



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **M. Š.**, zastoupený JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, sídlem Nám. Republiky 2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové, **za účasti: I)** Družstvo Slunečnice, IČO: 25608622 sídlem Pešova 1077/1, Praha 8, zastoupené Mgr. Michaelem Dubem, advokátem, sídlem Na Baště sv. Jiří 258/7, Praha 6, **II)** Správa Krkonošského národního parku, sídlem Dobrovského 3, Vrchlabí, **III)** město Pec pod Sněžkou, sídlem Pec pod Sněžkou 230, **IV)** TJB, a. s., IČO 27431142, sídlem Dejvická 306/9, Praha 6, zastoupená Mgr. Martinem Janečkem, advokátem, sídlem Vodičkova 30, Praha 1, **V)** Apartmány v Peci, družstvo, IČO 02773881, sídlem Karlovská 172, Liberec, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. srpna 2022 č. j. KUKHK-28042/DS/2022-2 (Ma), o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. března 2023 č. j. 30 A 77/2022 - 89

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad v Trutnově (dále jen „správní orgán I. stupně“) posuzoval žádost osoby zúčastněné na řízení, Družstva Slunečnice (dále jen „žadatel“), kterou žádala o určení,

zda pozemní komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území X, v obci Pec pod Sněžkou, jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací (dále jen „účelová komunikace“ či „VPÚK“). Uvedené pozemky jsou ve vlastnictví žalobce.

[2] Rozhodnutím ze dne 20. května 2022 č. j. MUTN 51832/2022 správní orgán I. stupně určil, že na pozemcích parc. č. XA, XB, XD a XC se nachází VPÚK a dále že na pozemku parc. č. XE se VPÚK nenachází. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný, který dne 11. srpna 2022 v návěti uvedeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který žalobu rozsudkem uvedeným v návěti dne 31. března 2023 zamítl.

[3] Krajský soud se plně ztotožnil s odůvodněním správního orgánu I. stupně a žalovaného (dále též „správní orgány“) a výše uvedené závěry potvrdil.

[4] Krajský soud odmítl žalobní námitku, že správní orgány chybovaly, pokud deklarovaly účelovou komunikaci pouze na pozemcích ve vlastnictví žalobce, a nikoliv na dalších pozemcích, přes něž se také jezdí (parc. č. XF, XG, XH, XI, XJ, XK a XL). Podle krajského soudu se správní orgán I. stupně touto lokalitou zabýval komplexně a zjistil, že vlastníkem pozemků parc. č. XF, XG, XH a XI je Česká republika s příslušností pro hospodaření s tímto majetkem pro Správu Krkonošského národního parku (dále jen „KRNAP“), která nemá námitek s veřejným užíváním komunikace na těchto svých pozemcích. Nebylo tudíž důvodu i na těchto pozemcích existenci VPÚK deklarovat, neboť o tom, že se na nich nachází, nejsou žádné pochybnosti. Žalobce též neuvedl žádný relevantní důvod, proč by měl správní orgán deklarovat VPÚK též na parc. č. XJ [ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení IV)], parc. č. XK [ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení V)] a parc. č. XL (ve vlastnictví žadatele), neboť užívání cesty na zmíněných pozemcích není sporné. Krajský soud tedy uzavřel, že v průběhu správního řízení nevznikla potřeba posuzovat další pozemky z hlediska otázky, zda jsou svým charakterem VPÚK.

[5] Žalobce dále namítal, že výše uvedeným určením VPÚK na jeho pozemcích dochází k umožnění příjezdu k objektu žadatele ze tří stran, což odporuje jedné ze základních podmínek vymezených pro možnost omezení vlastnického práva veřejným užíváním. K této námitce krajský soud uvedl, že správní orgány posuzovaly splnění podmínky nutné komunikační potřeby, a to nikoliv pouze ve vztahu k objektu žadatele, ale též k dalším objektům a pozemkům, k nimž je třeba zajistit přístup. Správní orgán I. stupně tak dostatečně odůvodnil naplnění znaku nutné komunikační potřeby, tj. že komunikace vedoucí po pozemcích, na nichž deklaroval VPÚK, představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí bez možnosti jiného alternativního přístupu.

[6] Krajský soud dále odmítl námitku žalobce, že byl správními orgány nedostatečně zjišťován souhlas vlastníka cesty s veřejným užíváním, a nepřisvědčil námitce, že na daný případ dopadá nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, v němž se Ústavní soud zabýval souhlasem s veřejným užíváním pozemní komunikace, který udělila veřejnoprávní korporace v době nesvobody. Krajský soud uvedl, že správní orgán I. stupně podrobně vysvětlil a doložil, že sporná komunikace je část historické cesty (na pozemcích parc. č. XA, XB, XC), která v lokalitě existuje od nepaměti (minimálně od roku 1841).

pokračování

Pokud jde o cestu na pozemku parc. č. XD, její vznik lze datovat nejméně od roku 1951. Předchozí vlastníci sporných pozemků (fyzické osoby) minimálně od roku 1990 do roku 2002 nevyjádřili žádný kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním cesty ani z jejich strany nedošlo k žádnému aktivnímu jednání či jinému soukromoprávnímu ujednání. Přístup k pozemkům byl tak v minulosti po dlouhou dobu zajištěn účelovou komunikací bez omezení. Krajský soud se proto ztotožnil se závěry správních orgánů, že účelová komunikace již v minulosti platně vznikla a její právní status je závazný i pro budoucí vlastníky pozemku. Na její existenci proto nemá pozdější aktivita žalobce vliv (například jeho návrh nájemní smlouvy či dohody o finanční kompenzaci za užívání cesty). Stejně tak je irelevantní skutečnost, že v lokalitě platí omezení vjezdu motorových vozidel do zóny ochrany KRNAP.

[7] Žalobce dále namítal porušení svého vlastnického práva, a to zejména s ohledem na uzavřenou kupní smlouvu, kterou jeho právní předchůdci nabyli pozemky do vlastnictví, v níž je uvedeno, že nemovitosti nejsou nijak omezeny. Krajský soud této námitce nepřisvědčil, neboť nelze zaměňovat obsah soukromoprávních úkonů s instituty práva veřejného. Prohlášení v kupní smlouvě o tom, že nemovitosti nejsou nijak omezeny, se týká soukromoprávních omezení vztahujících se k prodávaným nemovitostem, nemůže však vyloučit či dokonce určit povahu komunikace vedoucí po převáděném pozemku. Krajský soud dále zdůraznil, že naplňuje-li komunikace zákonem vymezené definiční znaky, má charakter veřejné účelové pozemní komunikace ze zákona a posouzení ze strany příslušného silničního správního úřadu nemá konstitutivní účinky.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce rozporu s dobrými mravy, který žalobce spatřoval v tom, že pokud existovalo soukromoprávní řešení užívání sporné cesty, neměl žadatel věc řešit prostřednictvím práva veřejného, a to tím spíše, že užívá svou nemovitost ke komerčním účelům. Krajský soud zopakoval, že rozhodnutí silničního správního úřadu nezaložilo nový stav, ale pouze deklarovalo stav již dříve fakticky vzniklý ze zákona. Komerční využití nemovitosti žadatelem je z pohledu posouzení právní povahy sporné cesty irelevantní.

[9] Stejně tak žalobce nepřesvědčil krajský soud argumentem o nenaplnění zásady materiální pravdy z důvodu, že nebyly provedeny jím navržené důkazy (zjištění komerčního využívání nemovitostí žadatele, zjišťování podmínek zóny ochranné zóny KRNAP a údajného souhlasu vlastníků). Krajský soud uvedl, že zjišťování způsobu využívání nemovitosti žadatele a zjišťování podmínek ochranné zóny KRNAP nebylo pro posouzení dané věci třeba. Krajský soud neshledal, že by v projednávané věci došlo k porušení zásady materiální pravdy, neboť správní orgán I. stupně shromáždil dostatečné podklady (fotodokumentaci pořízenou v dané lokalitě, mapy, letecké snímky, výslechy svědků a další listinné důkazy – zejména vyjádření Správy KRNAP, kupní smlouvy, rozhodnutí pozemkového úřadu týkající se restituace a další), a tedy zjistil skutkový stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který byl nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[10] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. K posouzení první žalobní námitky (nesprávné a nezákonné určení pozemků, na nichž se nachází VPÚČ) uvedl, že vyjmenované pozemky v jeho vlastnictví neodpovídají rozměry ani kvalitou tomu, aby na nich mohla vést účelová komunikace (cesta se nenachází na celé ploše jeho pozemků). Pokud je v terénu zřejmé, že cesta vede po několika pozemcích a správní orgán shledává definiční znaky pro určení účelové komunikace, měl by označit všechny pozemky, na kterých se má účelová komunikace nacházet.

[11] K závěru krajského soudu o nutné komunikační potřebě účelové komunikace, která zajišťuje přístup k vícero objektům v dané lokalitě, stěžovatel uvedl, že krajský soud vyšel nekriticky z nesprávného odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a zřejmě se neseznámil s kompletním spisovým materiálem. Stěžovatel namítl, že správní orgán deklaroval vznik účelové komunikace na pozemku parc. č. XC, avšak žadatel i správní orgán vyhodnotil tento pozemek pro přístup ke svému objektu jako nepoužitelný. Dle stěžovatele tu nejsou žádné další subjekty, které by eventuálně tento přístup mohly využívat. Vzhledem k tomu, že správní orgán určil minimálně další možnost přístupu (resp. dvě spolu s pozemkem parc. č. XD), zpochybnil tak podmínku nutné komunikační potřeby ve vztahu k pozemkům na parc. č. XA a XB.

[12] Stěžovatel též nesouhlasí s krajským soudem, že na danou věc nedopadá nálezk Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, v němž se Ústavní soud zabýval přechodem vlastnického práva z veřejnoprávní korporace na fyzickou osobu. Stěžovatel uvádí, že státní organizace, které dříve pozemky vlastnily, naplňují důvody uváděné v právních větech uvedeného nálezu pro posuzování absence souhlasu. Stěžovatel dále uvádí, že nesouhlasí s dalšími závěry soudu týkajícími se prokázání nesouhlasu a nevěřejnosti užívání jeho pozemků, ať se jedná o dohodu o kompenzaci užívání jeho pozemků, návrh nájemní smlouvy, komerční využívání nemovitosti žadatele či omezení přístupu určitým vozidlům.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nelze zaměňovat obsah soukromoprávních úkonů s instituty práva veřejného. Uvádí, že omezení v kupní smlouvě se bezpochyby může týkat i veřejnoprávního omezení a pokud by byly prodávané pozemky takto omezeny, tak by to ve smlouvě bylo jistě uvedeno a mělo by to nepochybně vliv i na výši kupní ceny. Za relevantní považuje též svůj argument o chráněné zóně KRNAP a úzkém vymezení uživatelů pozemků (zákaz vjezdu motorovým vozidlům do zóny ochrany KRNAP a vjezd pouze s povolením). Vlastníci pozemků věděli, že jejich vlastnické právo není omezeno a že jejich pozemky neslouží k veřejnému užívání.

[14] Stěžovatel dále uvádí, že žadatel nejprve respektoval vlastnická práva žalobce a pozemky užíval za dohodnutých podmínek, čímž uznal neexistenci účelové komunikace. Následně se však domáhal určení účelové komunikace a možnosti bezplatného užívání pozemků, zejména z důvodu komerčních aktivit. Takové jednání shledává stěžovatel jako rozporné s dobrými mravy. Vytýká správním orgánům, že jejich rozhodnutí je nesprávné, neboť nebyly splněny podmínky pro určení účelové komunikace. Závěr soudu je z tohoto důvodu též nesprávný.

pokračování

[15] Krajskému soudu stěžovatel závěrem vytýká, že chybně zhodnotil jeho námitku o nenaplnění zásady materiální pravdy, neboť ve správním řízení nebyly provedeny jím navržené důkazy.

[16] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost žalovanému a osobám zúčastněným na řízení k vyjádření. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Z osob zúčastněných na řízení zaslal Nejvyššímu správnímu soudu své vyjádření pouze žadatel, který uvedl, že krajský soud svůj rozsudek řádně odůvodnil, vypořádal se se všemi argumenty stěžovatele, a je proto přesvědčivý. Žadatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[17] Žadatel dále nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že je jeho objekt dosažitelný z jiných stran. Uvádí též, že stěžovatel přednáší své argumenty pouze v obecné rovině jako pouhou negaci zjištění správních orgánů a krajského soudu. Účelová komunikace byla dle žadatele vymezena správně a je v pořádku, když nebyla vymezována ve vztahu k dalším pozemkům, neboť vlastníci s tím souhlasí, a není tedy nutnost tuto skutečnost deklarovat. Žadatel se též ztotožňuje s hodnocením krajského soudu stran zjišťování souhlasu s účelovou komunikací. Uvádí, že cesta na pozemcích existuje od nepaměti a byla užívána na základě konkludentního souhlasu předchozích vlastníků. Rovněž tato kasační námitka je dle žadatele obecná, protože stěžovatel neuvedl, v čem konkrétně se závěry krajského soudu nesouhlasí.

[18] Žadatel též souhlasil s krajským soudem, jak vypořádal námitky týkající se obsahu kupní smlouvy, porušení dobrých mravů a zásady materiální pravdy. K výhradě porušení dobrých mravů uvedl, že nikdy neuznal neexistenci účelové komunikace. Užíval-li pozemky za podmínek stanovených stěžovatelem, dělo se tak v rámci dobrých sousedských vztahů, neboť nebylo dáno na jisto, zda se jedná o účelovou komunikaci. Vyjasnění této otázky nepovažuje žadatel za rozporné s dobrými mravy, ale je to naopak prospěšné pro jistotu v právních vztazích mezi stěžovatelem, žadatelem a dalšími účastníky.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v rozsahu kasačních námitek a dospěl k závěru, že není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že napadený rozsudek netrpí žádnými vadami zakládajícími jeho nepřezkoumatelnost. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelné. Krajský soud vylicil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005 č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[21] Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že stěžovatel polemizuje s rozsudkem krajského soudu v obecné rovině (uvádí, že s ním nesouhlasí nebo že je nesprávný) a konkrétní argumentace je spíše jen zopakováním žalobních námitek. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem

proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, a stížnostní námitky se tedy musí upínat právě k tomuto rozhodnutí. Řízení o kasační stížnosti nepředstavuje pokračování soudního řízení o žalobě (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2020 č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti pak do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2005 č. j. 7 Afs 104/2004-54).

[22] Jádrem nyní posuzované věci je otázka, zda pozemní komunikace nacházející se na výše uvedených pozemcích ve vlastnictví stěžovatele splňuje znaky VPÚČ, a to především souhlas vlastníka a znak nutné komunikační potřeby.

[23] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je pozemní komunikace *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se pozemní komunikace dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

[24] Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích stanoví: *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.*

[25] Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace podle zákona o pozemních komunikacích, k jejímuž vzniku postačuje naplnění skutečností odpovídajících jejím definičním znakům. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na jakémkoli správním rozhodnutí. Rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu o její existenci podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se vydává pouze na základě žádosti osoby, která prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jejích práv a takové rozhodnutí má pouze deklaratorní povahu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2023 č. j. 1 As 198/2021-681).

[26] Žadatel vymezil předmět řízení dostatečně konkrétně, a to tak, že označil pozemky, na nichž pozemní komunikace vede a o jejichž charakteru byl mezi stranami spor. Nežádal o určení účelové komunikace na pozemcích vlastníků, kteří charakter cesty jako účelové komunikace nezpochybnili. V takovém případě postupoval správní orgán I. stupně správně, když rozhodoval jen a pouze o těchto sporných pozemcích, neboť účelem deklaratorního řízení je právě vyjasnění toho, zda zde účelová komunikace je či není. Ke stejnému závěru dospěla i komentářová literatura, podle níž se deklaratorní řízení nevede tehdy, pokud o veřejném užívání komunikace není sporu [ČERNÍN, K., ČERNÍNOVÁ, M., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích, Komentář*. Wolters Kluwer, 2015. Cit. dle Systému ASPI, § 2].

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud v této souvislosti pro úplnost poznamenává, že v kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že „vyjmenované pozemky v jeho vlastnictví neodpovídají rozměry ani kvalitou tomu, aby na nich mohla vést účelová komunikace“. Tento argument však vznáší v kontextu své kasační námitky vůči tomu, že VPÚK byla deklarována jen na jeho pozemcích, nikoli v celém průběhu pozemní komunikace na pozemcích dalších vlastníků. Nejvyšší správní soud má proto za to, že nejde o další samostatnou kasační námitku. Ostatně i kdyby měla být samostatnou kasační námitkou, nemohl by se jí Nejvyšší správní soud zabývat, neboť v žalobě stěžovatel nic o „neodpovídajících rozměrech a kvalitě pozemků“ netvrdil; šlo by tedy o kasační námitku nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. (*kasační stížnost není přípustná, opírá-li se o ... důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*).

[28] Jde-li o vlastní posouzení existence účelové komunikace, Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu, podle níž k jejímu vzniku musí být kumulativně naplněny čtyři definiční znaky: 1) musí jít o stálou a v terénu patrnou cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním a 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí. Všechny definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť i jediný definiční znak, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná (souhrnně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2017 č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17, včetně citace početné starší judikatury). V nyní posuzovaném případě stěžovatel především namítá, že chybí požadavek jeho souhlasu a není splněna nutná komunikační potřeba účelové komunikace.

III.a Souhlas vlastníka s obecným užíváním komunikace

[29] Judikatura se opakovaně zabývala parametry, které musí mít souhlas vlastníka pozemní komunikace s veřejným užíváním. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace může být dán i konkludentně a již existující souhlas nemůže vzít vlastník účelové komunikace jednostranně zpět, a to ani v případech, kdy byl udělen jeho právními předchůdci. Jinak řečeno, pokud účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2016 č. j. 3 As 18/2016-75, ze dne 2. května 2012 č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 21. srpna 2014 č. j. 9 As 147/2013-48, ze dne 22. ledna 2021 č. j. 23 As 33/2019-51, ze dne 1. srpna 2023 č. j. 1 As 54/2023-49 či ze dne 22. února 2018 č. j. 4 As 151/2017-66).

[30] Výjimku z tohoto pravidla dovedl Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 pro případ, že k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době nesvobody, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci. Vázanost takto vzniklým veřejnoprávním omezením by byla proti smyslu

vlastnické restituce (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2011 č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS).

[31] K problematice tzv. historických cest se Nejvyšší správní soud již v minulosti vyjádřil. V jednom ze svých prvních rozsudků ze dne 27. října 2004 č. j. 5 As 20/2003-64 uvedl, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009 č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS či ze dne 22. prosince 2009 č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Je tedy konstruována domněnka, podle které existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, přičemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o účelovou komunikaci (samozřejmě za současného naplnění dalších zákonných znaků).

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že výše citovaný náleze Ústavního soudu na daný případ nedopadá, neboť stěžovatel nenabyl pozemky od veřejnoprávní korporace v restituci, nýbrž od soukromých osob.

[33] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně se povahou a historií sporných cest podrobně zabýval. Dovodil, že komunikace na pozemcích parc. č. XA, XB, XC existuje v lokalitě po dlouhou dobu (takřka „od nepaměti“), aniž by jejímu veřejnému užívání předchozí vlastníci bránili. Totéž platí pro cestu na pozemku parc. č. XD, která v lokalitě existuje nejpozději od roku 1951. Neomezil se přitom jen na konstatování jejich existence (od nepaměti či od roku 1951), ale v intencích zmíněného nálezu Ústavního soudu posuzoval otázku souhlasu s veřejným užíváním i po roce 1989 v podmínkách demokratické společnosti. Ani v této době však správní orgán I. stupně neshledal žádný nesouhlas předchozích vlastníků s veřejným užíváním sporných cest.

[34] Nejvyšší správní soud proto musí přisvědčit krajskému soudu a správním orgánům, že lze v daném případě dovodit konkludentním způsobem udělený souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků jako VPÚČ. Jak již bylo uvedeno výše, jednou udělený konkludentní souhlas vlastníka pozemku s vedením účelové komunikace nelze jednostranně změnit či odvolat, ať již výslovně či implicitně (například návrhem nájemní smlouvy o užívání pozemní komunikace).

III.b. Nutná komunikační potřeba

[35] Podmínka nutné komunikační potřeby je odrazem ústavněprávního požadavku na proporcionalitu omezení vlastnického práva. Existují-li totiž jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům (viz již citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2014 č. j. 9 As 147/2013-48).

pokračování

[36] K otázce nutné komunikační potřeby se Nejvyšší správní soud vyjádřil v řadě svých dřívějších rozhodnutí. Například v rozsudku ze dne 16. května 2011 č. j. 2 As 44/2011-99 uvedl, že primárním smyslem pozemní účelové komunikace je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Postačí přitom, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje alespoň k jedné dotčené nemovitosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2015 č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 30. března 2023 č. j. 8 As 65/2021-50 však též dovodil, že nutná komunikační potřeba může být v odůvodněných případech posuzována i ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům. V rozsudku ze dne 28. června 2022 č. j. 10 As 99/2022-56 dále ozřejmil, že nutná komunikační potřeba musí být posuzována z pohledu těch, kteří ji skutečně využívají, a nemusí se přitom jednat pouze o motoristy, ale případně i o cyklisty či pěší.

[37] V nyní posuzovaném případě správní orgán I. stupně podrobně vysvětlil, že sporné cesty na výše uvedených pozemcích neslouží pouze přístupu k objektu žadatele, ale spojují další objekty a pozemky v okolí, přičemž specifikoval, o jaké konkrétní objekty a pozemky se jedná. Krajský soud aproboval odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného a ve shodě s jejich závěry dovodil, že je v daném případě znak nutné komunikační potřeby naplněn.

[38] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že správní orgán deklaroval vznik účelové komunikace na pozemku parc. č. XC, přestože žadatel i správní orgán vyhodnotili tento pozemek pro přístup k nemovitostem žadatele jako nepoužitelný pro jeho stav (nesjízdnost, jak uvedl v žalobě) a nejsou tu žádné další objekty, ke kterým by měl být touto cestou zajištěn přístup.

[39] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že cesta na tomto pozemku nezajišťuje bezprostřední přístup k žádnému objektu. Nelze však přehlížet, že jde o část historické cesty, na níž se nachází značená turistická trasa vedoucí ze směru od lokality Severka, přes hotel Energetik a dále směr centrum Pec pod Sněžkou, jak uvedl krajský soud v napadeném rozsudku. Cesta dále bezprostředně navazuje na další cesty (na pozemcích parc. č. XM, parc. č. XN a parc. č. XL), které již spojují řadu stavebních pozemků a dalších objektů (např. pozemek parc. č. XO, XP či XQ). Část cesty na pozemku parc. č. XC je proto třeba vnímat jako součást již vzniklé a dlouhodobě existující cesty, která jako celek naplňuje nutnou komunikační potřebu. V této souvislosti se již v minulosti Nejvyšší správní soud vyjádřil, že při posuzování znaků účelové komunikace, což platí též pro nutnou komunikační potřebu, zpravidla nelze spornou komunikaci „kouskovat“ na části, a naopak je třeba hodnotit cestu jako funkční celek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2023 č. j. 10 As 341/2022-36).

[40] Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani s námitkou stěžovatele, že určil-li správní orgán účelovou komunikaci na pozemku parc. č. XC, zpochybnil tak podmínku nutné komunikační potřeby ve vztahu k pozemkům na parc. č. XA a XB, neboť tím otevřel žadateli další možnost přístupu k jeho nemovitosti. Jak již bylo uvedeno výše a jak správně uvedl žalovaný i krajský soud, správní orgán I. stupně neposuzoval znak nutné komunikační

potřeby toliko ve vztahu k pozemku žadatele, ale též k dalším pozemkům a objektům, pro něž cesta plní komunikační spojnicí (viz předešlý odstavec).

[41] Jde-li o další námitky stěžovatele, krajský soud tyto námitky odpovídajícím způsobem vypořádal a s jeho závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že způsob využití nemovitosti, ať již pro vlastní potřebu či komerčním způsobem, není pro určení účelové komunikace rozhodující. Podstatné je pouze to, zda jsou naplněny všechny znaky účelové komunikace (viz výše citovaná judikatura). Obdobně není rozhodující, zda je na dané komunikaci omezen vjezd určitým vozidlům, pokud je zachováno veřejné užití této komunikace, a to ze strany vlastníků přilehlých nemovitostí, pracovníků KRNAP či široké veřejnosti (např. pěších turistů). Proto ani tvrzení stěžovatele o *nesjízdnosti* nějakého úseku komunikace nevylučuje samo o sobě, že by se nemohlo jednat o VPÚK.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí též se závěrem krajského soudu, že v případě argumentace kupní smlouvou nelze zaměňovat obsah soukromoprávních úkonů s instituty veřejného práva. Namítá-li stěžovatel, že obsah kupní smlouvy neodpovídá skutečnému stavu, přichází teoreticky v úvahu řešit tento rozpor občanskoprávní cestou, avšak pro určení účelové komunikace nemá toto posouzení žádný význam. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem neshledal ani žádný rozpor s dobrými mravy ze strany žadatele. Přisvědčit lze naopak žadateli v tom, že snaha o vyjasnění sporné komunikace neindikuje jednání rozporné s dobrými mravy, ale spíše ukazuje na prospěšné jednání pro jistotu v právních vztazích mezi sousedy. Krajský soud rovněž správně přisvědčil správnímu orgánu I. stupně a žalovanému, když neshledal důvod k provedení stěžovatelem navržených důkazů.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim soud žádnou povinnost neuložil.

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

V Brně dne 1. února 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu