



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **Ing. V. S.**, zastoupena Mgr. Janem Tejkalem, advokátem kanceláře Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s.r.o., sídlem Helfertova 2040/13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) obec Ústí, se sídlem Ústí 88, Ústí, zastoupená Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, II) PhDr. B. M. a III) PhDr. M. M., oba zastoupeni JUDr. Janou Svatoňovou, advokátkou se sídlem Na Pankráci 1062/58, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2020, sp. zn. ODSH 614/2020 Ma/Odv, čj. KUJI 46087/2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 6. 2021, čj. 61 A 25/2020-95,

### t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je vlastníkem pozemku p. č. XA sousedícího s pozemkem p. č. XB, obojí v k. ú. Ú. (dále jen „dotčený pozemek“), který je ve vlastnictví manželů B. a M. M. (dále jen „OZNŘ II a III“). Již v roce 2011 se spoluvlastník pozemků sousedících s dotčeným pozemkem (p. č. XC, XD, XE, XF v k. ú. Ú.) Ing. P. S., domáhal u Obecního úřadu obce

Ústí (dále jen „obecní úřad“) odstranění pevných překážek z dotčeného pozemku (oplocení a vzrostlých dřevin) s tím, že potřebuje užívat tento pozemek pro příjezd těžké zemědělské techniky ke svým pozemkům.

[2] Po několikerém zrušení rozhodnutí Městského úřadu Humpolec (dále jen „městský úřad“) ze strany žalovaného, potažmo po zrušení rozhodnutí žalovaného ze strany Krajského soudu v Brně rozsudkem ze dne 23. 1. 2015, čj. 30 A 43/2013-56, bylo vydáno rozhodnutí městského úřadu ze dne 3. 3. 2020, čj. MUHU/6464/2020/Jt (dále „prvostupňové rozhodnutí“). Jím městský úřad dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) rozhodl, že OZNŘ II) a III) nenařizuje odstranit pevnou překážku z účelové komunikace na pozemku p. č. XB v k. ú. Ú.). Tento závěr vyplývá z úsudku, že dotčený pozemek neplní účel veřejné účelové komunikace.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala odvolání žalobkyně a její rodiče (vlastníci pozemků p. č. XC, XD, XE, XF) Ing. P. S. a Mgr. K. S. (dále jen „rodiče žalobkyně“, resp. „rodiče stěžovatelky“). K jejich odvoláním se vyjádřily všechny osoby zúčastněné, které podporovaly správnost prvostupňového rozhodnutí. Poté vydal žalovaný rozhodnutí označené v záhlaví tohoto rozsudku, jímž podaná odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[4] Rodiče žalobkyně podali proti označenému rozhodnutí žalovaného, které je rovněž napadeno v nyní řešené věci, která byla předmětem řízení vedeného u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) pod sp. zn. 51 A 41/2020. Kasační stížnost rodičů žalobkyně byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, čj. 8 As 137/2021-80.

[5] Proti napadenému rozhodnutí žalobkyně podala žalobu, v níž především tvrdila, že namítla, že jí podanými vyjádřeními ze dne 18. 3. 2018 a ze dne 17. 2. 2019 se správní orgány nikterak nezabývaly a řádně se s argumentací v nich obsaženou nevypořádaly. Žalobkyně dále zdůraznila, že existuje explicitní souhlas zastupitelstva osoby zúčastněné na řízení I (dále jen „OZNŘ I“) s užíváním pozemku jakožto cesty, a vysvětlila genezi kolem (ne)udělení souhlasu. Domnívá se, že souhlas vlastníka cesty je základní a stěžejní otázkou pro nyní posuzovanou věc a dle jejího názoru je v nyní posuzovaném případě možné souhlas dovozovat výslovně, nikoliv pouze konkludentně. Správní orgány se dle žalobkyně s touto námitkou vůbec nevypořádaly. Podle jejího mínění rozhodování silničního správního úřadu (Obecní úřad obce Ústí) žalovaný nekriticky potvrzoval rozhodnutí co do neexistence účelové komunikace, přičemž toto rozhodnutí následně neobstálo v rámci soudního přezkumu. Poté, co bylo řízení předáno jinému silničnímu správnímu úřadu (Městský úřad Humpolec), nadřízený silniční správní úřad opět velmi jednostrannou argumentací zrušil rozhodnutí, které deklarovalo existenci účelové komunikace.

[6] Krajský soud v napadeném rozsudku především vymezil, co považuje za žalobní body, a ilustroval situaci v terénu (umístění dotčeného pozemku a pozemku, jehož je spoluvlastníkem žalobkyně). Odkázala-li tedy žalobkyně v textu žaloby na argumentaci obsaženou v podáních učiněných v průběhu správního řízení, nejednalo se v dané části o řádně uplatněné žalobní body. Krajský soud se proto při posouzení důvodnosti žaloby zabýval pouze těmi námitkami, které jsou výslovně v jejím textu obsaženy. Krajský soud

pokračování

vyhodnotil jako zcela nepodstatné, že v řízení dříve rozhodoval jiný správní orgán, jehož úřední osoby byly následně vyloučeny pro podjatost. Předmětem přezkumu v nynějším řízení je výhradně žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, potažmo jemu bezprostředně předcházející rozhodnutí městského úřadu. Z pohledu věcného pak krajský soud pro názornost včlenil do textu rozsudku výřez ortofoto mapy katastrálního území Ústí u Humpolce.

[7] K jednotlivým žalobním námitkám krajský soud uvedl následující. K tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí krajský soud uvedl, že žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost pouze v obecné rovině, k čemuž uvedla pouze tolik, že se správní orgány nevypořádaly s její argumentací obsaženou v jejích vyjádřeních ze dne 18. 3. 2018 a ze dne 17. 2. 2019. Krajský soud proto ve stejné míře obecnosti konstatoval, že neshledal, že by rozhodnutí správních orgánů obou stupňů trpěla v tomto ohledu závažnými nedostatky.

[8] Krajský soud blíže uvedl, že žalobkyně v těchto vyjádřeních opakovaně namítala odvěkou existenci komunikace (min. od roku 1953) a s ní související souhlas předchozího vlastníka nemovitosti k užívání veřejností. Dále dovozovala splnění podmínky komunikační potřeby a rozporovala tvrzení OZNŘ II a III o náletových dřevinách na sporném pozemku. Krajský soud připodobnil tyto námitky k námitkám rodičů žalobkyně (věc vedená u téhož soudu pod sp. zn. 51 A 41/2020), a dále námitkám, které v řízení již dříve uplatňovala sama žalobkyně a jimiž se prvostupňový orgán zabýval. Dospěl k závěru, že pokud se prvostupňový orgán již k opakovaným či obsahově podobným námitkám nevyjadřoval samostatně a fakticky je vypořádal v rámci námitek dřívějších. Krajský soud připustil, že se s některými námitkami vypořádaly správní orgány stroze, nicméně to bez dalšího nepůsobí nepřezkoumatelnost argumentace žalovaného, neboť podrobnější argumentace by nic nezměnila na správném závěru, že dotčený pozemek nemá znaky veřejné účelové komunikace.

[9] Dále se krajský soud zabýval námitkami směřujícími k tomu, že žalovaný si měl atrahovat rozhodnutí v prvním stupni dle § 131 správního řádu z důvodu systémové podjatosti všech pracovníků obecního úřadu. Krajský soud dovodil, že pro tento postup nebyly ve věci naplněny zákonem stanovené podmínky, a považoval postup správních orgánů spočívající v pověření jiného než místně příslušného prvostupňového správního orgánu v obvodu žalovaného za souladný se zákonem.

[10] Poté se krajský soud v části VI.C napadeného rozsudku věnoval námitkám týkajícím se údajné existence veřejné účelové komunikace na sporném pozemku. Prvním znakem je patrnost a stálost komunikace v terénu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Krajský soud na základě demonstrace fotografie průběhu cesty po dotčeném pozemku s vyznačením jeho hranic dospěl k závěru, že dotčený pozemek vytvářel v terénu určitý koridor se známkami existující a užívané dopravní cesty. Pokud cesta jako taková fakticky zanikla, nelze se její deklarace coby veřejné účelové komunikace domáhat s tvrzením, že by ji bylo možné následně obnovit, resp. že je užívání cesty pouze ztíženo. Druhým znakem je spojení cesty s veřejnou komunikací. V tomto ohledu krajský soud dovodil, že cesta fakticky zanikla, takže nelze hovořit ani o tom, že by mohla být napojena na jinou veřejnou komunikaci, resp. že by mohla sloužit k propojení nemovitostí pro potřeby jejích vlastníků, popřípadě obhospodařování pozemků. Třetím znakem je tzv. nutná komunikační potřeba. Tu by bylo možné dovodit pouze za situace, pokud by žalobkyně ke svým nemovitostem

neměla přístup jiným způsobem, tj. pokud by v daném ohledu neexistovala vhodná alternativa. Žalobkyně však má ke svému pozemku p. č. 61 přímý přístup ze severozápadní strany přes pozemky p. č. XE, XD, XC a XG, popřípadě z jihovýchodní strany přes pozemek XH. Všechny tyto pozemky jsou ve vlastnictví jednoho či obou rodičů žalobkyně. V případě, že by ti žalobkyni v přístupu k její nemovitosti přes své pozemky bránili, musela by se žalobkyně domáhat umožnění přístupu k tomu určenými soukromoprávními instituty. Řešení této situace však nemůže spočívat v deklaraci veřejné účelové komunikaci na sporném pozemku, který žalobkyně k přístupu na svůj pozemek ani fakticky vůbec nepotřebuje. Čtvrtým znakem je souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním. Z obsahu spisu, ani z žalobních tvrzení nikterak nevyplývá, že by snad údajná cesta na sporném pozemku měla kdy sloužit právě k obecnému užívání, a nikoliv pouze pro přístup vlastníků přilehlých pozemků. Jestliže končí cesta na jedné straně zdí, pak se ani užívání ze strany třetích osob nejeví jako pravděpodobné. Pokud zastupitelstvo obce Ústí v usnesení ze dne 13. 9. 2010, č. 9/2010, uvedlo, že sporný pozemek měl historicky sloužit coby přístupová komunikace, pak za situace, kdy z ničeho neplyne, že by cesta byla širokou veřejností skutečně využívána, nelze takovéto vyjádření hodnotit jako souhlas s používáním cesty v režimu obecného užívání, nýbrž pouze coby konstatování, že dříve existující cesta sloužila pro přístup vlastníků přilehlých pozemků.

[11] Krajský soud vyhodnotil jako nerozhodné, že k datu vydání napadeného rozsudku nebyla zcela dořešena otázka vlastnictví dotčeného pozemku, neboť obec Ústí (dále jen „OZNŘ I“) měla převést vlastnická práva k tomuto pozemku kupní smlouvou ze dne 20. 5. 2013 na OZNŘ II a III. Tuto smlouvu však Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 28. 7. 2020, čj. 24 Cdo 1198/2020-309, shledal absolutně neplatnou a určil, že vlastníkem sporného pozemku je obec Ústí (*věc byla předmětem přezkumu Ústavního soudu v řízení vedeném pod sp. zn. II.ÚS 2765/20a sp. zn. III.ÚS 3074/20, které byly spojeny ke společnému projednání pod sp. zn. II. ÚS 2765/20 – pozn. NSS*).

## II. Kasační stížnost

[12] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podává kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[13] V prvním stížním bodě stěžovatelka vznesla námitky proti tomu, jak se krajský soud vypořádal s částí žaloby týkající se otázky souhlasu OZNŘ I s obecným užíváním dotčeného pozemku. K tomu stěžovatelka poukázala na svá podání k prvostupňovému orgánu ze dne 11. 3. 2018 a 17. 2. 2019, jejichž obsahem byly námitky poukazující na závažné procesní nedostatky vedeného správního řízení. Stěžovatelka podrobněji rozvedla, že by šlo zcela zjevně o přepjatý formalismus, aby soud vyžadoval po stěžovateli výslovné uvedení všech námitek obsažených v uvedených podáních ze dne 11. 3. 2018 a 17. 2. 2019, a aby ke každé námitce zvlášť stěžovatelka musela uvést, že se s ní správní orgány nevypořádaly. Napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné, protože ho krajský soud měl zrušit. Podle stěžovatelky to krajský soud sám potvrdil tím, že se zabýval v textu žaloby doslovně citovanou částí jejího podání ze dne 11.3.2018. Jediný rozdíl mezi citovanou částí podání a necitovanou částí podání byla právě ona skutečnost překopírování přímo do těla žaloby.

[14] Krajský soud se obsahem obou přiložených podání stěžovatelky nezabýval jen proto, že tato podání nezkopírovala přímo do těla žaloby, ale učinila je součástí žaloby jako jejich

pokračování

přílohu. Nutno dodat, že přílohy nebyly označeny jako důkazy, ale přímo v textu žaloby na ně stěžovatelka odkázala, čímž je učinila nedílnou součástí žaloby. Stěžovatelka uzavřela, že pokud krajský soud dovedl, že správním rozhodnutí v tomto ohledu netrpí žádnými nedostatky, je jeho názor nepřezkoumatelný.

[15] Dále stěžovatelka namítla, že ve svém podání ze dne 11. 3. 2018 rozporovala procesní použitelnost fotografie dotčeného pozemku založené na č. l. 48. Právě tuto fotografii však krajský soud hodnotil v odst. 51 odůvodnění napadeného rozsudku jako důkaz, z něhož dovedl neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, protože téměř uprostřed koridoru nakresleného na fotografii stojí vzrostlé stromy. Pokud by krajský soud námitku nepoužitelnosti fotografie prověřil, nemohl by fotografii použít ke své argumentaci a jeho závěry tak mohly být zcela odlišné. Navíc krajský soud nesrovnával tuto fotografii s ostatními fotografiemi dotčeného pozemku, aniž by jakkoliv zkoumal další fotografie založené ve správním spisu, které prokazují opak. Takový postup krajského soudu je zcela svévolný, nepřezkoumatelný a v rozporu s právem na spravedlivý proces.

[16] Stěžovatelka též odkázala na barevnou fotografii, která byla předložena ve věci sp. zn. 8 As 137/2021 Nejvyššímu správnímu soudu. Podle stěžovatelky jsou na této fotografii viditelné jasně zřetelné vyjeté koleje na dotčeném pozemku dokládající stálost a patrnost veřejně přístupné účelové komunikace v terénu. Ve správním spisu jsou též doloženy letecké fotografie z roku 1953, 2003 a 2006, které dokládají totéž. Z fotografie z roku 1953 správní orgány existenci cesty na dotčeném pozemku zjistily, z mnohem lepších fotografií z roku 2003 a 2006 však cesta těmito orgány zjištěna nebyla, přestože je cesta na obou novějších fotografiích jasně zřetelná, a to ještě lépe než na fotografii z roku 1953. Správní orgány tak podle stěžovatelky nesprávně zjistily z obsahu spisu skutkový stav.

[17] Stěžovatelka dále tvrdí, že krajský soud nepravdivě uvedl, že v žalobě nic konkrétního netvrdila ke znaku připojení dotčeného pozemku na jinou veřejnou komunikaci (bod 54 odůvodnění rozsudku). Stěžovatelka k tomu opět odkázala na své podání ze dne 11. 3. 2018. Veřejně přístupná účelová komunikace na sporném pozemku tedy s jinou veřejnou komunikací spojena je (veřejně přístupné účelové komunikaci vedené po pozemcích p. č. XH, XI a XJ).

[18] Co se týká závěrů ohledně zakončení cesty zdí (viz bod 53 odůvodnění rozsudku), jsou podle stěžovatelky založeny na nedostatečném pochopení obsahu spisu, který obsahuje vyjádření otce stěžovatelky z roku 2011, podle něhož přístup byl původně zajišťován prostřednictvím cesty na dotčeném pozemku v celé jeho délce až do roku 1989. V roce 2006 však musel být z důvodu praskajícího štítu objekt stodoly staticky zabezpečen, a proto se začal užívat vjezd do statku z opačné strany stodoly. Převážná část veřejně přístupné účelové komunikace tedy nadále sloužila svému účelu, ale před jejím koncem otec stěžovatelky zatačí stroje vpravo na pozemek a nevede je rovně skrze zazděný bývalý průjezd, ale stodolu objíždí zprava.

[19] Ohledně nutné komunikační potřeby krajský soud dovedl její absenci, což je podle stěžovatelky opět dáno nepochopením obsahu správního spisu. Stěžovatel vždy konzistentně uváděl, že přístup na jím vlastněný pozemek p. č. XA je možné realizovat toliko přes účelovou komunikaci vedoucí přes pozemky p. č. XJ a XI, napojené na místní komunikaci v obci, přičemž dále potřebuje používat část cesty na dotčeném pozemku, a to

v jeho horní polovině. Dále uvedla, že na svůj pozemek nevjíždí přes pozemek p. č. XH, který je na hranici s jí vlastněným pozemkem osázen stromy. Nutná komunikační potřeba stěžovatelky tedy existuje a závěr krajského soudu v čl. VI.C.3. odůvodnění napadeného rozsudku je nesprávný.

[20] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu stran existence obecného užívání. Podle ní je právě spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí definicí účelové komunikace dle § 7 odst. 1 o pozemních komunikacích. Účelová komunikace je účelovou komunikací i tehdy, slouží-li být jen jedinému vlastníkov, a proto nelze otázku definičního znaku plnění účelu dle zákona o pozemních komunikacích řešit zkoumáním okolností, zda cesta je či není užívána blíže neurčeným okruhem osob. Názor krajského soudu, že cesta musí být užívána obecně, aby mohlo jít o účelovou komunikaci, je takové tvrzení v příkrém rozporu se zákonem.

[21] Stěžovatelka k tomu dále poukázala na judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího soudu, z níž vyplývá, že klíčovým pro posouzení charakteru komunikace je otázka komunikační nezbytnosti a souhlasu vlastníka, který dále implikuje kvalifikaci takové cesty jako účelové komunikace (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, dále také rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2496/2015).

[22] Stěžovatelka konečně rozporovala závěr krajského soudu, že dříve existující cesta sloužila pro přístup pouze vlastníků přilehlých pozemků, z čehož krajský soud dovozuje, že nelze vyjádření OZNŘ I v usnesení zastupitelstva obce ze dne 13. 9. 2010, č. 9/2010 hodnotit jako souhlas s používáním cesty v režimu obecného užívání. Krajský soud o povaze souhlasu OZNŘ I usoudil nesprávně, neboť jej lze kvalifikovat jako souhlas s obecným užíváním. Konkludentní souhlas s obecným užíváním dotčeného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace byl historicky zcela zjevně dán, neboť cesta na sporném pozemku existovala nejméně od roku 1953 a byla používána nejen rodinou Svobodových, ale též ze strany JZD, jak vyplývá ze správního spisu.

[23] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[24] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a své vyjádření k žalobě. I nadále trvá na věcné správnosti napadeného rozhodnutí, považuje jej za souladné s právními předpisy a ztotožňuje se s argumentací krajského soudu v napadeném rozsudku. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

[25] OZNŘ I ve svém vyjádření uvedla následující. K tvrzení nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a napadeného rozsudku uvedla, že krajský soud nemůže nad rámec žalobních bodů sám domýšlet a doplňovat argumentaci stěžovatelky. OZNŘ I dále nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že by napadený rozsudek byl ze shora uvedených důvodů nepřezkoumatelný. Krajský soud shrnul argumentaci stěžovatelky, přičemž uzavřel, že v případě dotčeného pozemku nejsou naplněny všechny znaky nutné pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, tudíž by ani podrobnější či pečlivější argumentace

pokračování

správních orgánů na tomto závěru nemohla nic změnit. S těmito závěry se OZNŘ I plně ztotožňuje.

[26] Pokud jde o podání stěžovatelky ze dne 18. 3. 2018 a ze dne 17. 2. 2019, přesto se s argumentací stěžovatelky, obsaženou rovněž ve vyjádřeních ze dne 18. 3. 2018 a ze dne 17. 2. 2019, zabýval a vypořádal ji. I proto nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že by napadený rozsudek byl zcela nepřezkoumatelný.

[27] Ohledně kasační námitky, že krajský soud vycházel pouze z jedné fotografie dotčeného pozemku, OZNŘ I podotkla, že krajský soud vyšel z celé řady fotografií, ortofoto mapy a leteckých snímků (srov. odst. 39, 51 a 54 odůvodnění rozsudku), kde jsou některé fotografie či mapy přímo reprodukovány. Co se týká odkazu stěžovatelky na velkoformátovou barevnou fotografii, OZNŘ I podotkla, že z této fotografie vycházel jak prvostupňový správní orgán, tak žalovaný. K samotné fotografii lze uvést, že z ní není existence pozemní komunikace na dotčeném pozemku vůbec patrná, neboť se na ní nenachází žádný v terénu určitý koridor jevící známky užívání jako dopravní cesta. Tato fotografie byla pořízena v době, kdy rodiče stěžovatelky opravovali svou nemovitost a zpracovali skládku kamene, který zde byl uložen v minulosti, přičemž při odvozu kamene mohli průjezdem vytvořit na dotčeném pozemku terénní nerovnosti připomínající „koleje“. Tento přístup přes dotčený pozemek i přes pozemky dalších vlastníků byl jednorázový a dohodnutý, a nelze tak z něj usuzovat na existenci pozemní komunikace na dotčeném pozemku. Údajně „vyjeté koleje“ nejsou na přiložené fotografii vůbec vidět. OZNŘ I proto nesouhlasí s dílčím závěrem stěžovatelky, že z uvedené fotografie „jednoznačně vyplývá splnění definičního znaku...tedy stálost a patrnost v terénu.“

[28] OZNŘ I předně souhlasí s názorem prvostupňového správního orgánu, že pozemní komunikace je patrná na leteckých snímcích z let 1949 a 1953, zatímco na satelitních snímcích z let 2003, 2004, 2006, 2007 a 2010 již nikoliv. Znak stálosti a patrnosti cesty v terénu tedy nebyl splněn ani v roce 2011, kdy byl na obecní úřad dne 24. 1. 2011 doručen podnět Ing. Pavla Svobody k zahájení řízení o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace na dotčeném pozemku. Ke snímku z roku 1953 OZNŘ I uvádí, že nerozporuje historické využití dotčeného pozemku coby pozemní komunikace. OZNŘ však konstatuje, že od té doby pozemní komunikace na dotčeném pozemku zanikla. OZNŘ I má za to, že mezi lety 1953 a 2003 došlo k faktickému zániku pozemní komunikace patrně pokojným vyjitím z užívání, čemuž odpovídají skutková zjištění jak správních orgánů i krajského soudu.

[29] K samotným snímkům z let 2003 a 2006, které stěžovatelka připojila ke kasační stížnosti, OZNŘ I uvedla, že tyto snímky dokazují, že údajná pozemní komunikace není v terénu stálá, ale že mění svou polohu cca o 4 m v časovém rozmezí pouhých 3 let, přičemž na stavu pozemků p. č. XN a XO není patrné, že by se tam předtím nacházela jakákoli pozemní komunikace. Krajský soud v napadeném rozsudku sám uvádí, že pozemní komunikace nesmí v průběhu času doznat výrazných změn.

[30] I pokud by bylo možné dotčený pozemek užít coby pozemní komunikaci těžkou technikou, neřešilo by to problém stěžovatelky, neboť se na pozemku p. č. XF (pozemek rodičů stěžovatelky, na němž se nachází stavba jejich rodinného domu) je zazděný vjezd, což zdůraznil i krajský soud. Z toho jednoznačně z něj vyplývá, že na dotčeném pozemku se

žádná veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Konečně OZNŘ I odkazuje na svá předchozí vyjádření, ve kterých namítá nemožnost průjezdu nákladními automobily či zemědělskou technikou kvůli vzrostlým stromům, které se na dotčeném pozemku nachází cca 30 až 100 let, tedy daleko dříve, než když od roku 2010 došlo k postupnému zarůstání dotčeného pozemku.

[31] Co se týká odůvodnění znaku nutné komunikační potřeby, OZNŘ I souhlasí s tím, že stěžovatelka má ke svému pozemku p. č. XA přístup, a to přes pozemky p. č. XE, XD, XC a XG, přičemž naposled uvedený pozemek přímo sousedí s pozemní komunikací nacházející se na pozemku p. č. XK. Dále doplnila, že k přístupu lze užít též obecní pozemek p. č. XL, ze kterého se lze dostat na pozemek p. č. XC ve vlastnictví rodičů stěžovatelky, kteří používají k zajištění příjezdu těžké techniky ke svým nemovitostem. OZNŘ I konstatuje, že právě přístup přes výše uvedené pozemky vylučuje existenci nutné komunikační potřeby stěžovatelky ve vztahu k dotčenému pozemku. K názoru krajského soudu, že přístup na pozemek p. č. XA je možný též z pozemku p. č. XH, vyjádřila OZNŘ I svůj dílčí nesouhlas, neboť na tento pozemek se nelze motorovým vozidlem dostat (pozemky p. č. XI a XJ jsou zarostlé vegetací a k průjezdu motorových vozidel vůbec nejsou určeny, resp. jejich stav neumožňuje jejich použití coby veřejně přístupné účelové komunikace). OZNŘ I proto zpochybňuje tvrzení stěžovatelky, že k přístupu ke svému pozemku p. č. XA přes dotčený pozemek používá pozemky p. č. XI a XJ. Souhlasí pouze s tím, že přístup přes pozemek p. č. XH je nereálný.

[32] Stran obecného užívání jako znaku veřejné účelové komunikace OZNŘ I vyslovila souhlas s názorem krajského soudu. Podotkla, že požadavek na obecné užívání účelových komunikací je výslovně uveden v § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud proto zcela v souladu se zákonem vyžaduje, aby v případě deklarace veřejně přístupné účelové komunikace byl prokázán souhlas vlastníka dotčeného pozemku s jeho obecným, resp. veřejným užíváním. Právě znak veřejného užívání (a tedy ochrana veřejného zájmu, kterým je veřejné užívání cesty) je dle názoru OZNŘ I tím, co odlišuje veřejně přístupné účelové komunikace – tedy institut veřejnoprávní – od soukromoprávního institutu nezbytné cesty, který slouží k zajištění přístupu vlastníku nemovité věci, kterou nelze řádně užívat či na ní hospodařit proto, že není dostatečně spojena s veřejnou cestou.

[33] K namítané judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího soudu se OZNŘ I vyjádřila tak, že ji stěžovatelka vykládá tendenčně. Její interpretace by činila znak souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty zcela zbytečným, protože by postačovalo prokázat nutnou komunikační potřebu u jediné osoby, které má pozemek sloužit, přičemž důsledkem by bylo veřejné užívání takového pozemku bez ohledu na souhlas či nesouhlas vlastníka takového pozemku. Takový výklad stěžovatelky však stírá rozdíl mezi veřejnoprávním institutem veřejně přístupné účelové komunikace a soukromoprávním institutem nezbytné cesty, a je v rozporu se zbylými částmi nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 a je v rozporu rovněž s ustálenou judikaturou NSS týkající se znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

[34] K tvrzení stěžovatelky, že v řízení byl prokázán konkludentní souhlas vlastníka pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace OZNŘ I uvedla, že tento konkludentní souhlas existuje pouze v rovině tvrzení stěžovatelky, a poukazuje na výše uvedený závěr krajského soudu, podle něhož pozemní komunikace na dotčeném pozemku

pokračování

zanikla. OZNŘ I se domnívá, že se tak stalo mezi lety 1953 a 2003, čemuž odpovídají skutková zjištění správních orgánů i krajského soudu.

[35] OZNŘ II a III ve svém vyjádření uvedly, že stěžovatelka nabyla pozemek p. č. XAv k. ú. Ú., obec Ústí, od svých rodičů na základě darovací smlouvy ze dne 6. 6. 2011 s právními účinky ke dni 7. 6. 2011, tedy v době, kdy již probíhal spor o odstranění pevné překážky z dotčeného pozemku. Tento převod pozemku považují OZNŘ II a III za ryze účelový, jehož jediným cílem bylo znemožnit přístup na pozemek rodičů stěžovatelky z veřejně přístupné účelové komunikace procházející pozemky p. č. XH, XI, XJ a XM, což mělo podpořit tvrzení, že dotčený pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[36] Dále OZNŘ II a III k otázce přístupu stěžovatelky na její pozemek uvedly, že přístup na pozemek p. č. XA je možný z veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí na pozemcích p. č. XJ, XI, XM a XH. Z leteckých snímků je patrné, že tyto parcely tvoří nepřerušovanou účelovou komunikaci, která obchází obec a napojuje se na hlavní komunikaci – silnici 13115. V tomto ohledu není tedy nijak právo stěžovatelky na přístup k její parcele omezeno a není patrný žádný zjevný důvod, proč by k přístupu na svoji parcelu měla užívat pozemek 1091. Stěžovatelka nijak neprokázala, že potřebuje nezbytně užívat pozemek XB k přístupu na svou nemovitost, když jí pro tento účel bohatě postačí výše uvedená možnost.

[37] OZNŘ II a III dále poukázaly na znalecký posudek č. 3/54/20 Ing. Jana Hamerníka, Ph.D. ze dne 8. 10. 2020 (dále jen „znalecký posudek“), který dokládá zejména skutečnost, že na pozemku p. č. XB, který má být údajně podle stěžovatelky veřejně přístupná účelová komunikace, se nacházejí vzrostlé dřeviny, takže tento pozemek nemohl historicky sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace. Ze zákresu a charakteristiky vzrostlých dřevin ve znaleckém posudku je patrné, že dotčený pozemek nemohl být užíván jako cesta pro těžkou techniku (tedy ani pro stroje JZD). OZNŘ II a III navrhly zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

#### IV. Replika stěžovatelky a vyjádření OZNŘ II. a III.

[38] Stěžovatelka se ve své replice vyjádřila k tomu, co tvrdí OZNŘ I., II a III. Především uvedla, že znalecký posudek odkazovaný OZNŘ II a III není způsobitelným důkazem. Stěžovatelka k tomu uvádí, že dle znalecké doložky je znalec zapsán pro obor ochrana přírody se specializací hodnocení stavu stromů, jejich poškození, péče o stromy. Znalec zcela zjevně není geodet a jím provedené zakreslení stromů do katastrální mapy provedené na základě satelitních fotografií nemá naprosto žádnou důkazní hodnotu. Tvrzení, že na pozemku roste vzrostlá hrušeň, které dokládají znaleckým posudkem, pak je zavádějící a zkreslené a nemá oporu ve spise založených podkladech. Podle jimi připojeného měřického zákresu z roku 2002 obsaženém ve správním spisu je zřejmé, že se na dotčeném pozemku žádné vzrostlé stromy nenacházejí. Stěžovatelka též připomněla vyjádření OZNŘ I ze dne 17. 2. 2011, čj. 31/2011, podle něhož měla být plot i jím chráněné porosty na pozemku vysazené OZNŘ II a III odstraněny příp. pracovníkem obecního úřadu.

[39] Stěžovatelka dále upozornila na to, že v roce 2010 OZNŘ II a III umístily do poloviny pozemku plot a vysázely podél plotu dřeviny. Tento plot již v místě není, po roce 2013 byl instalován nový drátěný plot s kovovými sloupky v novém místě až na samé hranici

dotčeného pozemku, takže došlo k zabrání zbytku cesty. Dále stěžovatelka argumentuje vizualizací průběhu tvrzené cesty po dotčeném pozemku na fotografiích z roku 1953 a 2003, kde je podle jejího názoru cesta jasně viditelná. Dále také zopakovala tvrzení, že podle snímku z [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz) z roku 2021 je zřejmé, že ze silnice, která spojuje obec Ústí a obec Branišov, je na satelitním snímku jasně zřetelný sjezd na cestu, po které je možné se dostat k cestě na dotčenému pozemku, a též samotná cesta na pozemcích p. č. XI, XH a XM, o které OZNŘ I tvrdí, že neexistuje. V návaznosti na tvrzení OZNŘ I o znaku veřejné přístupnosti účelové komunikace stěžovatelka uvedla, že podle jejího názoru dle § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích lze rozlišit „veřejně přístupné“ a „veřejně nepřístupné“ účelové komunikace.

[40] OZNŘ II a III reagovaly krátkou replikou, v níž setrvaly na stanovisku, že podle znaleckého posudku stromy stály na pozemku již v roce 2002 a OZNŘ II a III se na jejich výsadbě nijak nepodílely. Podle vyjádření zastupitelstva OZNŘ I ze dne 17. 2. 2011, čj. 31/2011 byly na pozemku také náletové dřeviny. Stěžovatelka však tuto informaci zamlčuje, protože je v rozporu s jejím tvrzením o čistě záměrné a svévolně výsadbě dřevin, kterou měly provést OZNŘ II a III v roce 2010.

[41] OZNŘ II a III zdůraznily, že dotčený pozemek je neprůjezdný a rodiče stěžovatelky přesto ke svým nemovitostem zajiždějí těžkou technikou, aniž by k tomu potřebovali uvedený pozemek, tj. údajnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci. To, že se k nemovitostem rodičů stěžovatelky dostane z návsi i těžká technika dokládaly OZNŘ II a III fotografiemi ze dne 21. 10. 2020, kdy těžká technika prováděla na pozemku rodičů stěžovatelky p. č. XD, v k. ú. Ú. vrty. Z této skutečnosti vyplývá, že pozemek p. č. XB stěžovatelka ani její rodiče nepotřebují k zajištění nutné komunikační potřeby. Stěžovatelka má ke svému pozemku p. č. XA přímý přístup ze severozápadní strany přes pozemky p. č. XE, XD, XC a XG, popřípadě z jihovýchodní strany přes pozemek 1089/11. Všechny tyto pozemky jsou ve vlastnictví jednoho či obou jejích rodičů. Stěžovatelka pozemek 1091 ke vstupu na svůj pozemek ani fakticky vůbec nepotřebuje, protože na něj má přímý přístup z polní cesty na pozemcích p. č. XJ, XI, XM a XH, které jsou dle zápisu v katastru nemovitostí využívány jako ostatní komunikace, druh pozemku: ostatní plocha. V tomto ohledu není tedy nijak právo stěžovatelky na přístup k její parcele omezeno a není patrný žádný zjevný důvod, proč by k přístupu na svoji parcelu měla užívat dotčený pozemek.

[42] OZNŘ I, která předmětný pozemek vlastnila před OZNŘ II a III, nikdy nevyjádřila svůj souhlas s používáním pozemku v režimu cesty s obecným užíváním. Konstatování, že pozemek historicky sloužil jako cesta, se nerovná souhlasu s užíváním cesty v režimu obecného užívání širokou veřejností. Široká veřejnost však pozemek p. č. XB nemůže nijak smysluplně využívat jako cestu, protože vede pouze na pozemek rodičů stěžovatelky, na kterém stojí zeď, kterou na místě vystavěli rodiče stěžovatelky před 30 lety. Případná cesta na pozemku p. č. XB by byla neprůchozí a nevhodná pro využití širokou veřejností.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[43] Kasační stížnost **není důvodná**.

[44] Správní orgány v řízení předcházejícím rozhodnutí žalovaného označeného záhlaví již po několikáté posuzovaly otázku, zda jsou OZNŘ II a III povinny odstranit z dotčeného

pokračování

pozemku pevnou překážku, kterou představuje oplocení a také některé dřeviny, které na tomto pozemku rostou. Důvodem je spor o povahu dotčeného pozemku, zda se na pozemku p. č. XB nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. Jak Nejvyšší správní soud předeslal, přezkum rozhodnutí žalovaného o odvolání stěžovatelky a jejích rodičů se rozpadl ve dvě samostatná soudní řízení, neboť tyto osoby podaly samostatné žaloby.

[45] Nejvyšší správní soud již dříve posuzoval kasační stížnost rodičů stěžovatelky proti rozsudku krajského soudu ze dne 17. 3. 2020, čj. 51 A 41/2020-95, jímž byla zamítnuta jejich žaloba proti napadenému rozhodnutí žalovaného. V rozsudku ze dne 26. 1. 2023, čj. 8 As 137/2021-80 (dále jen „prvotní rozsudek“), se Nejvyšší správní soud zabýval povahou dotčeného pozemku. Závěry tohoto rozsudku jsou pro nynější přezkum východiskem, z něhož se Nejvyšší správní soud nehodlá nijak odchýlit.

[46] Dále Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřehlédl soukromoprávní linii sporu vedeného mezi žalobkyní, jejími rodiči a OZNŘ I, II a III o určení vlastnictví k dotčenému pozemku. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že v současné situaci, kdy Ústavní soud ve spojených věcech v řízení vedeném pod sp. zn. II. ÚS 2765/20 rozhodl nálezem ze dne 7. 4. 2022 o zrušení rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2020 čj. 24 Cdo 1198/2020-309, zůstávají vlastnické právní poměry k dotčenému pozemku nezměněny. Tento stav ověřil Nejvyšší správní soud i nahlédnutím do katastru nemovitostí.

[47] Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval A) kasačními námitkami, které nebyly řešeny prvotním rozsudkem a které se týkají otázky přezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a dále pak B) námitkami, které se shodují s argumentací rodičů stěžovatelky, která byla vypořádána prvotním rozsudkem.

#### *A) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a vady řízení*

[48] První skupina kasačních námitek se týká tvrzených vad napadeného rozsudku, které podle stěžovatelky spočívají v tom, že krajský soud se nedostatečně zabýval obsahem obou podání datovaných 11. 3. 2018 a 17. 2. 2019, v nichž stěžovatelka vznesla námitky poukazující na závažné procesní nedostatky vedeného správního řízení.

[49] Nejvyšší správní soud k tomu v první řadě uvádí, že se jednalo o podání stěžovatelky adresované prvostupňovému orgánu vždy ve fázi vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí (ve věci bylo vydáno několik zrušujících rozhodnutí žalovaného). Podání („Stanovisko ke spisovému materiálu“) ze dne 11. 3. 2018 také stěžovatelka učinila přílohou své žaloby podané v této věci. Obsahem tohoto podání je podrobná rekapitulace geneze celé věci, a to od 12. 8. 2010, kdy zastupitelstvo OZNŘ I schválilo prodej dotčeného pozemku do vlastnictví OZNŘ II a III, až do března 2017. Dále se stěžovatelka v tomto podání vyjadřovala k průběhu řízení, zejm. k získání fotodokumentace dotčeného pozemku (fotografie založená na č. l. 48 správního spisu), a dále polemizovala s existencí souhlasu OZNŘ I s obecným užíváním cesty na dotčeném pozemku a dalšími znaky veřejně přístupné účelové komunikace (stálost a patrnost cesty v terénu, nutná komunikační potřeba). Podání ze dne 17. 2. 2019, které bylo rovněž připojeno jako příloha k žalobě, obsahuje vyjádření stěžovatelky především k otázce souhlasu vlastníka dotčeného pozemku (původně OZNŘ I, od května 2013 OZNŘ II a III) s jeho obecným užíváním. Dále v tomto vyjádření stěžovatelka zpochybňovala fotografie předložené ze strany OZNŘ II a III ve správním

řízení dokládající stav dotčeného pozemku v roce 2010 (po vybudování oplocení), a judikaturu týkající se zkoumání znaku nezbytné komunikační potřeby.

[50] Nejvyšší správní soud především vychází z ustanovení § 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle něhož platí, že k náležitostem žaloby patří žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Krajské soudy s ohledem na § 75 odst. 2 s. ř. s. mohou přezkoumávat pravomocné správní rozhodnutí zásadně jen v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek NSS z 18. 2. 2016, čj. 10 Ads 273/2015-52, bod 20). Právě konkrétními žalobními body žalobce nastavuje referenční rámec soudního přezkumu. Žalobce i žalovaný pak očekávají, že v jejich rámci se bude odehrávat i soudní přezkum napadeného správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS z 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, body 18 a násl., nebo rozsudek NSS z 8. 10. 2015, čj. 10 Ads 75/2015-42, bod 13).

[51] Pokud stěžovatelka formulovala svou žalobu tak, že – na základě odkazu – zamýšlela včlenit (inkorporovat) text svých podání ze správního řízení do textu své žaloby, nelze tohoto efektu dosáhnout pouhým odkazem v textu podání, či poznámce pod čarou. Krajský soud má povinnost se zabývat vzneseným žalobním bodem v takovém rozsahu a smyslu, jak vyplývá z podané žaloby. Je běžnou praxí, že žalobci v soudním řízení dokládají správním soudům v kopiích svá podání, která učinili ve správním řízení, příp. důkazní materiál, který již je obsahem správního spisu. Takové podklady se však připojením v podobě přílohy k žalobě nestávají bez dalšího jejím obsahem. Na okraj tohoto problému Nejvyšší správní soud připomíná, že i kdyby stěžovatelka fyzicky včlenila obsah označených podání do žaloby, nebylo by povinností krajského soudu vypořádat „každou větu“ tohoto textu, ale pouze takové pasáže, které dle svého významu a smyslu představují námítky způsobilé naplnit definice žalobního bodu (viz k tomu rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31).

[52] V daném případě je navíc zřejmé, že krajský soud se v rámci posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí významem označených podání stěžovatelky dostatečně zabýval a s jejich obsahem byl seznámen, přičemž v právním hodnocení na ně dostatečně reagoval. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že krajský soud se s touto žalobní argumentací vypořádal zcela náležitě a přesvědčivě (srov. zejm. bod 43 odůvodnění rozsudku). Navíc nelze přehlédnout, že obsah žaloby se v jejím celku v zásadě kryje právě s obsahem označených podání stěžovatelky (argumentace týkající se jednotlivých znaků dotčeného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace).

[53] Tyto závěry lze v plném rozsahu vztáhnout i ke kasační námitce, že krajský soud nesprávně vycházel z toho, že stěžovatelka v žalobě nic konkrétního neuvedla k problematice napojení dotčeného pozemku na jinou veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Stěžovatelka rozporovala tento závěr krajského soudu právě s odkazem na obsah svého podání ze dne 11. 3. 2018, které podle jejího názoru tvoří nedílnou součást žaloby. Nejvyšší správní soud ovšem nepovažuje za pochybení krajského soudu, pokud vyložil stěžovatelkou formulované uplatněné žalobní body tak, že nezahrnují argumentaci týkající se napojení dotčeného pozemku na cestu vedoucí po pozemcích p. č. XI, XH a XP.

pokračování

[54] K argumentům stěžovatelky konkrétně směřovaným k použitelnosti fotografie na č. l. 48 správního spisu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Krajský soud přihlížel k této fotografii (zobrazující dotčený pozemek, na němž rostou vzrostlé dřeviny) jako k součásti správního spisu. Je pravdou, že ve správním spisu jsou založeny též další fotografie dotčeného pozemku předložené nejen stěžovatelkou, ale také jejími rodiči manželi Svobodovými a OZNŘ II a III, kteří se stali vlastníky dotčeného pozemku po OZNŘ I.

[55] Pokud stěžovatelka namítá, že krajský soud se nezabýval její argumentací o procesní nepřípustnosti této fotografie jako důkazu, nelze jí v tomto ohledu přisvědčit. Jak Nejvyšší správní soud dovodil výše, obsah podání stěžovatelky ze dne 11. 3. 2018 nebylo možno chápat jako součást žaloby. Stěžovatelka právě v tomto podání namítala procesní nepřípustnost fotografie na č. l. 48 jako důkazu ve správním řízení, neboť tato fotografie měla být pořízena pracovníky OZNŘ I procesně chybným způsobem na základě „pochůzky na místě“. Krajský soud se této argumentaci stěžovatelky skutečně blíže nevěnoval, ale vzhledem k tomu, že ji stěžovatelka neučinila součástí žaloby, nelze to považovat za pochybení.

[56] Nejvyšší správní soud k tomu dále podotýká, že hodnocení dalších fotografií dotčeného pozemku pořízených v různých obdobích jeho užívání se váže k otázce naplnění prvního pojmového znaku veřejně přístupné účelové komunikace, a tím je stálost a patrnost cesty v terénu. Tento znak však v daném případě nepředstavuje klíč k posouzení charakteru dotčeného pozemku, jak ukázal Nejvyšší správní soud v prvotním rozsudku (srov. bod 34 odůvodnění tohoto rozsudku) Mezi účastníky i osobami zúčastněnými na řízení lze v tomto ohledu hovořit o praktické shodě na výkladu, že dotčený pozemek minimálně v minulosti byl užíván jako zemědělská cesta a na některých fotografiích lze vidět stopy po jízdě zemědělské techniky. Stěžovatelka z této skutečnosti ovšem dále dovozuje, že cesta po dotčeném pozemku stále existuje, a to v podobě veřejně přístupné účelové komunikace, zatímco žalovaný ani OZNŘ I, II a III tento názor nesdílejí. Vzhledem k závěrům prvotního rozsudku je ovšem podrobnější hodnocení rozdílů mezi fotografiemi dotčeného pozemku zcela nadbytečné, neboť z pohledu logiky napadeného rozsudku nebyly naplněny jiné znaky veřejně přístupné účelové komunikace, zejm. nezbytná komunikační potřeba. Krajský soud vycházel z dostatečné fotodokumentace i mapových podkladů katastru nemovitostí (ortofoto mapa).

[57] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepovažuje tyto námitky za důvodné.

#### *B) Naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace*

[58] Druhá skupina kasačních námitek stěžovatelky již směřuje k samotné předběžné otázce pro posouzení věci (uložení povinnosti odstranit pevnou překážku, a tou je povaha dotčeného pozemku z hlediska zákona o pozemních komunikacích, tedy zda vede po dotčeném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv). Jak již soud předdeslal, bude v tomto ohledu vycházet ze závěrů prvotního rozsudku, neboť povaha dotčeného pozemku dle zákona o pozemních komunikacích nemůže být odlišný dle toho, ke kterému přiléhajícímu pozemku má komunikace zajišťovat přístup.

[59] Nejvyšší správní soud v prvotním rozsudku soustředil na otázku, zda předmětný pozemek naplňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Vycházel

z ustáleného výkladu právní úpravy ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dovodil, že musí být i) dopravní cestou (stálou a v terénu patrnou), která ii) slouží k zákonnému účelu (mj. spojení nemovitostí mezi sebou nebo s ostatními pozemními komunikacemi). Vedle těchto zákonných znaků však judikatura dovodila ještě další dvě nutné podmínky, jež musí být splněny, aby účelová komunikace byla veřejně přístupná. Jsou jimi iii) souhlas vlastníka účelové komunikace s jejím veřejným užíváním a iv) nezbytná komunikační potřeba vlastníků nemovitostí, pro které je komunikace nepostradatelnou komunikační spojnici (rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2018, čj. 10 As 193/2016-34, bod 17).

[60] Nejvyšší správní soud tedy na věc nahlížel tak, že pokud by nebyl naplněn jeden z uvedených čtyř znaků, nemohlo by se jednat na pozemku p. č. XB o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a nebylo by možné uložit dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích OZNŘ II a III povinnost odstranit „pevnou překážku“ na tomto pozemku. Jinak řečeno, pokud by bylo zjištěno, že není naplněn byť jen jediný z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nebylo by již třeba zkoumat ani znaky jiné.

[61] Na základě skutečností zřejmých ze správního spisu pak Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě dotčeného pozemku, který podle názoru stěžovatelky i jejích rodičů je veřejně přístupnou účelovou komunikací, nebylo prokázáno, že by byla dána nutná komunikační potřeba stěžovatelů. Přístup k pozemkům rodičů stěžovatelky je totiž zajištěn přes pozemek p. č. XK („náves“), z něhož je zajištěn přístup (vjezd) přes pozemek p. č. XG na pozemek p. č. st. XF ve společném jmění stěžovatelů, resp. na pozemek p. č. XC (opět ve společném jmění stěžovatelů). Zároveň pak na pozemek p. č. XK navazuje pozemek p. č. XL, který je také ve vlastnictví OZNŘ I, přičemž na tomto pozemku se má i dle stěžovatelů nacházet veřejně přístupná účelová komunikace, z níž je zajištěn další vjezd na pozemek p. č. XC. Ke všem nemovitostem rodičů stěžovatelky je tak zabezpečen přístup, což se týká i pozemku p. č. XD.

[62] Na tomto závěru nemohou nic změnit ani námitky stěžovatelky vznesené v této věci, že přístup k jejímu pozemku p. č. XA je možné realizovat toliko přes účelovou komunikaci vedoucí přes pozemky p. č. XJ a XI, napojené na místní komunikaci v obci, přičemž dále potřebuje používat část cesty na dotčeném pozemku, a to v jeho horní polovině. Stěžovatelka stejně jako OZNŘ I připouští, že pozemek p. č. XH je na hranici s jejím pozemkem p. č. XA osázen stromy. Krajský soud vycházel z názoru, který koresponduje se závěry obsaženými v prvotním rozsudku, tedy že přístup k pozemku stěžovatelky je zajištěn po pozemcích p. č. XK, XG a pozemcích p. č. XE, XD, XC, které jsou ve vlastnictví rodičů stěžovatelky. Ani krajský soud nedovožoval, že přístup k pozemku p. č. XA je zajištěn přes pozemek p. č. XH, na němž roste zeleň, naopak vycházel z toho, že tato otázka (zda po tomto pozemku vede sjízdná polní cesta) je sporná.

[63] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že řešení této situace nemůže spočívat v deklaraci veřejné účelové komunikace na sporném pozemku, který stěžovatelka k přístupu na svůj pozemek ani fakticky vůbec nepotřebuje. Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje na skutečnost, že původně tvořily pozemky p. č. XD, XE a XA jeden funkční celek spojený osobou vlastníka i přístupem ze strany návsi. Režim komunikační potřeby pro tyto pozemky je i nyní, kdy náleží více vlastníkům, stále stejný, z čehož krajský soud vycházel. Závěry krajského soudu o vhodném soukromoprávním řešení problému (věcná práva k věci cizí) jsou tak zcela na místě.

pokračování

[64] Vzhledem k tomu, že znaky veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny kumulativně, což v dané věci nebylo naplněno, není třeba se zabývat podrobněji další polemikou stěžovatelky týkající se ostatních znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

## VI. Závěr a náklady řízení

[65] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[66] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[67] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. června 2023

Milan Podhrázký  
předseda senátu