 462]*), přičemž právě tato skutečnost odlišuje předmětný pozemek od jiných pozemků, které mohou ostatní využívat namísto předmětného pozemku jako pozemní komunikace.

Pokud jde o patrnost předmětné účelové komunikace v terénu, jakožto prvního z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, poukazovala stěžovatelka na to, že požadovala ve správním řízení provedení důkazů, které nebyly hodnoceny. Šlo o jí předložené fotografie a znalecký posudek Ing. Kocourka a též o navržené svědecké výpovědi J. B., M. B. a paní O. V. Nutno poznamenat, že fotografie předložené v průběhu správního řízení stěžovatelkou správní orgán I. stupně jako důkaz vyhodnotil a vyjádřil se k nim v tom smyslu, že prokazují toliko umístění překážek na cestě, což nemůže být hodnoceno jako důkaz, že veřejně přístupná účelová komunikace neexistuje. S těmito závěry správního orgánu I. stupně stěžovatelka nijak nepolemizovala. Ke znaleckému posudku Ing. Kocourka je třeba připomenout, že byl vyhotoven jako statický posudek o stavu domu stěžovatelky, který se nachází na pozemku st. p. č. X. Závěry posudku se tedy vůbec nedotýkají existence veřejně přístupné účelové komunikace. Posudek je též ze srpna 2009, tedy z doby před rekonstrukcí silnice vedoucí po pozemku p. č. X, která probíhala podle obsahu správního spisu v roce 2014. Pokud tedy stěžovatelka z uvedeného posudku citovala v kasační stížnosti pasáž, podle níž je průjezd osobních automobilů kolem budovy nebezpečný, je třeba poznamenat, že tato pasáž je nejen irelevantní z pohledu posouzení existence účelové komunikace, ale navíc stav, z něhož posudek vycházel, dnes již neodpovídá skutečnému stavu v místě. Při rekonstrukci silnice byla rekonstruována také opěrná zeď ohraničující z jedné strany předmětnou cestu a byl vytvořen odvodňovací žlábek, jak je patrné i z geometrického plánu tvořícího přílohu rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

pokračování

Správní orgán I. stupně se dostatečně vypořádal s otázkou, proč neprovedl stěžovatelkou navrhované důkazy svědeckými výpověďmi J. B., M. B. a paní O. V., když svůj postup zdůvodnil tím, že skutkový stav byl spolehlivě zjištěn i bez provedení těchto výpovědí. Ostatně stěžovatelka ani neuvádí, jakým způsobem by tyto svědecké výpovědi mohly přispět k vyjasnění skutkového stavu zjištěného správním orgánem I. stupně z výpovědí místních obyvatel a chalupářů, kteří dobře znají místní poměry, a také dalšími důkazními prostředky (fotografie místa pořízené správním orgánem, snímek „ortofoto“ katastrální mapy a samotný fakt, že na základě průběhu cesty v terénu bylo provedeno její zaměření geodetickou firmou). Také JUDr. K., detailně a dlouhodobě obeznámený s místními poměry, ve svém písemném vyjádření, na které se stěžovatelka odvolává, poukázal na to, že písemná vyjádření těchto osob, jejichž svědecké výpovědi stěžovatelka požaduje, nesvědčí o jejich znalosti situace. V tomto světle se námitka stěžovatelky jeví jako účelová.

JUDr. J. K. v uvedeném vyjádření dále připomněl, že stěžovatelkou zmíněný posudek Ing. Kocourka posuzuje stav cesty v době havárie opěrné zdi, zatímco v době prvoinstančního rozhodnutí byla již cesta rozsáhle rekonstruována a uvedena do předchozího stavu. Ohledně tvrzené neexistence souhlasu stěžovatelky s trasou cesty přes pozemek st. p. č. X zdůraznil nejasnost vlastnických hranic, jež uživatelé cesty nemohou v terénu rozpoznat. Relevantní přitom je to, že při využití komunikace se nelze uvedenému pozemku vyhnout. Rozporoval též pravdivost tvrzení stěžovatelky, že několik desítek let užívání předmětné cesty prokazatelně bránila. Úvaha stěžovatelky, že kdykoliv, až do naplnění znaků účelové komunikace, mohla vzít svůj souhlas zpět, nereflktuje konkrétní okolnosti případu; stěžovatelka neuvedla, kdy a jak vzala prokazatelně souhlas zpět. JUDr. K. dále uvedl, že cesta byla vždy užívána ve směru „od lip“ i z druhé strany (kolem domu stěžovatelky). To však neznamená, že by mohla být z obou stran používána v dostatečném rozsahu. Tyto skutečnosti tedy rovněž podporují závěr, že nutná komunikační potřeba nevznikla v roce 2008, ale daleko dříve, na přelomu 30. a 40. let 20. století.

K naplnění znaku patrnosti cesty v terénu zbývá dodat, že žalovaný pouze doplnil odůvodnění správního orgánu I. stupně týkající se patrnosti cesty v terénu o odkaz na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 – 39, podle nichž správní orgány při posuzování naplnění znaků účelové komunikace mohou zohlednit též tvar pozemku, na němž se předmětná komunikace nachází, a jeho vztah k pozemkům sousedním. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že z pouhého faktu, že mezi jejím domem a opěrnou zdí silnice existuje prostor pro projetí vozidla, nelze dovodit patrnost komunikace v terénu. V posuzované věci však správní orgány nevycházely pouze z tohoto faktu. Správní orgán I. stupně dovedl naplnění tohoto znaku účelové komunikace z „ortofoto“ snímku, z toho, že nikdo ze svědků neměl pochybnosti o poloze a průběhu cesty, z fotografií pořízených správním orgánem a z faktu, že geodetická firma na základě znatelnosti komunikace provedla její přesné zaměření v terénu. Ve spojení s tvarem předmětných pozemků a vztahům k pozemkům sousedním, o který doplnil odůvodnění správního orgánu I. stupně žalovaný, tvoří tyto podklady ucelený řetězec důkazů o patrnosti účelové komunikace v terénu. Nelze se proto ztotožnit s námitkou stěžovatelky, že patrnost v terénu je dovozena pouze z tvaru pozemku a prostoru pro projetí vozidla. Stěžovatelka totiž vytrhuje tuto část odůvodnění z celkového kontextu. Správní orgány zcela v souladu se závěry shora citovaného rozhodnutí zdejšího soudu tvar pozemku a jeho vztah k okolním pozemkům pouze zohlednily, konkrétně jako jeden z dokladů existence účelové komunikace, který navazuje na ostatní důkazy.

Dalším znakem veřejně přístupné účelové komunikace, jež stěžovatelka zpochybnila, je existence souhlasu vlastníka, kterým byly předmětné pozemky věnovány obecnému užívání.

Nejvyšší správní soud považuje za potřebné nejprve vyložit, k jakému časovému období a jakým způsobem se zjišťuje existence tohoto prvku. V tomto kontextu lze citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 – 48: „K dalšímu znaku veřejně přístupné účelové komunikace, kterým je splnění souhlasu vlastníků předmětného pozemku se vznikem účelové cesty, je nutno představit, že souhlas vlastníků pozemku (především v případě dovozovaného souhlasu konkludentního) není možno zjišťovat k libovolnému časovému období. Souhlas musí být dán od počátku užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud vyslovil, že pokud se dobu vzniku veřejné cesty nepodaří zjistit, neboť se jedná o dlouhodobě veřejně užívanou komunikaci a její vznik nelze doložit ani svědeckými výpověďmi ani listinami z archivů, a jedná se o historickou cestu tzv. 'od nepaměti', platí domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42) a ten tak nemusí být prokázován.“ Pro upřesnění je vhodné připomenout setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002), již je konstruována domněnka, že existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, příčemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (samozřejmě za současného naplnění dalších zákonných znaků).

V souzené věci se jednalo právě o případ, kdy byla deklarována existence účelové komunikace odnepaměti, neboť bylo prokázáno historicky trvající užívání předmětné cesty a nebylo možné zjistit, kdy komunikace začala být užívána a kdy a který vlastník pozemků s tím vyjádřil souhlas, ať již výslovný či konkludentní. Toto historické užívání cesty bylo ve správním řízení řádně prokázáno citovanými svědeckými výpověďmi i vyjádřením předchozího majitele pozemku p. č. X, obce Stará Paka ze dne 26. 5. 2014.

Zároveň na základě zjištěného skutkového stavu nelze jednoznačně prokázat, že by v některém konkrétním období zanikla naléhavá komunikační potřeba, pro kterou byla cesta veřejně užívána. Naléhavá komunikační potřeba totiž není dána pouze v případě, že předmětná cesta tvoří jedinou komunikační spojnici. Je třeba posuzovat i kvalitu případné alternativní komunikace, tj. zda je tato způsobilá plnit stejný účel, zda tvoří srovnatelnou alternativu veřejně přístupné účelové komunikace (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, a ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76). V posuzované věci přicházela v úvahu alternativní cesta „od lip“ (přes pozemek č. p. X). Nebylo však prokázáno v průběhu správního řízení ani v průběhu řízení před soudem, že by tato komunikace tvořila v konkrétním období rovnocennou alternativu posuzované účelové komunikace. Nesporné je pouze to, že v současné době takovou alternativu cesta „od lip“ rozhodně netvoří, neboť vjezd na ni je omezen pouze pro vozidla s hmotností pod 1 tunu, zatímco na posuzované účelové komunikaci provoz omezen není. Naopak značně nejasné a rozporné jsou informace poskytnuté účastníky řízení i svědky ohledně průjezdnosti alternativní komunikace „od lip“ v průběhu času. Například stěžovatelka tvrdí, že alternativní cesta začala být neprůjezdná od roku 2008, zatímco sama spolumajitelka této cesty (paní P.) uvedla ve svém vyjádření ze dne 10. 6. 2014, že „[v] 80. – 90. letech minulého století jsme prováděli rekonstrukci chalupy. Veškeré materiály jsme odvezli od lípy na kolečku. Jiná možnost dopravy nebyla a není.“ Ani z výpovědí svědků není možné rekonstruovat zjištění, že by alternativní cesta „od lip“ v určitém období v minulosti nahradila cestu přes pozemky stěžovatelky. JUDr. K. před krajským soudem uvedl ve svém písemném vyjádření na č. l. 47, že faktické omezení příjezdu „od lip“ existovalo odnepaměti a že k zhoršení stavu nedošlo z roku na rok, ale pravděpodobně postupně od roku 1943. Při jednání pak odkázal na své písemné vyjádření a následně uvedl, že „po této cestě jezdily osobní vozy

pokračování

naposledy tak před 40ti lety, před rokem 1980“. Ani toto vyjádření tedy není dostatečně jednoznačné, aby mohlo dokumentovat zánik komunikační potřeby na komunikaci na pozemcích stěžovatelky.

Lze tedy učinit dílčí závěr, že ve správním řízení ani v řízení před soudem nic jednoznačně nenasvědčovalo tomu, že by cesta přes pozemky stěžovatelky byla v určitém časovém období nahrazena alternativní komunikací „od lip“, přičemž je nesporné, že aktuálně komunikace „od lip“ srovnatelnou komunikační alternativu tvořit nemůže. Za tohoto skutkového stavu by nebylo bližší detailní zkoumání faktu, zda alternativní komunikace někdy existovala v rovnocenné podobě posuzované komunikaci, nijak významné, ale pravděpodobně by bylo také nemožné. K obdobným závěrům dospěl zdejší soud například v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013 – 27, kde uvedl: *„S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud dovodil, že se v případě předmětného pozemku jednalo o veřejnou komunikaci užívanou „od nepaměti“, je bližší zkoumání toho, které alternativní cesty byly v různých obdobích a jakým stupněm schůdné, vedlejší, neboť je zjevné, že předmětný pozemek jako veřejně přístupná účelová komunikace dlouhodobě sloužil (za vědomí stěžovatelky přinejmenším v 60. letech minulého století), a to bez ohledu na to, zda-li v jednotlivých obdobích existovaly jiné alternativní cesty s různou mírou schůdnosti a sjízdnosti, které se však do dnešního dne nedochovaly.“*

Lze tedy učinit další dílčí závěr, že ohledně předmětné účelové komunikace se souhlas vlastníka presumuje, neboť komunikace je užívána odnepaměti z naléhavé komunikační potřeby. Je-li dán souhlas vlastníka se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání Nejvyšší správní soud vyložil podle právní teorie jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“* a konstatoval, *že takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců* (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz). *Z uvedeného vyplývá, že pokud účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku; ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít* (k tomu viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 – 48.) Nelze tedy souhlasit s argumentací stěžovatelky, která kalkuluje s tím, že byla oprávněna souhlas daný předchozím vlastníkem vzít zpět. Vyjádření nesouhlasu stěžovatelky s používáním komunikace, spočívající v podstatě v kladení různých překážek a v ojedinělém incidentu vůči osobě zúčastněné na řízení (JUDr. K.), nemohlo mít vliv na existenci souhlasu (k veřejnému užívání), který existoval na základě výše popsané judikatorní domněnky odnepaměti a stěžovatelku tak zavazoval.

Historií naléhavé komunikační potřeby se zdejší soud zabýval již výše. Zbývá však dodat, že správní orgány naplnění samotného dílčího znaku veřejně přístupné účelové komunikace, spočívajícího v existenci naléhavé komunikační potřeby, zkoumaly správně k okamžiku vydání rozhodnutí, kterým se deklaruje existence veřejně přístupné účelové komunikace (tedy v současné době) a nikoliv do minulosti, jako byla existence komunikační potřeby zkoumána pro dovození znaku souhlasu vlastníka existujícího odnepaměti. Je tomu tak proto, že tento znak má zohlednit právě stav panující v současnosti. Jiný výklad by postrádal logiku, neboť by pak správní orgán mohl deklarovat, že existuje účelová komunikace, u níž byla komunikační potřeba dána pouze historicky a v současnosti je již vyčerpána, což odporuje cíli právní úpravy účelových komunikací. Ty mají uspokojovat existující komunikační potřebu, což vyplývá i z dikce § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož *„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 ke obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“* Správní orgán I. stupně tedy zcela správně vyšel z aktuálního stavu, u něhož je zřejmé, že alternativní

cesta „od lip“ již jen v důsledku dopravního omezení na zákaz vjezdu vozidel o hmotnosti nad 1 tunu, nemůže být plnohodnotnou alternativou sporné cesty vedoucí přes pozemky stěžovatelky, na niž provoz omezen není. Při zkoumání naplnění tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není podstatný historický vývoj stavu alternativní komunikace. Existenci tohoto znaku proto nelze relevantně popřít odkazem na výpovědi svědků, kteří vypovídali o sjízdnosti myšlené alternativní komunikace v minulosti, jak se o to pokouší stěžovatelka.

Nejvyšší správní soud konečně neshledal důvodnou ani poslední námitku stěžovatelky, týkající se seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Aniž by jakkoli popíral zásadní roli práva účastníka správního řízení na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, zohlednil účel tohoto institutu vyplývající i z ustálené judikatury. V rozsudku ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013 – 31 tento soud dospěl k závěru, že pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost se před vydáním rozhodnutí k některým podkladům vyjádřit a současně výrok napadeného rozhodnutí není opřeno o tyto důkazy a žalobce v žalobě netvrdí, že by tyto důkazy byly způsobilé ovlivnit závěry žalovaného (a jak), jedná se sice o procesní pochybení, avšak o pochybení, které nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Je nesporné, že stěžovatelka neměla možnost při nahlížení do spisu dne 9. 6. 2014 prostudovat i „starší“ část spisu, která se v té době nacházela na Nejvyšším správním soudu. Na druhou stranu však zdejší soud nepřehlédl, že v „nové“ části spisu, do níž stěžovatelka nahlížela, jsou založeny všechny podklady, z nichž vycházel správní orgán I. stupně při vydání nynějšího rozhodnutí. Správní orgán I. stupně totiž všechny podklady shromáždil v podstatě znova, a pokud vycházel z podkladů shromážděných v dřívějších fázích řízení, založil do „nové“ části spisu jejich kopie. Fakt, že stěžovatelka nemohla dne 9. 6. 2014 nahlédnout do „staré“ části spisu, obsahující zejména podklady pro vydání předchozího rozhodnutí, které bylo dříve zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 30 A 122/2012 – 134, tedy z objektivního hlediska nemohl vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka měla možnost vyjádřit se ke všem pokladům, z nichž správní orgán I. stupně vycházel při vydání nynějšího rozhodnutí a zároveň ani v žalobě neuvedla, jakým způsobem mohlo zasáhnout do jejích práv to, že neměla možnost dne 9. 6. 2014 nahlédnout i do „staré“ části spisu. Z uvedeného vyplývá, že toto procesní pochybení správního orgánu I. stupně nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí, a proto nemohlo naplnit stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Pro úplnost lze dodat, že v „nové“ části správního spisu se v době nahlížení stěžovatelky nacházel i „ortofoto“ snímek komunikace a protokol z místního šetření ze dne 10. 12. 2004. Tyto podklady jsou založeny v průběžně řazeném spisu na č. l. 70 před protokolem o nahlížení stěžovatelky do spisu (č. l. 74) a podle spisového přehledu byly do spisu vloženy 3. 6. 2014. Nic tedy nenásvědčuje tomu, že by se při nahlížení stěžovatelky dne 9. 6. 2014 ve spise neměly nacházet. Fakt, že by tyto listiny neměly být k dispozici při nahlížení stěžovatelky do spisu, nevyplývá ani z rozsudku krajského soudu, jak mylně uvedla stěžovatelka v kasační stížnosti.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s. nebyly v posuzované věci dány. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, který

pokračování

ovšem náhradu nákladů nežádal a případné vzniklé náklady ze spisu nevyplývají. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů nepřiznal žádnému z účastníků.

Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. mají osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, uložené jim soudem. V nyní posuzované věci soud těmto osobám (obec Stará Paka, JUDr. J. K.) žádné povinnosti neukládal, a proto v jejich případě o nákladech řízení nerozhodoval.

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

V Brně dne 5. října 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu