ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobců: **a) Ski Pec a. s.**, Pec pod Sněžkou 257, **b) město Pec pod Sněžkou**, Pec pod Sněžkou 230, obou zastoupených advokátem Mgr. Lukášem Wimětalem, Údolní 388/8, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Property Pec s. r. o.**, Školní 560/3, Střelice, **II) Správa Krkonošského národního parku**, Dobrovského 3, Vrchlabí, proti rozhodnutí ze dne 6. 8. 2021, čj. KUKHK-27275/DS/2021-2 (Ma), v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2022, čj. 30 A 80/2021-89,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci je spor o veřejně přístupnou účelovou komunikaci v Krkonoších vedoucí k horským boudám. Sporná cesta vede přes lyžařské sjezdové tratě a majitelé pozemků, přes které nebo kolem nichž vede cesta v místě, kde tratě křižuje, nesouhlasí s tím, aby se cesta v zimě využívala.

[2] NSS dospěl k tomu, že sezónně podmíněný nesouhlas vlastníka s veřejným užíváním části cesty vedoucí přes jeho pozemek zpravidla nemá mít vliv na její povahu jako veřejně přístupné komunikace. V této věci a v tomto řízení navíc nelze uvažovat ani o možném zúžení obecného užívání veřejně přístupné komunikace, protože se jednak neprokázalo, že

vlastník projevil včas kvalifikovaný nesouhlas s užíváním cesty v zimě, jednak tuto možnost vylučuje charakter navrhovaného omezení. Rozsah obecného užívání by mohl omezit jen silniční správní úřad správním rozhodnutím v jiném řízení.

[3] Cesta krom toho naplňuje i nezbytnou komunikační potřebu. Navrhované alternativní trasy nelze využít, protože vedou přes klidové území Slatinná stráň, na nichž je celoročně omezen provoz kvůli ochraně tetřívka obecného.

1. Popis věci

[4] V listopadu 2018 podala společnost Vebrovy boudy k Městskému úřadu Trutnov žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o charakteru komunikace. Městský úřad v březnu 2021 rozhodl jedním výrokem o tom, že se na vybraných pozemcích v katastrálním území Pec pod Sněžkou[1] a Velká Úpa I[2] nachází veřejně přístupná komunikace (zpevněná komunikace vedoucí po uvedených pozemcích od Vebrových bud na st. p. č. 161 k dolní stanici vleku Javor 1). Druhým výrokem rozhodl o tom, že od Vebrových bud k horní stanici vleku Javor 1 vede také pěší veřejně přístupná komunikace, o tu však v této věci není dále spor.

[5] Společnost Ski Pec vlastní pozemky přímo sousedící s těmi, po nichž vede sporná veřejně přístupná komunikace (parc. č. 326/2 a 326/6). Nachází se na nich lyžařský areál, který komunikace protíná (sjezdové tratě Javor 1 a Javor 2). Město Pec pod Sněžkou vlastní pozemky, na kterých komunikace leží v místě sjezdových tratí (*pozn. NSS: dříve pozemky parc. č. 115/18 a 326/5, nyní oba pod parc. č. 115/18*). Společnost i město podaly proti rozhodnutí městského úřadu odvolání. V nich se domáhaly toho, aby Krajský úřad Královéhradeckého kraje zrušil rozhodnutí městského úřadu a řízení zastavil (protože vlastníci pozemků s existencí veřejně přístupné účelové komunikace nesouhlasí, a navíc tu chybí nezbytná komunikační potřeba), nebo aby rozhodnutí změnil tak, že sporná cesta je v části vedoucí přes sjezdové tratě Javor 1, 2 a 3 veřejně přístupnou účelovou komunikací jen v období od května do října. Krajský úřad společnosti Ski Pec ani městu Pec pod Sněžkou nevyhověl a jejich odvolání zamítl.

[6] Ski Pec i město Pec pod Sněžkou se proti rozhodnutí krajského úřadu bránily žalobami u Krajského soudu v Hradci Králové. Ani ten jim nevyhověl a jejich žaloby zamítl. Dospěl k tomu, že všechny čtyři znaky pro určení veřejně přístupné účelové komunikace jsou splněny. Odmítl představu žalobců, že cesta může být účelovou komunikací jen někdy, tedy že by mohla měnit svou povahu v závislosti na ročních obdobích či jiných kritériích vlastníka. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty buď existuje, nebo ne (nyní existuje), a nelze ho vázat na roční období. Krajský soud zjistil (ve shodě s krajským úřadem), že ani jedna ze dvou navrhovaných alternativních cest není vhodná. Jednak obě vedou přes chráněné klidové území Slatinná stráň (navíc jsou v období tokání tetřívka obecného, tj. od půlky března do konce května každého roku, úplně uzavřené), jednak také protínají (jiné) sjezdové tratě (Smrk a Zahrádky) – asi v jejich polovině. Průjezd přes ně by proto mohl být ještě nebezpečnější (sporná účelová komunikace křižuje sjezdovou trať Javor 1 asi 50 metrů před jejím koncem).

---

[1] parc. č. 150/1, 155/1, 155/8, 155/18, 155/32, 155/37, 326/3, 326/5
[2] parc. č. 589/1, 589/8, 589/44

pokračování

2. Kasační řízení

2.1 *Kasační stížnost*

[7] Společnost Ski pec i město Pec pod Sněžkou podaly proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost (NSS je proto bude označovat jako *stěžovatele*). V něm zpochybňují naplnění všech čtyř kritérií pro to, aby mohla být cesta označena jako účelová komunikace. Jejich argumentace se týká zejména toho, že v zimě se cesta nevyužívá a nemá využívat, protože jsou na jejím místě sjezdové tratě.

[8] Cesta není stálou a v terénu patrnou dopravní cestou, neboť je zřetelná jen v letních měsících. Navíc není asfaltová, jde jen o koridor zpevněný panelovým podložím. Když na ni napadne souvislá vrstva sněhu, stává se opticky i fakticky součástí svahu a sjezdové tratě a v podstatě neexistuje. K průjezdu a průchodu ji tehdy nevyužívají ani běžkaři, ani vlastníci objektů v místě pro potřeby zásobování. Krajský soud k tomu měl provést místní šetření v zimních měsících. Zvýšený pohyb chodců či vozidel po sjezdové trati v zimě nepřichází v úvahu kvůli bezpečnosti, velký zlom by navíc na trati vytvořil v podstatě skokanský můstek nebezpečný pro lyžaře.

[9] V zimním období se cesta nevyužívá ani k obhospodařování lesních pozemků, ani pro uspokojování potřeb vlastníků nemovitostí. Ti v zimě odnepaměti jezdí ke svým pozemkům po jiných cestách (zejména podél okraje lesa nebo přes Pražskou boudu). Vebrovy boudy chtěly svou žádostí u městského úřadu dosáhnout toho, aby si mohly zkrátit cestu k nemovitosti na začátku zimního období, kdy ještě není zasypána souvislou vrstvou sněhu. Výsledné rozhodnutí je nelogické, nijak nerespektuje místní specifika a vytváří problémy jak pro vlastníky pozemků, tak pro provozovatele lyžařského areálu a uživatele sjezdové trati.

[10] Krajský soud nesprávně dovodil, že vlastníci pozemků souhlasili s veřejným užíváním cesty konkludentně. V létě nikdo z nich vstupu nebránil, protože nemají nic proti tomu, aby cesta sloužila ke svozu dřeva, jako turistická trasa, cyklotrasa či k občasnému průjezdu motorových vozidel. V zimě však nikdo cestu nevyužívá, a nebyl tedy důvod jakkoli aktivně vystupovat proti neexistujícímu problému a umisťovat cedule zakazující průchod nebo průjezd. Pozemky nejsou navíc vedeny jako komunikace ani v katastru nemovitostí. Poté, co bylo řízení u městského úřadu zahájeno, vyslovili nesouhlas s užitím cesty jako veřejně přístupné komunikace minimálně město Pec pod Sněžkou a ještě jeden z dalších vlastníků. Vlastníci pozemků dosud neměli potřebu vystupovat proti fungujícímu režimu, v němž pozemky nesloužily jako účelová komunikace.

[11] Podle stěžovatelů cesta ani nenaplňuje nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu, protože Vebrovy boudy mohou využít k přístupu ke svému pozemku alternativní cesty. Stěžovatelé namítají, že ty jsou vhodnější, protože sjezdové tratě na nich mají v místě křížení menší sklon, což měl krajský soud zjistit zimním místním šetřením. Sporná cesta stejně jako alternativní neumožňuje celoroční užívání, ta první kvůli ochraně životního prostředí, ta druhá kvůli ochraně osob a majetku. Krajský soud nadřadil zájem na ochraně

životního prostředí nad zájmem na ochraně osob a majetku. Navíc ani v klidovém území Slatinné stráně neplatí absolutní zákaz vstupu, ale vlastníkům a nájemcům nemovitostí je celoročně umožněn nezbytný přístup v souvislosti s užíváním jejich nemovitostí (pokud se jedná o jedinou přístupovou komunikaci k objektu, což nyní v důsledku napadeného rozhodnutí neplatí).

[12] Krajský soud stěžovatele odkázal na postup podle § 24 zákona č. 19/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který upravuje omezení obecného užívání uzavírkami a objížďkami. Stěžovatelé (respektive provozovatel lyžařského areálu společnost Mega Plus) se situaci pokoušeli řešit doporučeným způsobem a obrátili se na městský úřad s žádostí o povolení uzavírky na cestě v zimním období, neuspěli však. S objízdnou trasou vedoucí přes Slatinnou stráň městský úřad nesouhlasil, protože je od půlky března do konce května každého roku uzavřena; s další – třetí – navrhovanou objízdnou trasou zase nesouhlasila Policie ČR kvůli vyššímu podélnému sklonu trasy. Stěžovatelé pochybují o vůli městského úřadu vyhovět jim, i kdyby žádali uzavírku pro období od 20. 11. do 14. 3., než začne období toku tetřívka obecného, a to přesto, že se na místě fakticky nevyskytuje větší počet motorových vozidel. Pro vjezd je totiž nezbytné získat výjimku od Správy Krkonošského národního parku. Veřejnoprávní status komunikace pak vylučuje jakoukoli možnost soukromoprávního řešení.

2.2 *Vyjádření Vebrových bud a krajského úřadu*

[13] Vebrovy boudy[3], které v řízení uplatnily práva osoby zúčastněné na řízení, uvedly, že stěžovatelé opakují svou polemiku (aby si tak zajistili své podnikatelské aktivity), a odkázaly na svá předchozí vyjádření v soudním i správním řízení. Přiložily svá vyjádření k odvoláním stěžovatelů. Uvádějí v něm mimo jiné, že navrhované alternativní trasy jsou nebezpečné, neekologické, neekonomické a neřeší situaci. Sporná cesta slouží širší veřejnosti i běžkařům, kteří jedou z hřebenů Krkonoš do Pece pod Sněžkou. Pro ně je tato svážnice jedinou přístupovou cestou, na obou navrhovaných alternativních trasách je vjezd lyžařům a běžkařům v zimě zakázán. Není logické uzavřít několik kilometrů dlouhou cestu na jejím konci kvůli nesouhlasu vlastníka, kterému patří několik metrů cesty, a to fakticky bez náhrady. Vebrovy boudy také vysvětlily, že v minulosti se komunikace napříč sjezdovkami Javor 1, 2, 3 využívala jako veřejně přístupná a jezdily po ní rolby i vozidla zajišťující zásobování horských objektů, a to až do vzniku objízdné cesty na parcelách č. 328 a 330/1 v katastrálním území Pec pod Sněžkou mimo sjezdovky a zónu umělého zasněžování. Tyto parcely si však v roce 2016 pronajala společnost Mega Plus a cestu bez souhlasu vlastníka (kraje) a bez náhrady odstranila, použila je k prodloužení sjezdovky Javor 3 a začala je zasněžovat. Městu je problém znám, a ačkoli se zavázalo smlouvou s Královéhradeckým krajem zpevnit část cesty, neučinilo tak. Alternativní trasy neumožňují „boudařům“ překládání zásob do rolb a skútrů, přeprava se navíc děje většinou v ranních a odpoledních hodinách, tedy provoz lyžařského areálu neohrožuje.

[14] Krajský úřad setrval na svých postojích a navrhl kasační stížnost zamítnout.

---

[3] Protože společnost Vebrovy boudy v průběhu řízení o kasační stížnosti zanikla, rozhodl NSS usnesením ze dne 15. 9. 2023 o tom, že v řízení bude pokračovat s její právní nástupkyní, společností Property Pec, která je označena v hlavičce rozsudku.

pokračování

3. Posouzení věci

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad 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.

[17] Z tohoto ustanovení ve spojení s definicí pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – podle něhož je pozemní komunikací stručně řečeno dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci – plynou dva nutné znaky veřejně prospěšné účelové komunikace: charakter dopravní cesty patrné v terénu a jeden ze tří zákonných účelů.

[18] Judikatura doplnila další dva znaky, bez jejichž splnění nelze v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) rozhodnout o tom, že na určitých pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Těmito podmínkami jsou souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemků (nebo jeho právního předchůdce) s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba (např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, čj. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS).

[19] Aby tedy vznikla účelová komunikace, musejí být naplněny tyto čtyři znaky (souhrnně např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17):

1) stálá a v terénu patrná dopravní cesta,
2) která naplňuje zákonný účel;
3) jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty;
4) a která naplňuje nezbytnou komunikační potřebu.

[20] Stěžovatelé zpochybňují u sporné cesty naplnění všech čtyř uvedených znaků. Jejich argumentace spočívá zjednodušeně v tom, že pro zimní období nejsou tyto podmínky splněny, proto sporná cesta nemůže být účelovou komunikací. NSS se stěžovateli nesouhlasí a dále se s jejich argumenty popořadě vypořádá.

3.1 *Cestu lze považovat za stálou a v terénu patrnou a naplňující zákonný účel, i když v zimě zmizí pod sněhem*

[21] Stěžovatelé v kasační stížnosti zpochybňují naplnění prvních dvou znaků veřejně přístupné účelové komunikace. V žalobě však výslovně uvedli, že „*nelze popřít, že cesta splňuje první dvě kritéria*“, a nijak proti nim neargumentovali. Nečinili tak ani ve správním řízení. Krajský soud pak v bodě 48 rozsudku konstatoval, že o nich není v této věci sporu, jak ostatně stěžovatelé uváděli i v žalobě.

[22] Kasační námitky stěžovatelů mířící do prvních dvou znaků jsou nepřípustné, protože je stěžovatelé neuplatnili v žalobě, ale až v kasační stížnosti. NSS se jimi proto nebude podrobně zabývat a krajský soud je také správně blíže nerozebíral.

[23] NSS však navíc doplňuje, že ani on nemá o splnění prvních dvou znaků účelové komunikace pochybnosti. To, že v zimě cesta dočasně zapadne sněhem a v podstatě zmizí, nevadí, charakter účelové komunikace tím neztrácí (tentýž názor zastávají i autoři komentáře k zákonu o pozemních komunikacích, viz Karel Černín, § 7 Účelová komunikace. In: Michaela Černínová, Karel Černín a Michal Tichý. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*, dostupný v Aspi). Zpevněná cesta se na místě pořád nachází, slouží k témuž účelu, jen ji dočasně z objektivních důvodů nelze využívat.

3.2 *Vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním cesty*

[24] Krajský soud (a před ním krajský a městský úřad) dovodili v souladu s ustálenou judikaturou konkludentní souhlas města Pec pod Sněžkou s veřejným užíváním cesty z toho, že město s užíváním nevyslovilo kvalifikovaný nesouhlas (např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS). Souhlas vlastníka cesty s veřejným užíváním buď existuje, nebo ne. Cesta nemůže měnit svou povahu v závislosti na ročních obdobích či na subjektivně zvolených kritériích vlastníka.

[25] Město sice ve správním řízení projevilo do protokolu ze dne 6. 11. 2018 svůj nesouhlas, stěžovatelé však netvrdí, že veřejné užívání cesty (resp. její užívání i v zimě) začalo až v roce 2018. Město neučinilo nic, aby užívání po kteroukoli část roku bránilo.

[26] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají, že ve správním řízení aktivně vystupovali proti veřejnému užívání pozemků v zimním období. Předtím se cesta v zimě nevyužívala, a neměli tedy důvod řešit neexistující problém.

[27] V této souvislosti je třeba zodpovědět otázku, zda může vlastník pozemku nesouhlasit s veřejným užíváním své cesty jen po určitou část roku (v zimě) a jaký to má vliv na právní povahu této cesty.

[28] NSS si ve shodě s krajským soudem a krajským úřadem myslí, že sezónní nesouhlas vlastníka s veřejným užíváním části cesty vedoucí přes jeho pozemek nemá mít vliv na její povahu jako veřejně přístupné komunikace. Stěžovatelé nemají po většinu roku s užíváním cesty problém, přístup veřejnosti jim vadí jen v zimním období, v němž přes ni vede sjezdová trať. To není otázka vzniku veřejně přístupné komunikace jako takové, ale rozsahu jejího užívání a režimu provozu na ní, který se může v čase měnit (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014-87). Jinými slovy: i pokud vlastník nesouhlasí s veřejným užíváním své části cesty jen po určitou (menšinovou) část roku, nepřestává tím být cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[29] Takový vlastníkův nesouhlas je třeba řešit jinými nástroji podle zákona o pozemních komunikacích. Vlastník cesty může zahájit řízení podle § 7 odst. 1 věty druhé tohoto zákona, v něm žádat, aby silniční správní úřad upravil nebo omezil veřejný přístup na účelovou komunikaci, a tvrdit, že je to nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů.

pokračování

Také ostatní zájmové osoby se mohou domáhat omezení obecného užívání uzavírkami a objížďkami podle § 24 zákona o pozemních komunikacích (*k tomu ještě podrobněji níže*).

[30] Krajský soud v bodech 61 až 63 napadeného rozsudku přemýšlel o tom, zda by bylo možné udělit souhlas jen k určitému způsobu užívání komunikace, respektive projevit vůči němu nesouhlas, a to pro určité kategorie vozidel či pro určitý účel. To by ve svém důsledku znamenalo, že veřejně přístupná účelová komunikace by sice vznikla, ovšem její užívání by bylo v souladu s vůlí vlastníka omezeno. NSS se domnívá, že tato možnost nepřipadá v nynějším případě v úvahu (ostatně nakonec k tomu dospívá i krajský soud v bodě 68 svého rozsudku).

[31] S omezením souhlasu vlastníka, které má mít za následek zúžení obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace, je třeba nakládat velmi opatrně a připustit jej – pokud vůbec – jen ve skutečně výjimečných, konkrétních a jasných případech.

[32] Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem *smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“)*, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

[33] Rozsah užívání veřejně přístupné komunikace tedy určuje předně zákon o pozemních komunikacích nebo jiný zvláštní předpis. Už jednou citovaný komentář k zákonu o pozemních komunikacích, z něhož vyšel i krajský soud, sice připouští věcné omezení souhlasu vlastníka s důsledky pro rozsah užívání, ovšem jednak k okamžiku vzniku účelové komunikace, jednak jen v určitých jasných případech (omezení dané šířkou účelové komunikace a omezení týkající se způsobu užívání, např. jen pěší, jen bezmotorová vozidla apod.). Ostatně i městský úřad druhým (a nenapadeným) výrokem rozhodl o veřejné účelové komunikaci určené pro pěší. První (napadený) výrok rozhodnutí městského úřadu však neodpovídá situacím, u nichž komentář připouští věcná omezení. Ta totiž od počátku vycházejí z určitého faktického stavu obvyklého či zažitého v místě, například že šířka a stav určité cesty umožňuje pěší průchod či průjezd jen určitými prostředky. Zejména v takových situacích by bylo myslitelné pohlížet do minulosti a zkoumat, kdy se režim začal měnit a cesta se například začala rozšiřovat – a zda s tím (v období změn) vlastník souhlasil, resp. projevil kvalifikovaný nesouhlas.

[34] To ale není ani náznakem tento případ. V něm je situace opačná: nejprve existovala cesta, která se používala jako veřejně přístupná účelová komunikace (neprokázalo se, že by se v zimě takto neužívala), ale vlastník, respektive jeho nájemce, začal vyjadřovat nesouhlas s jejím obecným užíváním až později, protože v místě provozuje lyžařský vlek.

[35] Krajský soud a před ním správní orgány správně uvedly, že ani jeden ze stěžovatelů netvrdí, že vlastník nesouhlasil s veřejným užíváním – a to i v zimě – v době, v níž komunikace vznikla, respektive kdykoli před rokem 2018. Město Pec pod Sněžkou projevilo nesouhlas s veřejným užíváním až do protokolu v řízení o určení veřejně přístupné účelové

komunikace právě v listopadu roku 2018. To nestačí, protože až v té době její veřejné užívání nepochybně nezačalo.

[36] Podle letité judikatury NSS platí, že obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas udělil (i konkludentně), ani jeho právního nástupce. Souhlas vlastníka je neodvolatelný (s výjimkou případů restitucí). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, nevyslovil s takovým užíváním kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která vznikla ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle jen tak uzavřít (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, body 29 až 31).

[37] Stěžovatelé mnoho neuvádějí k rozsahu veřejného užívání před vysloveným nesouhlasem v roce 2018 a neřešily ho detailně ani správní orgány, protože nemusely. Stačilo totiž, že stěžovatelé ani netvrdili, že nesouhlasili se zimním užíváním své části cesty od počátku jejího vzniku (respektive dříve než v roce 2018). Nyní sice tvrdí, že cestu v zimě nikdo nevyužívá, to však je v rozporu se zjištěními správních orgánů, podle nichž se cesta využívá celoročně; vede po ní dokonce značená běžkařská trasa. Vebrovy boudy ve správním řízení (vyjádření ze dne 8. 11. 2019, 7. 8. 2020 a 10. 6. 2021) popsaly místní poměry takto. Uživatelé běžně (samy Vebrovy boudy od roku 1997) přecházeli a přejížděli i v zimě přes vleky Javor 1 a 2 a sjezdové tratě nejprve Javor 1 a 2, od roku 2012 i přes Javor 3, která byla v tom roce vybudována (do té doby byl na jejím místě les). Pokračovali v tom celoročně až do doby, kdy vznikla na parcelách č. 328 a 330/1 v k. ú. Pec pod Sněžkou objízdná trasa. Tyto parcely si však v roce 2016 pronajala společnost Mega Plus, objízdnou trasu zrušila, na jejím místě prodloužila trať Javor 3, začala areál intenzivně zasněžovat a celý ho oplotila.

[38] I podle vyjádření Správy Krkonošského národního parku založeného ve správním spisu se cesta v místě křížení s lyžařskými vleky historicky využívala jako veřejně přístupná účelová komunikace (do správního spisu doložila Správa KRNAP historické letecké snímky z roku 1953, podle nichž se v té době v místě nacházela koňská stezka využívaná při lesním hospodaření). Vede tudy také upravovaná běžecká trasa (ta tvoří součást projektu Krkonoše – lyžařský běžecký ráj).

[39] Stěžovatelé sice v kasační stížnosti uvádějí, že v zimě komunikaci nikdo nevyužívá, a nebyl tedy důvod jakkoli aktivně vystupovat proti neexistujícímu problému, toto tvrzení však v konfrontaci s obsahem správního spisu neobstojí. Stěžovatelé proti zjištěním správních orgánů nijak konkrétně neargumentují, jen obecně trvají na svém. S touto námitkou proto nemohou uspět.

[40] Stěžovatelé právem neuspěli v dosavadním řízení ani s námitkou, že pozemky nejsou vedeny v katastru nemovitostí jako komunikace. Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace totiž není podstatné to, jak je pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS).

pokračování

[41] Pro řízení o určení existence veřejně přístupné komunikace v této věci je významné, že v místě existuje jasně patrná zpevněná komunikace a není známo, že by vlastník pozemku projevil nesouhlas s jejím veřejným užíváním v zimě dříve než v roce 2018 a že by průchodu či průjezdu přes ni nějak konkrétně bránil (ať už v zimě, nebo po jinou část roku).

[42] Předmětem řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace je jen deklarace toho, zda určitá pozemní komunikace splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, či nikoliv. Nezakládá se jím nějaký nový režim provozu na ní. S právním statusem takové komunikace se sice pojí to, že vlastník nemůže svévolně omezovat a regulovat provoz na ní, ovšem účelovou komunikací se cesta stává ze zákona, deklaratorní rozhodnutí jen úředně potvrzuje její status vzniklý *ex lege*. Právně se tedy pro vlastníky pozemků a ostatní zúčastněné osoby nic nemění.

[43] NSS znovu zdůrazňuje, že požadovaná omezení provozu na cestě přes zimu jsou typově přesně taková, která se mají řešit v řízení o žádosti vlastníka o omezení přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích: jednak proto, že vlastníku začalo vadit veřejné užívání cesty v zimě až později, jednak pro charakter navrhovaného omezení a složitost věci. Vlastník komunikace nemůže později z vlastní vůle omezit obecné užívání komunikace, které již v minulosti on sám nebo jeho právní předchůdce strpěl: naopak o takovém omezení by se mělo vést správní řízení, jehož výsledkem bude konstitutivní správní rozhodnutí. V řízení by se měla poměřovat práva a oprávněné zájmy vlastníka komunikace a subjektů, které komunikaci využívají pro přístup ke svým nemovitostem (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018, čj. 30 A 68/2016-107, č. 3794/2018 Sb. NSS, bod 44). Platí přitom, že pokud veřejně přístupná účelová komunikace v minulosti vznikla a vlastník dal souhlas s jejím užíváním veřejností (věnoval ji obecnému užívání), lze následně rozsah užívání omezit jen ve výjimečných případech, je-li to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka (tamtéž). V onom řízení by se mělo podrobně zjišťovat a řešit, jaká je situace na místě v zimě a jaké omezení obecného užívání – co nejmenší – může připadat v úvahu (jakými dopravními prostředky by šlo přes sjezdové tratě jezdit, či zda by například nestačilo uzavřít cestu či omezit průjezd po ní jen v provozní době vleků). Na deklaraci veřejně přístupné komunikace jako takové to však nemá žádný vliv.

[44] NSS k tomuto bodu shrnuje, že:

- sezónní nesouhlas vlastníka s veřejným užíváním části cesty vedoucí přes jeho pozemek zpravidla nemá mít vliv na její povahu jako veřejně přístupné komunikace;
- v této věci nelze uvažovat ani o možném zúžení obecného užívání veřejně přístupné komunikace, protože se jednak neprokázalo, že vlastník (město Pec pod Sněžkou) projevil včas kvalifikovaný nesouhlas s jejím užíváním v zimě, jednak tuto možnost vylučuje charakter navrhovaného omezení;
- rozsah obecného užívání by mohl omezit jen silniční správní úřad správním rozhodnutím (§ 7 odst. 1 věta druhá a § 24 zákona o pozemních komunikacích).

3.3 *Splněna je i podmínka nezbytné komunikační potřeby*

[45] Podle stěžovatelů nenaplňuje cesta ani čtvrtý znak nutný pro vznik účelové komunikace: nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu. Vebrovy boudy totiž mohou využít k přístupu ke svému pozemku alternativní cesty:

1. budova Javor – Žižkova bouda – Husova bouda – Pražská bouda – Vebrovy boudy;
2. budova Javor – Hnědý vrch (dolní stanice lanové dráhy) – Zahrádky – Pražská bouda – Vebrovy boudy.

[46] Ani tento okruh kasačních námitek není důvodný. Městský úřad i krajský úřad se navrhovanými alternativními trasami podrobně zabývaly, věnoval se jim i krajský soud. NSS považuje jejich úvahy za správné a souhlasí i s výsledkem, k němuž dospěly. Vyšly z toho, že jak sporná účelová komunikace, tak alternativní trasy vedou přes pozemky soukromých vlastníků; z tohoto pohledu se tedy potenciálně střetávají soukromé zájmy dotčených subjektů a porovnává se naplnění komunikační potřeby u dvou, respektive tří, „soukromých“ cest. Dále se všechny orgány zabývaly povahou jednotlivých tras. Stěžejním důvodem, pro který nakonec považovaly alternativní trasy za nevhodné a nezpůsobilé naplnit srovnatelnou komunikační potřebu, je ochrana přírody a krajiny.

[47] Obě navrhované alternativní trasy totiž vedou přes Slatinnou stráň, klidové území Krkonošského národního parku stanovené Ministerstvem životního prostředí podle § 17 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jde o jedno z nejpřísněji chráněných území národního parku *s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek* – v případě Slatinné stráně tetřívka obecného –, *které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených*. V klidovém území platí zákaz vjezdu kromě vozidel podle § 16 odst. 2 písm. l) v kombinaci s § 17 odst. 2 citovaného zákona; ostatní mohou do klidového území vjíždět jen na základě individuální výjimky udělené správou národního parku. Správa KRNAP do správního spisu uvedla, že výjimky nebude udělovat v období od 15. 3. do 31. 5. každého roku, což je doba tokání tetřívka obecného.

[48] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by měl mít přednost zájem na ochraně životního prostředí nad zájmem na ochraně osob a majetku, ale není jim to nic platné. Podle judikatury Nejvyššího soudu je možná vycházet při posuzování nutné komunikační potřeby z hledisek ochrany životního prostředí, jestliže by překážku pro užívání jiné cesty stanovil (s ohledem na dopad na životní prostředí) obecně závazný právní předpis (rozsudek Nejvyššího soudu 22 Cdo 2178/2012 ze dne 16. 5. 2013). To je přesně nynější případ. Tento požadavek totiž nelze chápat tak, že v užívání cesty musí veřejnosti bránit absolutní zákaz vstupu/vjezdu do lokality. Stačí, že obecně závazný předpis (zde zákon o ochraně a přírody krajiny a opatření obecné povahy č. 12/2020, kterým se vyhrazují trasy k pohybu osob po Slatinné stráni – a které je součástí správního spisu) významně omezuje provoz v klidovém území.

[49] Ani krajský soud ani správní orgány netvrdí, že v klidovém území platí absolutní zákaz vstupu (či vjezdu), a to ani v období toku. To ovšem nic nemění na tom, že cesta přes Slatinnou stráň je jako alternativa ke sporné a celoročně užívané cestě nevhodná, zvlášť když vede k ubytovacím zařízením s celoročním provozem. Vjezd na individuální výjimku se nevyrovná obecnému užívání komunikace. V zájmu ochrany tetřívka obecného (živočicha extrémně citlivého na jakékoli rušivé vlivy) jednoznačně je (jak podrobně vysvětluje opatření

pokračování

obecné povahy č. 12/2020), aby přes jeho tokaniště nevedla veřejně přístupná účelová komunikace a aby mu klidové území poskytovalo **kdykoli během roku** (a v období toku obzvlášť) maximálně klidné a nerušené útočiště. Tento požadavek je jednoznačně v rozporu s představou, že by přes toto území měla vést veřejně přístupná účelová komunikace sloužící jako přístupová cesta k horským ubytovacím zařízením pro veřejnost či obecně využívaná spojnice horských hřebenů s Pecí pod Sněžkou.

[50] Stěžovatelé se v tomto bodě snaží srovnat svůj zájem na tom, aby byl dočasně (v zimě) omezen provoz na sporné cestě a způsob jejího užívání, se zájmem na dočasném omezení provozu na cestě přes Slatinnou stráň kvůli tokání tetřívka. Domnívají se, že jejich zájem by měl převážit. NSS s tím však nesouhlasí. Alternativní trasy mají „právní vadu“: je na nich celoročně omezen provoz (v období toku ještě více), a z tohoto důvodu nemohou plnohodnotně nahradit spornou komunikaci sloužící obecnému užívání.

[51] NSS má tedy ve shodě s krajským soudem za to, že průběh navrhovaných tras přes Slatinnou stráň je jako možné alternativy vylučuje.

[52] Krajský soud i správní orgány se vypořádaly též s námitkami stěžovatelů týkajícími se bezpečnosti průjezdu po sporné komunikaci a alternativních trasách. Dospěly k tomu, že i alternativní trasy křižují sjezdové tratě (Smrk a Zahrádky), navíc je přetínají asi v polovině, na rozdíl od sporné komunikace, která křižuje sjezdovou trať asi 50 metrů před jejím koncem, a i kdyby přes ni nevedla účelová komunikace, uživatelé sjezdové trati by museli uzpůsobit své chování a zejména rychlost větší koncentraci lidí na konci trati. Podle krajského úřadu jsou tedy z hlediska bezpečnosti zimního provozu sporná trasa a ty alternativní minimálně srovnatelné, avšak toto hledisko není pro posouzení nutné komunikační potřeby rozhodující: rozhodující je totiž zájem na ochraně tetřívka.

[53] Stěžovatelé i v kasačním řízení opakují své argumenty, že sporná komunikace na rozdíl od těch alternativních má v místě křížení se sjezdovkou větší sklon, mohla by tedy v terénu vytvářet lavici obtížně sjízdnou pro uživatele sjezdových tratí. Domnívají se, že krajský soud měl za tímto účelem provést místní šetření.

[54] Ani s těmito argumenty nemohou stěžovatelé uspět. Otázka bezpečnosti provozu na komunikaci v zimě nebyla pro rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu významná, samy to opakovaně zdůraznily. Na jedné straně lze uvažovat nad tím, v jaké části křižují komunikace sjezdovou trať, což hovoří v neprospěch stěžovatelů; proti tomu stojí otázka sklonu komunikací, což by mohlo svědčit ve prospěch stěžovatelů, pokud by se jejich tvrzení prokázalo. Z toho je zjevné, že ani izolované posouzení otázky bezpečnosti zimního provozu na navrhovaných trasách (vychází-li soud čistě z tvrzení stěžovatelů a nesporných zjištění správních orgánů) nedává jednoznačnou odpověď na to, která z variant je vhodnější. Není však třeba rozebírat tuto otázku do hloubky a provádět za tímto účelem další dokazování, protože tento aspekt skutečně není pro posouzení nutné komunikační potřeby za daných okolností podstatný. I kdyby se prokázala tvrzení stěžovatelů, stejně by nemohla převážit nad tím, že alternativní trasy vedoucí přes Slatinnou stráň jsou celoročně nevhodné. Naproti tomu nutnou komunikační potřebu může naplnit i cesta, jejíž užití je v zimním období zcela vyloučeno (citovaný Karel Černín, Komentář k 7 odst. 1 zákona o pozemních

komunikacích, bod 32). I proto nemá valný význam dopodrobna řešit, která z porovnávaných cest je v zimě lépe průjezdná.

[55] NSS se opět vrací k tomu, že sezónní záměr vlastníka omezit provoz na komunikaci je třeba řešit jinými nástroji (viz též bod 85 rozsudku krajského soudu).

[56] Stěžovatelé na to namítají, že provozovatel lyžařského areálu (společnost Mega Plus) se obrátil na městský úřad s žádostí o povolení uzavírky na cestě v zimním období, ale neuspěl. S objízdnou trasou vedoucí přes Slatinnou stráň nesouhlasil městský úřad, protože je od půlky března do konce května každého roku uzavřena; s další – třetí – navrhovanou objízdnou trasou zase nesouhlasila Policie ČR kvůli vyššímu podélnému sklonu trasy. Stěžovatelé pochybují o vůli městského úřadu vyhovět jim, i kdyby žádali uzavírku pro období od 20. 11. do 14. 3., než začne období toku tetřívka, a to přesto, že se na místě fakticky nevyskytuje větší počet motorových vozidel. Pro vjezd je totiž nezbytné získat výjimku od Správy KRNAP.

[57] Ani s těmito námitkami nemohou být stěžovatelé úspěšní. Z toho, že se společnosti Mega Plus provozující lyžařský areál nepodařilo uspět v řízení podle § 24 zákona o pozemních komunikacích, nelze činit závěry pro toto řízení; stejně tak nejsou rozhodné subjektivní pochybnosti stěžovatelů o vůli městského úřadu jim vyhovět. To, že správní orgány a krajský soud doporučily stěžovatelům řešit jejich situaci v řízení podle § 24 či § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, ještě neznamená, že stěžovatelům zaručily úspěch. Jen je tím odkázaly na jiné řízení, v němž se mají řešit otázky, které do nynějšího řízení nepatří (tedy zvažovat sezónní omezení obecného užívání různými dopravními prostředky a poměřovat přitom protichůdné zájmy).

4. Závěr a náklady řízení

[58] Námitky stěžovatelů byly částečně nepřípustné, neboť je stěžovatelé uplatnili poprvé až v řízení o kasační stížnosti (část 3.1), nebo nedůvodné (ve zbytku).

[59] Stěžovatelé neměli v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Ani společnost Property Pec a Správa KRNAP jako osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů, protože v řízení neplnily povinnost uloženou soudem. Žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. listopadu 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu

pokračování