



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **ROYALSTAV, s. r. o.**, se sídlem Přístavní 483/27, Ústí nad Labem, zastoupen Mgr. Leošem Janouchem, advokátem se sídlem Královodvorská 16, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad – Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2008, čj. 179/DS/08/8578/Zat, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2009, čj. 15 Ca 84/2008 - 36,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2009, čj. 15 Ca 84/2008 - 36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I.**

#### **Stručné vymezení věci**

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Ústí nad Labem, odboru dopravy (dále též „Magistrát“) ze dne 19. 11. 2007, čj. MM/OD/SÚ/32536/2007/ChalL, ev. č. 164397/2007, byla žalobkyni dle § 42 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, uložena pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč. Důvodem uložení pokuty bylo neuposlechnutí výzvy, kterou Magistrát opakovaně vyzval žalobkyni k odstranění dopravního značení a zařízení omezujícího přístup na komunikaci. Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podala žalobkyně dne 6. 12. 2007 odvolání, které Krajský úřad – Ústecký kraj (dále též „žalovaný“) rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. V žalobě namítala především to, že rozhodnutí žalovaného i Magistrátu vycházelo z nesprávného právního posouzení věci, neboť předmětná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Uvedla, že komunikace sloužila v době jejího zřízení výlučně potřebě tehdejšího vlastníka, obchodní společnosti R. T. I. a. s. Ta pak převedla vlastnické právo

k části nemovitostí ve svém vlastnictví na společnost S & W Automobily, s. r. o., a to na základě kupní smlouvy a smlouvy o zřízení práva věcného břemene ze dne 22. 10. 1999. S ohledem na to je nutno dovodit, že předmětná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací, nebyla nikdy jako taková zřízena a nebyla předchozím vlastníkem ani žalobkyní nikdy veřejnému užívání věnována. Dále žalobkyně namítala, že neexistence veřejně přístupné účelové komunikace vylučuje pravomoc a příslušnost Magistrátu jako silničního správního orgánu vykonávat státní dozor na předmětné komunikaci dle § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jelikož taková pravomoc a příslušnost je dána pouze v případě veřejně přístupných účelových komunikací. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí podle žalobkyně řádně nevypořádal se skutečností, že pozemek, na němž se nachází daná komunikace, je zatížen právem odpovídajícím právu věcného břemene chůze a jízdy. Podle žalobkyně zřízení věcného břemene dle soukromého práva nemůže zakládat veřejné užívání, ba naopak zřízení věcného břemene veřejné užívání vylučuje.

[3] V neposlední řadě pak žalobkyně uvedla, že žalovaný si v rámci postupu dle § 3 správního řádu, tedy zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, mohl velmi snadno vyžádat žalobkyní označená rozhodnutí, totiž rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby a o kolaudaci stavby, v jejímž rámci byla zřízena předmětná komunikace. Ta totiž vydal stejný správní orgán (byť jiný odbor), jež vydával rozhodnutí v dané věci v prvním stupni a žalobkyně je v řízení o napadeném rozhodnutí jednoznačně označila číslem jednacím.

[4] Krajský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl, protože žádnou z žalobních námitek neshledal důvodnou.

[5] Uvedl, že působnost Magistrátu jakožto silničního správního úřadu nelze chápat úzce tak, že je dána pouze tam, vyjde-li v konečném důsledku najevo, že se jedná o komunikaci veřejně přístupnou. Správní orgán nemůže v případě pochybností o charakteru účelové komunikace vést dokazování a následně, posoudí-li komunikaci jako neveřejnou, dospět k závěru, že nemá ve věci pravomoc rozhodnout. Dodal, že i kdyby žalovaný posoudil otázku charakteru komunikace nesprávně, tato vada by způsobila nezákonnost, nikoli nicotnost rozhodnutí z nedostatku pravomoci (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 - 128). Pravomoc silničního správního úřadu dle § 29 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace. Uvedl, že tento názor dopadá i na projednávanou věc a proto neshledal námitku žalobkyně důvodnou.

## II.

### Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku včas kasační stížnost. V ní výslovně uplatnila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatelka především namítá nezákonnost postupu Magistrátu při rozhodování o uložení pořádkové pokuty, která má dle ní spočívat v chybějící příslušnosti a pravomoci Magistrátu.

[7] Stěžovatelka tvrdí, že v daném případě se jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. Je tedy výlučně věcí vlastníka, zda na svůj pozemek umístí překážku, bránu, oplocení apod. Pokud pak umístění takových zařízení koliduje s právy třetích osob, jedná se o kolizi s právy soukromými a nikoli veřejnými. Komunikace je užívána pouze jejím vlastníkem a osobou oprávněnou z věcného břemene, společností S & W Automobily, s. r. o. S touto společností byl z titulu věcného břemene veden soukromoprávní spor u Okresního soudu v Ústí nad Labem.

[8] Výkon státního dozoru na pozemní komunikaci, která není veřejně přístupná, označuje stěžovatelka za de facto rozhodování o soukromých právech třetí osoby, v tomto případě společnosti S & W Automobily, s. r. o. Tím se nahrazuje rozhodovací činnost soudu, což odporuje § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích i základní zásadě správního řízení dle § 2 odst. 2 správního řádu, a to že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

[9] Magistrát i žalovaný dle stěžovatelky porušili správní řád. Skutková podstata, z níž žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vycházel, je v rozporu s obsahem správního spisu. Magistrát ani žalovaný se v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí žalovaného nezabývali okolnostmi, za jakých byla předmětná komunikace zřízena i okolnostmi zřízení věcného břemene. Zamítnutí námítky stěžovatelky, týkající se zřízení věcného břemene pro společnost S & W Automobily, s. r. o. a vylučující vůli vlastníka věnovat komunikaci veřejnému užívání, bylo odůvodněno nesrozumitelně.

[10] K chybějícímu stavebnímu povolení a kolaudačnímu rozhodnutí na stavbu, v rámci níž byla zřízena předmětná komunikace, stěžovatelka uvádí, že tyto neměla k dispozici, jelikož stavba byla realizována předchozím vlastníkem. Ve svých podáních je nicméně označila číslem jednacím.

[11] Dále stěžovatelka namítá, že řízení, předcházející vydání rozhodnutí žalovaného, je zatíženo vadami, pro které měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit. Bylo totiž řízením zahájeným z úřední povinnosti a byla jím ukládána povinnost stěžovatelce, proto se Magistrát i žalovaný měli zabývat i skutečnostmi, z nichž vyplývalo, že se v daném případě nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a opatřovat si k tomuto potřebné podklady dle § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, což však neučinili.

[12] Komunikace nikdy nebyla věnována veřejnému užívání ani k takovému užívání nebyl dán vlastníkem pozemku souhlas. Z existence věcného břemene k užívání komunikace je možno dle stěžovatelky vyvozovat vůli vlastníka, aby pozemek nebyl užíván neomezeným okruhem uživatelů na základě práva obecného užívání.

### III.

#### Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje zamítnutí žaloby soudem za zcela oprávněné a kasační stížnost za nedůvodnou. Poukázal na to, že krajský soud se ve svém rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného úřadu a žalobní námítky shledal nedůvodnými. Zcela pak odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 19. 6. 2008. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených.

[15] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda správní orgány jednaly v rámci své příslušnosti a pravomoci [IV.A.; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], dále pak námitkou neexistence účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích společně s námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu [IV.B.; § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s.].

[16] Kasační stížnost je důvodná, a to v námitkách posouzených sub IV.B.

#### IV.A.

##### *Příslušnost a pravomoc správních orgánů*

[17] Stěžovatelka především zpochybnila pravomoc správních orgánů v této věci vůbec rozhodnout. Předmětná komunikace totiž podle stěžovatelky vůbec nemá povahu veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 41 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[18] V tomto bodě se Nejvyšší správní soud shoduje se stanoviskem krajského soudu. Působnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu „ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací“ podle ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích v sobě zahrnuje i pravomoc tohoto silničního správního úřadu v pochybnostech posoudit, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[19] Vystane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne. Ani případný závěr silničního správního úřadu o tom, že jde o neveřejnou účelovou komunikaci, nezbavuje silniční správní úřad pravomoci a tudíž ani povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, jež může být ostatně předmětem dalšího přezkumu. I kdyby snad Magistrát posoudil otázku charakteru účelové komunikace nesprávně, šlo by o vadu způsobující nezákonnost jeho rozhodnutí, nikoli jeho nicotnost z důvodu nedostatku pravomoci (shodně již rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 - 128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS, všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou přístupná též na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[20] Magistrát proto nepřekročil při stanovování pokuty stěžovatelce meze své působnosti a pravomoci. Eventuální vada jeho rozhodnutí je otázkou zákonnosti, nikoliv nedostatku jeho pravomoci.

[21] Námitka je proto nedůvodná.

#### IV.B.

##### *Povaha předmětné komunikace*

[22] Soud se dále zabýval námitkou dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle níž v řízení před oběma správními orgány byly vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit. Tato námitka je důvodná, což je dílem způsobeno též tím, že krajský soud zaujal v této věci nesprávný právní názor co do výkladu relevantních právních předpisů (viz dále).

[23] Mezi účastníky je nesporné a ze spisu vyplývá, že stěžovatelka je vlastníkem pozemku p. č. 1620/20 v k. ú. Krásné Březno, na níž byla zřízena předmětná komunikace.

[24] Stěžovatelka po celou dobu řízení před správními orgány konzistentně tvrdí, že v daném případě se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[25] Nejvyšší správní soud nejprve vyloží právní úpravu vzniku veřejné účelové komunikace (**IV.B.1.**) a dále zváží dopad tohoto výkladu na úplnost skutkových zjištění správního orgánu (**IV.B.2.**).

#### IV.B.1 Relevantní právní úprava

[26] Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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.

[27] 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 (N 2/48 SbNU 9) 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 NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006 - 105).

[28] Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

[29] Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projeven výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil

kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

[30] Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 - 66).

[31] Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích).

[32] Správní orgán byl proto povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového jednoznačného závěru musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu (srov. již v bodě [27] cit. rozsudek čj. 6 As 80/2006 - 105).

[33] Vznik obecného užívání nelze bez dalšího dovodit ani 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. též nálezný sp. zn. II. ÚS 268/06, cit. v bodě [27] shora, body 40 a 43).

#### IV.B.2. Deficity ve skutkových zjištěních správních orgánů

[34] Správní orgány obou stupňů nijak neprokázaly, že v případě předmětné komunikace lze hovořit o věnování nebo o konkludentním určení veřejnému užívání. Je tomu tak přesto, že stěžovatelka opakovaně uvádí (naposledy v kasační stížnosti), že komunikace po svém zřízení sloužila výlučně potřebě původního vlastníka, společnosti R. T. I. a. s. Když v souvislosti s koupí sousedního areálu společností S & W Automobily, s. r. o. této společnosti vznikla komunikační potřeba předmětné komunikace, bylo již v rámci kupní smlouvy mezi společnostmi R. T. I. a. s. a S & W Automobily, s. r. o. užívání předmětné komunikace upraveno soukromoprávním institutem věcného břemene. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem krajského soudu, že uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene není pro posouzení charakteru pozemní komunikace právně významné (srov. s. 8 rozsudku krajského soudu). Z uzavření této smlouvy totiž lze obvykle vyvozovat chybějící vůli vlastníka předmětné komunikace určit ji veřejnému užívání (srov. bod [33] shora). Právě vůle vlastníka komunikaci určit či věnovat veřejnému užívání je rozhodná pro splnění znaku veřejně přístupné komunikace.

[35] Správní orgán interpretoval § 7 odst. 1 tak, že veřejně přístupná účelová komunikace je každá komunikace, která nesplňuje znaky komunikace podle § 7 odst. 2, tedy není uzavřeným prostorem nebo objektem (podle § 7 odst. 2 účelovou komunikací je *i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*). Uzavřeným prostorem nebo objektem je pak dle tohoto právního názoru

jen takový prostor nebo objekt, který je buď oplocen anebo označen cedulí se zákazem vstupu. Krajský soud tuto interpretaci aproboval. Takováto interpretace je však mylná. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace totiž nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatelka nebo její právní předchůdce účelovou komunikaci fyzicky neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Šlo by totiž o nepřipustně extenzivní výklad § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud snad komunikace nebyla třetími osobami užívána (tento ani opačný názor však ze správního spisu nevyplývá), nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Teprve pokud by snad komunikace byla užívána třetími osobami, aniž by vlastník pozemku svůj nesouhlas s tímto projevil např. označením cedulí se zákazem vstupu, bylo by lze hovořit o jeho konkludentním souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace.

[36] Jako argument *reductio ad absurdum* lze uvést, že extenzivní výklad § 7 ze strany správních orgánů a krajského soudu by fakticky vlastníkovu přikazoval komunikaci ihned po jejím vybudování „preventivně“ uzavřít. Tím by ale docházelo k disproporcionálnímu navyšování povinností a omezení zejména vzhledem ke čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod.

[37] Nutno proto zdůraznit, že veřejná přístupnost účelové komunikace tedy, v rozporu s tím, co tvrdí žalovaný, ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou (takto již rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003 - 64). Podstatné pro určení veřejné přístupnosti bude, zda je účelová komunikace vskutku třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků (srov. bod [33] shora).

[38] Evidentně nesprávný je ničím neodůvodněný právní závěr krajského soudu, podle něhož v rámci vzniklých pochybností o charakteru účelové komunikace se neprovádí dokazování (viz rozsudek krajského soudu, druhý odstavec na straně 8). Není totiž jasné, jak jinak než dokazováním lze vyřešit předběžnou otázku, zda účelová komunikace je či není veřejně přístupná. Podle judikatury NSS je naopak evidentní, že dokazování se i v této otázce zásadně provádí (srov. např. rozsudek NSS čj. 5 As 27/2009 - 66, cit. v bodě [30]).

[39] Stěžovatelka rovněž opětovně kritizuje skutečnost, že žalovaný ani Magistrát neprovedli důkaz stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím na předmětnou účelovou komunikaci. Stěžovatelka sama totiž těmito rozhodnutími nedisponuje, ovšem označila je ve svých podáních číslem jednacím.

[40] Žalovaný ve svém rozhodnutí o odvolání stěžovatelky k této otázce uvedl, že stěžovatelka stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí nepředložila. Pokud „nemůže doložit stavební povolení nebo jiný doklad, musí silniční správní úřad přiblížit k současnému stavu“ (s. 5 bod 4 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný tak akceptoval možnou relevanci uvedených dokladů. Když však stěžovatelka kritizovala v žalobě, že si správní orgány mohly velmi snadno vyžádat označená rozhodnutí (blíže viz bod [3] shora), žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že tyto podklady nejsou podstatné, neboť podstatné je pozdější věnování komunikace veřejnému užívání (s. 3 a 4 vyjádření žalovaného ze dne 19. 6. 2008). Krajský soud tento žalobní bod vypořádal tak, že dokazování se v otázce veřejné přístupnosti účelové komunikace vůbec neprovádí.

[41] Na nesprávnost právního závěru krajského soudu ohledně dokazování upozornil Nejvyšší správní soud již výše (bod [38]). Nad rámec tohoto je nutné toliko podotknout, že správní úřad byl povinen navržený důkaz stavebním povolením nebo kolaudačním rozhodnutím provést

nebo srozumitelně vysvětlit, proč provedení takového důkazu není třeba (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 1 As 18/2009 - 59, bod 27). Skutečnost, že stěžovatelka sama zmiňovaná rozhodnutí nepředložila, bez dalšího neznámá, že správní orgán nebyl povinen důkaz těmito rozhodnutími provést, nota bene za situace, kdy původcem těchto rozhodnutí má být dle stěžovatelky tentýž správní orgán. Je jistě pravdou, že pokud snad vskutku bylo *via facti* stěžovatelkou akceptováno veřejné užití komunikace na jejím pozemku, nemohlo by na tom nic změnit ani původní odlišné určení účelu komunikace ve stavebním povolení nebo kolaudačním rozhodnutí. Pokud snad však již v původních rozhodnutích byla komunikace určena k veřejnému užití, může to mít pro posuzovanou věc zásadní význam.

## V.

### Závěr a náklady řízení

[42] Správní orgány se nevypořádaly se základní námitkou stěžovatelky, podle které ona sama ani její právní předchůdce nikdy nedali souhlas s veřejným užíváním svých pozemků. Je proto dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud proto rozhodnutí žalovaného měl zrušit. Nejvyšší správní soud se k meritu věci, totiž otázce veřejné přístupnosti účelové komunikace, již vyjádřit nemohl, a to s ohledem na to, že to nyní bude v první řadě věcí správních orgánů, ovšem se zřetelem na náležitou interpretaci § 7 zákona o pozemních komunikacích shora podanou. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[43] Právním názorem v tomto rozsudku vysloveným je krajský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. prosince 2009

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu