



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákovy, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. B.**, zastoupeného advokátem JUDr. Adamem Batunou, Václavské náměstí 846/1, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **město Raspenava**, Fučíkova 421, Raspenava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2020, č. j. OD 904/2019-5/280.9/Hk, KULK 37403/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 9. 2. 2021, čj. 59 A 70/2020 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Raspenava (silniční úřad) podle § 142 odst. 1 správního řádu vyslovil, že na části pozemku p. č. 171/2 v katastrálním území Raspenava existuje veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Podle silničního úřadu tato komunikace uspokojuje potřeby vlastníků rodinných domů č. p. X, X, X a X a slouží jako spojení s ulicemi Fučíkova a Liberecká. Jde o stálou a patrnou dopravní cestu s povrchem zpevněným zčásti šotolinou a zčásti asfaltem, k jejímuž veřejnému užívání udělil konkludentní souhlas původní restituent. Jedná se o jedinou příjezdovou komunikaci k nemovitostem, srovnatelné alternativy neexistují.

[2] Žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí silničního úřadu. Uvedl, že dotčená komunikace naplňuje současně všechny znaky veřejně přístupné účelové

komunikace. Žalovaný takto rozhodl znovu poté, co NSS rozsudkem ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 As 213/2017 - 38, zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 23. 5. 2017, čj. 59 A 81/2016 - 62, i původní rozhodnutí žalovaného. Krajský soud ani žalovaný totiž předtím neposoudili, zda k dotčeným nemovitostem vedou alternativní cesty.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[3] Podle žalobce (stěžovatele) krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda se na jeho pozemku nachází účelová pozemní komunikace; konkrétně nebyl naplněn znak nezbytnosti. Krajský soud posoudil alternativní cesty v rozporu se spisem, ač jsou patrné již na první pohled z mapy. Stěžovatel doložil srovnatelné příjezdové cesty ke všem dotčeným nemovitostem fotografiemi a výřezem z katastrální mapy, krajský soud však fotodokumentaci nezohlednil. Před zásahem do vlastnických práv je třeba upřednostnit i horší komunikační alternativu, zejména takovou, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Žalovaný vycházel z posouzení variant dopravně-technického řešení, avšak nezabýval se stěžovatelskými námitkami.

[4] Stěžovatel uvádí, že posuzovaná cesta má dvě komunikační alternativy. V případě komunikační alternativy I (zaslepení komunikace na p. č. X před pozemkem stěžovatele) není třeba zřizovat obratiště. Stěžovatel předložil soudu k důkazu fotografii s pozicí studny, kde je pozemek ve vlastnictví města rozšířený (což je viditelné i v katastrální mapě), a kde se mohou jednoduše otáčet i nákladní vozidla. Vozidla se mohou otočit také na příjezdových cestách dotčených nemovitostí. Stěžovatel navrhl také vypracování znaleckého posudku. Závěr krajského soudu, že by zřízení obratiště bylo mimořádnou stavební úpravou, kterou nelze požadovat ani po veřejnoprávní korporaci, je nepřezkoumatelný. Nemá oporu ani v hrubém odhadu nákladů, který není ničím podložen.

[5] Posuzovaná komunikace umožňuje vyhnutí protijedoucích vozidel pouze vjezdem na okolní soukromé pozemky. Komunikační alternativa II (odklon komunikace za železničním přejezdem na komunikace na obecních pozemcích na p. č. 197/1 a 197/2) je ze stejného důvodu považována za nevhodnou. Také v této části je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Argument krajského soudu, že posuzovaná komunikace umožňuje lepší vyhnutí se protijedoucích vozidel, je v rozporu s fotodokumentací. Z ní i z katastrální mapy lze shledat, že komunikační alternativa II je v podstatě rovná a přehledná. Ač je tato cesta ohraničena budovami či kamennými zídками, je pořád širší než posuzovaná cesta. Z toho, že krajský soud připustil možnost existence účelové komunikace na pozemku stěžovatele, která je užší, stěžovatel dovozuje, že výkupy okolních pozemků či stavební úpravy pro rozšíření komunikační alternativy II nejsou potřeba. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že posuzovaná komunikace je široká cca 3 metry, neboť v nejužším místě má šířku pouze 2,1 m. To je podstatně méně, než má komunikační alternativa II. I to chtěl stěžovatel prokázat fotografiemi a znaleckým posudkem. Nesouhlasí totiž s tím, že šířka 3 metrů je orientační, neboť jde již o skoro jednometrový rozdíl.

[6] Podle stěžovatele není cesta přes jeho pozemek nezbytná pro obslužnost rodinných domů č. p. X, X, X a X. Domy č. p. X a X ke své obsluze stěžovatelsův pozemek nepotřebují. Dům č. p. X má zajištěn přístup po cestě na pozemku p. č. XA. Tato cesta

pokračování

je jasné patrná v terénu, částečně zpevněná a donedávna byla využívána jako druhá přístupová cesta. Pozemky p. č. XB a XC na ni navazují a představovaly historickou veřejnou cestu. I kdyby byl tedy přístup k domu méně pohodlný, neznamená to, že je splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Na příjezdové cestě z pozemku p. č. XD je navíc dostatek místa na otočení. Není zřejmé, z jakého důvodu krajský soud usuzuje na nemožnost otočení vozidel před tímto domem, neboť oplocení ničemu nebrání. K obsluze domu č. p. X mají vozidla k zajištění zimní údržby a svozu odpadu možnost se před pozemkem stěžovatele otočit na rozšířené části pozemku p. č. XD ve vlastnictví obce, popřípadě na příjezdových cestách či parkovacích plochách u jednotlivých nemovitostí, a nemusí tak couvat 196 m.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a rozhodnutí silničního úřadu.

[8] Město Raspenava jako osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřilo.

III. Posouzení věci

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Shledal, že napadený rozsudek netrpí vadami, které podle judikatury zakládají nepřezkoumatelnost. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu, přehledně, logicky a srozumitelně své závěry zdůvodnil. Nepominul ani námitku týkající se posouzení obratiště jako mimořádné stavební úpravy a okolnosti širší komunikace (resp. možnosti vyhnutí se protijedoucích vozidel) v jednotlivých variantách. Skutečnost, že stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010 - 163).

[11] Stěžovatel také namítá, že krajský soud nezohlednil fotodokumentaci, kterou mu předložil, a nevyhověl návrhu na vypracování znaleckého posudku. Krajský soud navržené důkazy neprovedl, neboť měl za to, že ze správního spisu lze dostatečně seznat nejen průběh a stav posuzované části komunikace, ale také jejich alternativ, jakož i napojení dotčených nemovitostí na posuzovanou komunikaci. Listinami označenými stěžovatelem jako důkazy, které byly současně součástí správního spisu, soud dokazování provedl. Správní orgány vycházely z ohledání posuzované komunikace i alternativních cest. Zohlednily také odborné posouzení dopravně-technického řešení, které nechalo zpracovat město Raspenava jako vlastník pozemků p. č. 171/1, 192, 197/1 a 197/2. Stěžovatel měl k posouzení výhrady, které žalovaný (ač stručně) odmítl a upřednostnil zjištění a závěry obsažené v tomto posouzení, a to s ohledem na jejich odbornost.

[12] Dále správní orgány vycházely z katastru nemovitostí a protokolů o ústních jednáních spojených s ohledáním na místě, z obsáhlé fotodokumentace, která zachycuje existenci a kvalitu úseků komunikačních alternativ, napojení nemovitostí a jejich oplocení. S ohledem na úplnost skutkových zjištění, která mají i podle přesvědčení NSS dostatečnou

oporu ve spisovém materiálu, krajský soud nevyžadoval znalecký posudek. O závěrech odborného posouzení autorizované osoby nevznikly žádné pochybnosti. Stav dopravních variant zjistil shodně i silniční úřad při ohledání. Krajský soud doplnil, že napadená rozhodnutí byla vydána v řízení zahájeném na žádost stěžovatele. Toto řízení trvalo delší dobu a stěžovatel v něm měl prostor uplatnit důkazy podporující jeho žádost.

[13] Soud není povinen provést všechny důkazy, které účastník řízení navrhl (rozsudek ze dne 1. 4. 2008, čj. 9 Azs 15/2008 - 108), pokud ale důkazy neprovede, musí svůj postup odůvodnit. Této povinnosti krajský soud dostál; NSS se ztotožnil s jeho závěrem o nadbytečnosti důkazů, které navrhl stěžovatel.

[14] Stěžovatel vytýká soudu také nesprávné hodnocení dokazování provedeného ve správním řízení, jehož důsledkem je nesprávné právní posouzení právní otázky krajským soudem. Podle NSS vycházely správní orgány i krajský soud z dostatečného množství důkazů a hodnotily je ve vzájemných souvislostech a v souladu s požadavky judikatury. NSS v provádění důkazů ani v jejich hodnocení neshledal vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku.

[15] Lze připomenout, že je to především krajský soud, který je oproti NSS povolán zhodnotit napadené správní rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Zásah ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečný a omezuje se zpravidla na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 As 256/2016 - 79, či ze dne 13. 5. 2020, čj. 6 Afs 7/2020 - 52). NSS neshledal důvod pro zásah do hodnocení skutkových otázek, které provedl krajský soud.

[16] NSS dále posoudil, zda byla prokázána nutná komunikační potřeba posuzované cesty.

[17] K prohlášení veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích musí být současně splněny tyto podmínky: 1) plnění účelu komunikace, 2) stálost a patrnost v terénu, 3) souhlas vlastníka s obecným užíváním, 4) nutná komunikační potřeba (rozsudek NSS čj. 1 As 213/2017 - 38, body 13 až 16). Podle stěžovatele není splněna poslední podmínka.

[18] Podle judikatury Ústavního soudu i správních soudů je třeba upřednostnit způsoby komunikačního spojení nemovitostí, které nevedou k omezení vlastnického práva. Pro prohlášení konkrétní veřejně přístupné účelové komunikace musí být zjištěn veřejný zájem na jejím užívání. Tento zájem spočívá v nezbytné komunikační potřebě, pokud současně neexistují alternativy, o nichž lze rozumně uvažovat (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nebo rozsudky NSS ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012 - 42, a čj. 1 As 213/2017 - 38).

[19] Správní orgány zkoumají, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí; zda je udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období; vhodná pro nezbytný obslužný provoz nemovitosti většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.).

pokračování

Zásadně by měla být upřednostněna alternativní cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Alternativní cesta musí dosavadní komunikační potřebu naplnit v dostatečné míře. Správní orgány by měly zhodnotit její dopravně-technický a stavební stav. Zejména podle šířky, sklonu a typu zpevnění by pak měly vyhodnotit, zda se typ dopravy, který umožňuje sporná cesta, a to v rozsahu, v němž to povaha zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat též po alternativní cestě. Dále musí správní orgány hodnotit uskutečnitelnost a nákladnost případných úprav zpřístupňovaných nemovitostí. Silniční úřad by měl také zkoumat, zda případné úpravy nemovitostí v důsledku upřednostnění alternativní cesty nebudou pro vlastníky dotčených nemovitostí nepoměrně nákladnější než zátěž, kterou představuje omezení vlastnického práva pro vlastníka sporné cesty. Tyto náklady ale nesmí být ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by alternativní řešení mělo přinést ve prospěch vlastnického práva vlastníků sporné cesty (rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 - 87 nebo ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 - 42, dále též č. j. 1 As 213/2017 - 38, nebo ČERNÍN, K. § 7. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer). Dokazování naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace se zpravidla provádí místním šetřením a ústním jednáním za účasti vlastníka komunikace a osob, které komunikaci využívají k přístupu ke svým pozemkům (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, nebo KOŠINÁROVÁ, B. § 7. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: C. H. Beck, 2021).

[20] NSS zhodnotil, že krajský soud i správní orgány vycházely z dostatečného množství podkladů. Krajský soud posoudil alternativní cesty v souladu se spisovým materiálem. Tvzení stěžovatele, že zřízení obratiště pro alternativu I není potřeba a že pozemek ve vlastnictví obce umožňuje jednoduché couvnutí a otočení i nákladních vozidel, vyvrátily správní orgány i krajský soud. Jejich závěry vycházejí kromě odborného posouzení také z ohledání pozemků, místního šetření a fotodokumentace. Ačkoli by alternativa I zahrnovala pouze pozemky veřejnoprávní korporace, NSS se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že ani po obci nelze požadovat mimořádné úpravy, bez nichž není tato cesta dostatečná. Mimořádnost předpokládaných úprav lze přitom odůvodnit i hrubým odhadem předpokládaných nákladů. Případné úpravy alternativní komunikace by neměly být nepoměrně nákladnější než zátěž, kterou pro vlastníka sporné cesty představuje omezení vlastnického práva.

[21] Krajský soud a správní orgány také dostatečně vysvětlily a podložily, proč není vhodná alternativní komunikace II. Šířka cest přitom není jediným aspektem hodnocení. Správní orgány i soud správně posoudily také délku a přehlednost úseků, překážky ve výhledu, uspořádání okolního terénu a četnost možných míst, kde se mohou vyhnout protijedoucí vozidla. Silniční úřad v rámci ohledání pozemků konaném dne 16. 10. 2018 převzal závěry odborného posouzení o možnosti vyhnutí protijedoucích vozidel. Tyto závěry přijal na základě faktického stavu terénu a plynou též ze správního spisu. Alternativní komunikace II je v řadě míst pevně ohraničena budovami, oplocením, kamennými zídkami. Posuzovaná komunikace je stávající, dlouhodobě obousměrně umožňující spojení nemovitostí, včetně svozu odpadu, zimní údržby atd.

[22] Krajský soud také dostatečně vypořádal stěžovatelovy námitky o nepotřebnosti posuzované cesty pro přístup k dotčeným nemovitostem. Tvzení o srovnatelném přístupu

k domu č. p. 624 prostřednictvím historické cesty bylo vyvráceno, neboť tato cesta p. č. 186/1 není patrná v terénu, což plyne i z osvědčení Městského úřadu Frýdlant ze dne 9. 7. 2018.

[23] Opodstatněná dále není námitka, že sporné cesty není zapotřebí ani k obsluze domů č. p. X a X, neboť lze využít druhou komunikační alternativu nebo jen pozemek p. č. 171/1. Možností otočení vozidel před nemovitostmi č. p. X a X se silniční úřad zabýval a s ohledem na oplocení pozemků ji vyloučil. K obsluze domu č. p. X může jeho vlastník využít dotčenou část pozemku p. č. 171/2 z titulu spoluvlastnického práva. Stále ovšem platí, že k plnohodnotné dosažitelnosti domů č. p. X, X, X v zimních měsících a k zajištění svozu komunálního odpadu není vymezená část pozemku p. č. 171/2 nahraditelná. Možnost couvat ve slepém úseku v délce cca 196 m, který by vznikl v rámci druhé komunikační alternativy, byla jednoznačně odmítnuta jako nereálná. Tento závěr stěžovatel nevyvrátil.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené NSS kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. dubna 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu