



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) K. V., b) Z. D.**, oba zast. Mgr. Karlem Ležatkou, advokátem, se sídlem 28. října 1610/95, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: obec Kramolna, se sídlem Kramolna 172, okr. Náchod, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2022, č. j. KUKHK-3877/DS/2022-2 (Ma), v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 8. 2022, č. j. 30 A 25/2022 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Náchod (dále též „správní orgán I. stupně“ případně „městský úřad“) ze dne 8. 11. 2021, č. j. MUNAC 88214/2021/DSH/JB (dále „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím městský úřad jako příslušný silniční správní úřad podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“), postupem podle § 142 odst. 1 správního řádu deklaroval, že na částech pozemků p. č. XA a XB a na pozemcích XC a XD, vše katastrálním území L., v obci K. (dále též jen „předmětné pozemky“), podle geometrického plánu č. 97-153/2006, ze dne 31. 8. 2006,

uvedeného v příloze 1 prvoinstančního rozhodnutí, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové nadepsaným rozsudkem zamítl. V projednávané věci bylo správními orgány postaveno najisto, že zkoumaným místem vedla cesta přinejmenším od 19. století, jak bylo zachyceno v tzv. II. vojenském mapování z let 1836 – 1852. Stejně tak byla existence cesty zachycena v rámci pozdějších leteckých mapování. Naproti tomu nebyl zjištěn ani žalobci namítán projevený kvalifikovaný nesouhlas některého z předchozích vlastníků pozemků zatížených existencí zmíněné cesty. Naopak bylo prokázáno, že předchozí vlastník opakovaně uváděl, že na předmětných pozemcích účelová komunikace vede a provozu na této komunikaci nijak nebránil. Nadto se při budování oplocení areálu, kterým vedla původní trasa cesty, zasadil o to, aby funkčnost této cesty byla zachována, a proto inicioval její částečnou přeložku. Lze tedy mít za to, že s veřejným užíváním části svých pozemků souhlasil. Takový souhlas zavazuje i vlastníky pozdější, a ti jej nemohou bez dalšího odvolat. Veřejné užívání předmětných pozemků bylo nadto prokázáno zejména výslechy svědků, kteří uvedený závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace potvrdili. Se žalobci nelze souhlasit ani v tom, že žalovaný přeshel neexistenci cesty na předmětných pozemcích v 19. století, resp. v 60. letech minulého století. Žalovaný se v celé věci konstantně vyjadřoval v tom smyslu, že místem procházela historická cesta, která byla v minulosti se souhlasem tehdejšího vlastníka zčásti přeložena do jiné trasy.

[3] Řešená účelová komunikace na předmětných pozemcích plní nutnou komunikační potřebu pro vlastníky zemědělských pozemků ležících v blízkosti cesty, jelikož pro ně alternativní přístup neexistuje, stejně jako potřebu náležitého přístupu pro HZS na letiště Vysokov. S žalobci nelze souhlasit v tom, že by se snad správní orgány touto problematikou nezabývaly, či že by tato podmínka vzniku veřejně přístupné účelové komunikace nebyla naplněna. Žalovaný se otázce naplnění nutné komunikační potřeby věnoval na straně 9 a 10 napadeného rozhodnutí. Nevhodností alternativních objízdných tras se městský úřad zabýval na straně 3 prvoinstančního rozhodnutí, přičemž své úvahy poté rozvedl i na stranách 7 až 10, a svůj závěr opakuje na stranách 14 a 15 prvoinstančního rozhodnutí.

[4] Zákon klade na účelové komunikace ohledně jejich kvality toliko jeden požadavek, a to, že musí být v terénu patrné. Jejich trasa tak musí být v terénu bez obtíží určitelná. Podle ustálené judikatury správních soudů naplňuje znak patrnosti cesty v terénu i travnatý pás, pokud je průběh cesty dostatečně stálý a patrný ve vymezené části pozemku. Z fotodokumentace a protokolu pořízených v průběhu správního řízení jednoznačně vyplývá, že městský úřad zajistil dostatek podkladů pro svůj závěr o patrnosti posuzované účelové komunikace v terénu a tento závěr byl i dostatečně odůvodněn. Existence namítaných překážek nemůže mít vliv na posouzení otázky existence účelové komunikace. Nadto nelze s žalobci souhlasit ani v tom, že by jimi namítané překážky způsobily neprůjezdnost komunikace, jelikož při samotném místním ohledání bylo zjištěno několik vozidel, která po komunikaci projela. Navíc po komunikaci vede značená cyklotrasa, a lze tak předpokládat vyšší využívání této cesty cyklisty, jak o tom ostatně svědčí i v minulosti vybudované a provozované občerstvení v bezprostředním sousedství předmětné komunikace. Komunikace nezanikla oplocením areálu, přes který vedla její původní trasa.

pokračování

Z provedeného dokazování je zřejmé, že komunikace v průběhu let zčásti změnila svou trasu. Je pravdou, že původně cesta vedla přes nyní již oplocený areál společnosti EURO-TRANS, Dítě Vojtěch, spol. s r. o., a nyní přes tento areál již nevede. Tato skutečnost však neznamená zánik předmětné komunikace jako celku za situace, kdy právě z důvodu vzniku oplocení zmíněného areálu došlo k přeložce části předmětné komunikace. Klíčová je skutečnost, že uskutečnění zmíněné přeložky bylo vedeno snahou tehdejšího vlastníka o zachování funkčnosti celé historické cesty. Je tedy zřejmé, že k zániku předmětné komunikace nedošlo.

[5] Žalovaný správně uvedl, že pokud žalobci v průběhu správního řízení tvrdili určité skutečnosti, měli též alespoň označit důkazy k prokázání těchto tvrzení. V případě jejich neoznačení žalobci riskovali postup správních orgánů podle § 142 odst. 3 věta třetí správního řádu, podle níž při neoznačení důkazů prokazujících tvrzení účastníků vychází správní orgán z podkladů, které byly provedeny. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě. Správní orgány opřely svá rozhodnutí o skutečnosti v řízení zjištěné a prokázané, tyto dostatečně hodnotily a své závěry odůvodnily. Žalobci se mýlí, domnívají-li se, že by museli ve správním řízení prokazovat tzv. negativní skutečnost, tedy, že souhlas nebyl dán. Předmětem dokazování by byla existence kvalifikované, aktivní obrany vlastníka pozemku proti jeho veřejnému užívání. Takovou skutečnost však žalobci ani netvrdili. Za dané situace nelze než uzavřít, že souhlas předchozího vlastníka s veřejným užíváním předmětných pozemků byl dán, a nyní tak zavazuje i žalobce. Nejedná se ani o případ nejasností, ve kterých by měly správní orgány rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku.

II. Obsah kasační stížnosti, další podání stran

[6] Žalobci a) a b) [dále též „stěžovatel a)“ a „stěžovatel b)“] napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které předně namítli jeho nepřezkoumatelnost, jakož i nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Žalovaný v napadeném rozhodnutí bez opory v dokazování přijal závěr o nedávné přeložce části historické cesty na pozemky ve vlastnictví stěžovatelů, přičemž tento závěr převzal též krajský soud. Krajský soud nezohlednil, že po pozemcích stěžovatelů reálně ani právně historická cesta nevedla a ještě nedávno tudy nevedla vůbec žádná legální ani nelegální komunikace. Ani soud ani správní orgány se nevypořádaly s námitkou stěžovatelky a), že společnost EURO – TRANS, Dítě Vojtěch spol. s r.o. (dále též „společnost EURO – TRANS“) nikdy nebyla vlastníkem jejich pozemků p.č. XE a ani p.č. XB v k.ú. L., přičemž pak tyto pozemky nejsou podanou žádostí o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vůbec dotčeny.

[7] Závěr ohledně přeložky historické cesty je tak nepodložený a je založen na lakonickém konstatování, že přeložka cesty na předmětné pozemky byla provedena na žádost tehdejšího vlastníka cesty, po jehož pozemcích vedla původně. Z tohoto má pak dle soudu vyplývat, že buď s novým vedením trasy někdy v období od roku 2003 snad souhlasili i vlastníci touto novou trasou cesty dotčených pozemků, nebo nikdo z předchozích vlastníků pozemků v nově vedené trase cesty a ani stěžovatelé jako vlastníci těchto pozemků neprojevíli kvalifikovaný nesouhlas s užitím svých pozemků jako veřejně přístupné komunikace. V bodu 32. napadeného rozsudku soud uvedl, že stěžovatelé ani nesouhlas netvrdili. Stěžovatelé nebo jejich předchůdci však nesouhlasili s vedením cesty po svých pozemcích. Listinami bylo prokázáno, že nešlo o stejné osoby, které vlastnily

pozemky pod historickou cestou, a ty tak nemohly podle své libovůle překládat cestu na cizí pozemky. Žádný souhlas se nadto nedohledal. Teorie o nedostatku kvalifikovaného nesouhlasu je nová, vyprodukoval ji až soud a nikoli správní orgány a nekoresponduje například s provedeným důkazem protokolem o místním šetření, kde je uvedeno, že až do ledna roku 2020 byla na prahu komunikace umístěna značka „zákaz vjezdu všech motorových vozidel“. Stěžovatelé vyžadovali dodržování této dopravní značky, což paradoxně vedlo k jejímu fyzickému odstranění ze strany Policie ČR. V napadeném rozhodnutí se stěžovatelé nedozvěděli, proč není za jejich kvalifikovaný nesouhlas považováno například bezodkladné podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí již počátkem března 2020. Uvedené závěry předložil poprvé až soud v napadeném rozsudku.

[8] Na základě žádosti o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nelze učinit závěr o vůli tehdejšího vlastníka všech pozemků, které jsou v trase přeložky, protože touto žádostí nejsou dotčeny všechny pozemky, ale jen některé z nich. Pokud žádost o odnětí byla podávána společností EURO-TRANS, jednak tím automaticky tato společnost nesvěřila části svých pozemků všeobecnému veřejnému užívání jako cesty, ale hlavně se tato žádost netýká pozemků třetích osob. Napadený rozsudek se nevypořádal s námitkami stěžovatelů k naléhavosti komunikační potřeby ve vazbě na tvrzený závěr o veřejnosti účelové komunikace, neboť pouhý fakt, že občas nějaká cesta může být výhodná pro složky integrovaného záchranného systému, nemůže vést k závěru o jejím veřejném charakteru. Stejně tak je nepřipustný závěr soudu o tom, že při posuzování naléhavosti komunikační potřeby došlo ke zjištění, že jiné cesty nejsou vhodné z důvodu omezení průjezdu vozidel prostřednictvím dopravní značky stanovící povolenou hmotnost pro projíždějící vozidla. Správní orgány nevyhodnotily vhodnost použití předmětné cesty silničními vozidly, a to také vzhledem k ničení stromů na pozemcích stěžovatelů a překonávání fyzických terénních překážek. Je nutné zabývat se tím, zda je či není projevem kvalifikovaného nesouhlasu takové jednání vlastníků předmětných pozemků spočívající ve vytvoření překopu, jež lze překonat technickými opatřeními uživatelů tvrzené komunikace a zároveň v umístění zákazové dopravní značky a též v podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí ve správním řízení o charakteru komunikace.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že minulý vlastník předmětných pozemků považoval stávající cestu za cestu veřejnou a přeložka byla realizována z důvodu záměru původní veřejnou cestu zrušit, přičemž všichni vlastníci v trase přeložky s tímto souhlasili.

[10] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že přeložka původní veřejně přístupné účelové komunikace procházející Lhoteckým dvorem od nepaměti byla zřízena v roce 2000 společností EURO-TRANS a zcela průkazně vede od roku 2000 vně uzavřeného objektu podél oplocení Lhoteckého dvora. Předmětná komunikace vykazuje všechny zákonné i soudní judikaturou dovozované znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatelé vytvořili na předmětných pozemcích bariéru (žlab), a to bez ohledu na skutečnost, že se jednalo o pozemní komunikaci, která byla k veřejnému užívání určena a zhotovena původním vlastníkem v roce 2000 a statut veřejné komunikace byl následně původním vlastníkem legalizován. Stěžovatelé sice naznačují existenci alternativní komunikace v terénu, ale její technický stav neodpovídá

pokračování

požadovaným účelům, zejména obhospodařování zemědělských pozemků zemědělskou technikou.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelé napadají rozhodnutí žalovaného, jakož i rozsudek krajského soudu, mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z ustálené judikatury kasačního soudu přitom vyplývá, že pokud krajský soud věcně přezkoumá správní rozhodnutí, trpící vadou nepřezkoumatelnosti, založí tím vadu nepřezkoumatelnosti svého rozsudku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 4 Ads 45/2007 - 50).

[14] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, v němž soud konstatoval, že „[o]bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, pak NSS uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“

[15] Rovněž problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů soudních rozhodnutí je v judikatuře NSS bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případech, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného

rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[16] Stěžovatelé označili za nepřezkoumatelné a bez opory v dokazování učiněné závěry žalovaného a krajského soudu, že v nedávné době došlo k faktické přeložce části historické cesty na pozemky ve vlastnictví stěžovatelů. Žalovaný v napadeném rozhodnutí však srozumitelně a poměrně obsáhle vysvětlil, na základě jakých skutečností dospěl k závěru stran existence původní cesty, která měla charakter veřejně přístupné účelové komunikace, a jeho závěry tudíž nelze mít za nepřezkoumatelné (viz zejm. s. 5-7 napadeného rozhodnutí). Mimo jiné uvedl, že předmětná cesta je zachycena již v tzv. II. vojenském mapování z let 1836-1852 a také je patrná na ortofoto snímcích z roku 1937 (viz s. 5-6 napadeného rozhodnutí). Dle konstantní judikatury platí, že v případě cest, které existují tzv. odnepaměti, není potřebné prokazovat, že pozdější vlastníci cesty souhlasili s veřejným užíváním. Přeložku této cesty žalovaný vyvodil z vícera podkladů, jak vyplývá zejména z s. 8-9 napadeného rozhodnutí. Konkrétně na s. 8 uvedl, že Lhotecký dvůr využívala společnost EURO-TRANS, kdy na leteckém snímku z roku 2003 je patrné, že zde je provozovna spediční společnosti. V té době došlo k přeložce této cesty z vůle jejího vlastníka tak, aby obcházela tuto provozovnu. Z dokumentů založených ve spise (zejm. z kopie žádosti o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu) vyplývá, že tehdejší vlastník cesty uvedl, že jde o pozemní komunikaci podrobenou veřejnému užívání. Navíc správní orgán I. stupně učinil další skutková zjištění, z nichž lze jednoznačně dojít k závěru, že předmětná cesta byla veřejně užívána, ať již jde o výsledky svědků uvádějících, že nikdy nikdo nebránil užívání předmětné cesty, dočasně provozovanou prodejnu občerstvení či vyznačení cyklotrasy na předmětné cestě.

[17] Taktéž krajský soud srozumitelně vysvětlil své závěry stran existence historické cesty a její přeložky (viz zejm. body 30. - 44. napadeného rozsudku). Pouhá skutečnost, že krajský soud v určitých aspektech odkázal na závěry žalovaného, přitom nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Jak totiž konstatoval zdejší soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, „je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou.“ K existenci přeložky původní cesty pak krajský soud konkrétně v bodu 31. napadeného rozsudku uvedl, že „bylo zjištěno, že přeložka cesty na předmětné pozemky, jež jsou nyní ve vlastnictví žalobců, byla provedena na žádost tehdejšího vlastníka pozemků, po kterých vedla cesta původně. S ohledem na to, že tehdejší vlastník o přeložení komunikace informoval vedení obce Kramolna, je zřejmé, že cestu považoval za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V opačném případě, tedy pokud by se jednalo o soukromou cestu, mohl by tehdejší vlastník tuto cestu uzavřít bez dalšího. Dále pak bylo zjištěno, že po vybudování přeložky části účelové komunikace nebyla na tuto novou část umístěna žádná překážka bránící veřejnému provozu. Na komunikaci nebyla umístěna jakákoli informace dávající na vědomí, že by cesta neměla být veřejností využívána, či že se jedná o soukromou cestu. Tehdejší vlastník navíc žádal o vynětí pozemků pod předmětnou cestou ze ZPF, a to z důvodu existence stávající zpevněné místní komunikace, která byla využívána ke zpřístupnění zemědělských pozemků a letiště.

pokračování

Z podkladů pro trvalé odnětí části předmětných pozemků ze ZPF (...), vyplývá, že agronomicko-půdoznaleckým průzkumem, provedeným dne 22. 9. 2006, bylo zjištěno, že se jedná o již užívanou zpevněnou místní komunikaci, která byla zřízena cca šest let před provedením zmíněného průzkumu.“ V bodu 44. napadeného rozsudku pak krajský soud dále přisvědčil stěžovatelům, že je pravdou, že původně cesta vedla přes nyní již oplocený areál společnosti EURO-TRANS a nyní přes tento areál již nevede. Tato skutečnost však dle krajského soudu sama o sobě nemůže znamenat zánik předmětné komunikace jako celku, a to za situace, kdy právě z důvodu vzniku oplocení zmíněného areálu došlo k přeložce části předmětné komunikace.

[18] Pokud jde o námitku, že se správní orgány ani krajský soud nevypořádaly s námitkou stěžovatelky a), že společnost EURO-TRANS nikdy nebyla vlastníkem jejích pozemků p. č. XE [stěžovatelka a) označila nesprávně p. č. pozemku jako XB, pozn. soudu] a ani p. č. XA v k.ú. L., ani této kasační soud nemohl přisvědčit. Správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí jasně a srozumitelně vysvětlil své závěry ohledně uskutečnění přeložky původní cesty, kterou iniciovala společnost EURO-TRANS (srov. zejm. s. 3-4 a s. 14 prvostupňového rozhodnutí). Jak navíc k pozemku p. č. XC výslovně uvedl na s. 4 prvostupňového rozhodnutí „*z leteckých snímků je zároveň patrné, že byl přeložen úsek na pozemku p. č. XC k. ú. L., a cesta ležící na pozemku p. č. XA k. ú. L., je původní komunikací, u které je zřejmé, že tudy vedla od nepaměti.*“ Jelikož stěžovatelka a) nevznesla v odvolání proti tomuto rozhodnutí předmětnou námitku týkající se jejích pozemků p. č. XA a XB, nemohl na toto tvrzení žalovaný v napadeném rozhodnutí explicitně reagovat. Jak bylo však již výše konstatováno, žalovaný přezkoumatelným způsobem zdůvodnil své úvahy stran existence původní cesty a její přeložky.

[19] Z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud tuto námitku implicitně vypořádal zejména v rámci bodu 31. napadeného rozsudku, kde mimo jiné uvedl, že v řízení před správními orgány bylo zjištěno, že přeložka cesty na předmětné pozemky, jež jsou nyní ve vlastnictví stěžovatelů, byla provedena na žádost tehdejšího vlastníka pozemků, po kterých vedla cesta původně. Pokračoval, že existence a faktické užívání cesty v přeložené poloze vyplývá i ze žádosti o odnětí ze ZPF těch částí pozemků chráněných jako zemědělský půdní fond, na něž zasahuje přeložená část komunikace. To, že krajský soud není povinen výslovně reagovat na každý dílčí argument použitý žalobcem, připouští též judikatura Nejvyššího správního soudu. Úkolem krajského soudu je vypořádat se v odůvodnění svého rozhodnutí s obsahem a smyslem žalobní argumentace, což se v posuzovaném případě stalo (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že ze správního spisu vyplývá, že pozemek p. č. XB v k.ú. L. v rozhodnou dobu přeložení komunikace a jejího užívání veřejností v nové poloze vlastnila D. D., která byla též jedinou společnicí a jedinou jednatelkou EURO-TRANS v době dodatečné legalizace přeložky předmětné komunikace (zasahující též na uvedený pozemek XB) a za společnost v této souvislosti jednala. Stěžovatelka a) tento pozemek zakoupila od insolvenčního správce D. D. v roce 2018, a musela tak akceptovat tehdejší stav, včetně existence veřejné účelové komunikace na pozemek zasahující. Ve smlouvě, kterou vlastnické právo nabyla, ostatně v bodě V. 6 stěžovatelka a) prohlásila, že je seznámena s právním a faktickým stavem převáděných věcí. Pokud tento pozemek nebyl v roce 2006 zahrnut do žádosti o odnětí ze ZPF, bylo tomu

tak logicky proto, že tento pozemek pod ochranu ZPF vůbec nespadal, neboť byl veden jako ostatní plocha.

[20] Podstatou zbylé kasační argumentace je nesouhlas stěžovatelů se závěry správních orgánů, že na předmětných pozemcích je umístěna veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 ZPK.

[21] Podle § 7 odst. 1 ZPK, *účelová komunikace je 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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.*

[22] Podle ustálené soudní judikatury musí být pro závěr o tom, zda je určitý pozemek možno označit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, splněny čtyři základní znaky: 1) patrnost a stálost cesty v terénu, 2) spojení pozemků s veřejnou komunikací, 3) nutná komunikační potřeba a 4) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Všechny znaky musí být splněny zároveň (kumulativně; k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 - 49).

[23] Stěžovatelé v kasační stížnosti předně rozporovali naplnění čtvrtého znaku, tj. existenci souhlasu vlastníků s obecným užíváním účelové komunikace v souzené věci. Nejvyšší správní soud při posuzování materie účelových komunikací obecně vymezil dvě základní modelové situace vzniku účelových pozemních komunikací, a to: a) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; nebo účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas (k tomu srov. Košinárová, B. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2021, komentář k § 7, dostupný z právního informačního systému beck-online). V této souvislosti je nutno dále připomenout závěry Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, 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, č. j. 6 As 80/2006 - 105). 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 § 7 ZPK, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 ZPK) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný

pokračování

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. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace.

[24] Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se vznikem účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cod 1173/2005). Pokud tedy účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku; ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít (srov. např. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 - 48; či ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016 - 75). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

[25] Nejvyšší správní soud se v souzené věci ztotožnil se závěry správních orgánů, jakož i krajského soudu, že v daném případě bylo naplnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace prokázáno, jak bude vyloženo dále. Předně nelze dát za pravdu stěžovatelům, že by snad závěry správních orgánů aprobované krajským soudem ohledně přeložky historické cesty byly v rozporu s materiální pravdou a neměly oporu v provedeném dokazování. Naopak tyto závěry mají dostatečnou oporu ve spisovém materiálu. Ohledně podkladů prokazujících existenci historické cesty lze odkázat zejména na snímek mapy zaznamenané při II. vojenském mapování (viz např. s. 5 rozhodnutí žalovaného, kde je zobrazena výseč snímku z této mapy), letecké snímky předmětné oblasti z období od roku 1936 (viz např. relevantní přílohy k č. 1. 9 správního spisu), jakož i svědecké výpovědi obsažené ve správním spisu. Např. pan V. ve své výpovědi (na č. 1. 39 správního spisu) uvedl, že když pracoval v JZD, jezdil přes Lhotecký dvůr. Pan K. pak ve své výpovědi (na č. 1. 38 správního spisu) uvedl, že cesta, která vedla ke Lhoteckému dvoru z Vysokova byla jen hliněná a zpevněna byla při výstavbě obchvatu Vysokova, který se dle výpovědi svědka V. stavěl v 80. letech. Z uvedených podkladů vyplývá, že předmětná cesta vedla původně skrze areál Lhoteckého dvora (tehdy neoploceného) a byla později přeložena. Správní orgány pak obstaraly dostatečné množství podkladů také pro závěr ohledně objasnění realizace této přeložky, která byla uskutečněna na popud tehdejšího vlastníka areálu (společnosti EURO-TRANS), skrze nějž původně cesta vedla (přeložka byla provedena nejspíše kolem roku 2000, jak vyplývá např. z výpovědi pana K.). Přeložka byla provedena z důvodu záměru společnosti EURO-TRANS areál Lhoteckého dvora oplotit, jak vyplývá např. z čestného prohlášení pana Jaroslava Vlčka, starosty obce Kramolna od 15. 6. 1986 do 5. 11. 2014 (viz příloha č. 1 k vyjádření obce Kramolna na č. 1. 58 správního spisu). Z tohoto prohlášení dále vyplývá, že společnost EURO-TRANS se na

obec Kramolna obrátila počátkem tisíciletí s dotazem na oplocení předmětného areálu a s tím spojeným uzavřením prostoru, kterým odnepaměti vedla předmětná komunikace. Obec Kramolna podmínila svůj souhlas s oplocením areálu tím, že komunikace bude přeložena podél Lhoteckého dvora, bude veřejně přístupná a způsobí k zajištění průjezdu zemědělské techniky k obhospodařování zemědělských pozemků a přístupu k letišti. Současně mělo dojít k legalizaci nové trasy. Z leteckého snímku z roku 2000 je pak patrné, že komunikace byla touto dobou již přeložena (viz příloha 2 prvostupňového rozhodnutí).

[26] O snaze o následnou legalizaci přeložky cesty ze strany společnosti EURO-TRANS hovoří další podklady založené ve správním spisu. Ze správního spisu zejména vyplývá, že dne 29. 11. 2006 podala společnost EURO-TRANS stavebnímu úřadu návrh na vydání územního rozhodnutí pro dělení a scelení v návrhu označených pozemků, přičemž tento návrh obsahuje mimo jiné též souhlas vlastníků dotčených pozemků, kdy paní M. F. (tehdejší vlastník pozemku p. č. XF) výslovně uvedla, že souhlasí s trvalým odnětím části pozemku ve prospěch stávající místní komunikace (viz příloha č. 6 k vyjádření obce Kramolna na č. l. 58 správního spisu). Téhož dne podala společnost EURO-TRANS Městskému úřadu v Náchodě, odboru životního prostředí, žádost o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (v žádosti označených pozemků), a to právě z důvodu realizované přeložky. Za důvod žádosti je označena stávající existující zpevněná komunikace, kdy se v podstatě jedná o uvedení evidenčního stavu do souladu se skutečností. Dále je zde uvedeno, že komunikace byla využívána ke zpřístupnění zemědělských pozemků a letišť. Z důvodu oplocení areálu společnosti EURO-TRANS byla tato komunikace po dohodě s obcí Kramolna přeložena. Povrch cesty je nyní zpevněn asfaltovou drtí a nadále slouží ke zpřístupnění zemědělských pozemků. Za těchto okolností je nutno přisvědčit závěru správních orgánů a krajského soudu, že předmětná cesta byla využívána tzv. od nepaměti, přičemž k její částečné přeložce došlo na popud tehdejšího vlastníka předmětných pozemků společnosti EURO-TRANS, tedy s jeho souhlasem. Ze správního spisu pak vyplývají další skutečnosti podporující závěr, že předmětná cesta byla veřejně užívána, a to zejména výsledky svědků pana V., N., K., či společnosti AGROPROVODOV s.r.o. a Zemědělského družstva Žernov, uvádějících, že nikdy nikdo nebránil užívání předmětné cesty, skutečnost, že poblíž cesty byla dočasně provozována prodejna občerstvení, či vyznačení cyklotrasy na předmětné cestě (viz přílohy k vyjádření obce Kramolna na č. l. 9 správního spisu).

[27] Z výše předestřených skutečností vyplývá, že dřívější vlastník předmětných pozemků – společnost EURO-TRANS souhlasila s veřejným užíváním předmětné komunikace (především v rámci uskutečněné přeložky, neboť ve zbytku se jedná o cestu užívanou od nepaměti, u které je třeba vycházet z toho, že konkludentní souhlas s jejím užíváním byl dán již z podstaty věci, viz rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, č. 2826/2013 Sb. NSS), tento souhlas přitom v souladu s výše citovanou judikaturou (viz zejm. výše citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, či výše citovaný rozsudek NSS sp. zn. 3 As 18/2016) zavazuje též pozdější vlastníky předmětných pozemků, tj. v souzené věci stěžovatele, coby nabyvatelů pozemků, které původně vlastnila společnost EURO-TRANS (a v případě některých pozemků společník a jednatel této společnosti) a přes které vede předmětná komunikace (k tomu viz např. ve správním spise založené kupní smlouvy – přílohy č. 13 a 15 k vyjádření obce Kramolna na č. l. 58 správního spisu). Stěžovatelé jako noví vlastníci přitom nemohou dřívější souhlas

pokračování

s užíváním pozemku coby veřejně přístupné komunikace odvolat (až na výjimky představované situacemi, kdy byl předmětný pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci – viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, č. 2390/2011 Sb. NSS, o to se však v této věci nejedná).

[28] Tvzení stěžovatelů, že jejich právní předchůdci nesouhlasili s vedením cesty po svých pozemcích, tedy nemá oporu v provedeném dokazování, respektive z podkladů získaných ve správním řízení vyplynul opak (viz výše). Stěžovatelé současně nesprávně tvrdí, že došlo k přeložení cesty na cizí pozemky, neboť jak vyplývá z dokumentů založených ve správním spisu (viz např. katastrální mapa a výpisy z katastru nemovitostí – příloha č. 7 k vyjádření obce Kramolna na č. l. 58 správního spisu), společnost EURO-TRANS požádala o přeložení cesty na své pozemky (či pozemky svého jednatele a společníka), a to kromě pozemku p. č. XD v té době ve vlastnictví paní M. F., která s vedením komunikace po části svého pozemku byla obeznámena a také s ním souhlasila. Závěr o neexistenci kvalifikovaného nesouhlasu nemůže zvrátit ani skutečnost, že z protokolu o místním šetření ze dne 2. 6. 2020 (na č. l. 8 správního spisu) vyplývá, že na začátku komunikace byla umístěna svislá dopravní značka B 11 (Zákaz vjezdu všech motorových vozidel), neboť tato byla po upozornění Policií ČR odstraněna. Jakékoli polemiky stěžovatelů o vyjádření jejich nesouhlasu prostřednictvím rozličných forem jsou nepřipadné, neboť jak bylo výše uvedeno, předchozí vlastník souhlasil s vedením (resp. přeložkou) veřejně přístupné cesty přes své pozemky, přičemž tento souhlas zavazuje i stěžovatele, coby pozdější nabyvatele předmětných pozemků. Stěžovatelům současně nelze přisvědčit, že by to byl až soud, kdo přdestřel závěry ohledně požadavků na „kvalitu“ souhlasu s užíváním cesty, neboť tyto závěry konstatovaly již správní orgány (srov. zejm. s. 7-9 rozhodnutí žalovaného a s. 3-4 prvostupňového rozhodnutí).

[29] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se správními orgány a krajským soudem též v otázce posouzení naléhavosti komunikační potřeby. Zdejší soud v této souvislosti připomíná, že „[z]ávěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace [§ 2 odst. 2 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích], nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 - 56, č. 4377/2022 Sb. NSS). Tato kritéria správní orgány bez dalšího naplnily, neboť hodnotily i další skutečnosti, než pouze výslednou vzdálenost při porovnání alternativních cest a předmětné komunikace a pro své závěry si opatřily řadu podkladů (viz odpovědi na žádosti o součinnost založené ve správním spisu). Správní orgány zejména přihlédly k tomu, že první z alternativních cest (konkrétně jde o průjezd od silnice III/304 16 přes zastavěnou část obce Vysokov) není vhodná pro těžší zemědělskou techniku, neboť je opatřena dopravní značkou, která zakazuje průjezd vozidel těžších než 2 tuny. Současně druhá z alternativních cest (která se napojuje na silnici III/304 13) také není vhodná pro velké zemědělské stroje, neboť se na křižovatce u této cesty mají problém vytočit (k tomu viz zejm. s. 9-10 a 14-15 prvostupňového rozhodnutí a s. 9 - 10 rozhodnutí žalovaného).

Současně správní orgány správně zohlednily, že sporná cesta plní nutnou komunikační potřebu také při zásahu Hasičského záchranného sboru. Přihlédly také k tomu, že na předmětné komunikaci vede značená cyklotrasa, přičemž její vedení alternativní cestou by bylo pro cyklisty nebezpečné (srov. s. 10 prvostupňového rozhodnutí). Jak tedy přiléhavě shrnul krajský soud, účelová komunikace na předmětných pozemcích plní nutnou komunikační potřebu pro vlastníky zemědělských pozemků ležících v blízkosti cesty, jelikož pro ně alternativní přístup neexistuje, stejně jako potřebu náležitého přístupu pro HZS na letiště Vysokov.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[32] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné žádná povinnost uložena nebyla, resp. nebyl shledán ani důvod hodný zvláštního zřetele, proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. května 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu