



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudkyně Lenky Matyášové a soudce Tomáše Blažka v právní věci žalobce: **J. Š.**, zastoupený Mgr. Davidem Strupkem, advokátem, sídlem Betlémské náměstí 351/6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, za účasti: **I) L. K. a II) J. K.**, oba zastoupeni Mgr. Martinou Krňoulovou, advokátkou, sídlem Palackého 211, Turnov, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2022, č. j. KUKHK-29435/DS/2022-2(Ma), o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 3. 2023, č. j. 30 A 80/2022-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se 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 Turnov (dále též „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 26. 11. 2021, č. j. OD/21/36640/vOD, deklaroval na pozemku st. parc. č. 207 v kat. území Žernov existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.,

o pozemních komunikacích, a uložil žalobci dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odstranění pevných překážek (hrazení) z této pozemní komunikace. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku změnil text výroku prvostupňového rozhodnutí pouze tak, že jej upřesnil, věcně však potvrdil závěr městského úřadu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na označeném pozemku a rovněž povinnost žalobce odstranit pevné překážky z této pozemní komunikace.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Krajský soud nejprve zrekapituloval skutkový stav zjištěný správními orgány, který vyhodnotil jako souladný s obsahem správního spisu. Krajský soud dospěl ve shodě se správními orgány k závěru, že cesta na dotčeném pozemku, který byl součástí areálu mlýna, existovala již v roce 1938 (jak potvrzuje letecký snímek lokality z uvedeného roku), přičemž vlastnické právo zůstalo i po roce 1948 zachováno soukromým vlastníkům (fyzickým osobám). Dotčený pozemek byl před rokem 1966 konkrétně ve vlastnictví fyzické osoby (pana J. H.), která mlýn včetně označeného pozemku v tomto roce prodala jednotnému zemědělskému družstvu, jehož právním nástupcem se počátkem devadesátých let 20. století stalo nové zemědělské družstvo. To posléze v roce 1996 prodalo areál mlýna včetně pozemku jiné fyzické osobě (Ing. P. S.), která jej téhož roku darovala žalobci. Žalobce v roce 2005 umístil na dotčený pozemek pevné překážky a znemožnil tím užívání cesty. Osoby zúčastněné na řízení jako jedni z uživatelů sporné cesty, po které mají zajištěn přístup k vlastnímu domu, proto iniciovaly řízení o odstranění pevných překážek, v němž se správní orgány zabývaly existencí veřejně přístupné účelové komunikace.

[3] Krajský soud se ztotožnil s posouzením správních orgánů obou stupňů, že v daném případě sporná cesta naplňuje všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Podrobně se zabýval její patrností v terénu (první znak), kterou posuzoval k okamžiku umístění pevných překážek žalobcem. Krajský soud shledal cestu jasně patrnou v terénu, svůj závěr opřel o konkrétní důkazy provedené ve správním řízení. Z důkazů provedených ve správním řízení dle krajského soudu rovněž vyplynulo, že sporná cesta splňuje též účel předpokládaný § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (druhý znak) tím, že spojuje jednotlivé nemovitosti (na obou stranách mlýna) s ostatními komunikacemi. V souvislosti s posuzováním znaku souhlasu minulých vlastníků dotčeného pozemku a žalobce s obecným užíváním pozemku veřejností (třetí znak) krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu a Ústavního soudu stran souhlasu, který může být udělen i konkludentně, a to neprojevením tzv. kvalifikovaného nesouhlasu se vznikem komunikace. V této souvislosti poukázal na obsah svědeckých výpovědí provedených k důkazu ve správním řízení, z nichž vyplynulo, že již před rokem 1966 nebránil tehdejší vlastník široké veřejnosti v průchodu a průjezdu po sporné cestě vedoucí přes areál mlýna. Jeho souhlas se vznikem komunikace zavazoval pozdější vlastníky označeného pozemku. Dle krajského soudu nebylo v řízení zjištěno, že by až do roku 2005 kterýkoli z pozdějších vlastníků mlýna a dotčeného pozemku (včetně žalobce) bránil veřejnosti v obecném užívání sporné cesty. K okruhu osob užívajících cestu krajský soud uvedl, že ve správním řízení bylo prokázáno, že ji neužívaly jen osoby zúčastněné na řízení, jak se pokouší tvrdit žalobce, nýbrž sloužila jako přístupová cesta k dalším třem domům, užívali ji majitelé dalších pozemků (včetně zemědělského družstva), myslivci, děti při cestě do školy – tedy široká veřejnost.

pokračování

[4] Dále krajský soud konstatoval, že ve správním řízení nebylo možno zjistit, kdy přesně před rokem 1966 bylo s veřejným užíváním cesty započato, nicméně z leteckých snímků provedených k důkazu je zřejmé, že sporná cesta existovala přinejmenším již v roce 1938. Z uvedeného krajský soud dovodil, že se v daném případě jedná o veřejnou cestu existující od nepaměti. Krajský soud také potvrdil závěry správních orgánů o existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (čtvrtý znak). Připomněl, že osoby zúčastněné na řízení jsou po zahrazení sporné cesty odkázány na náhradní přístup (nikoli však již příjezd) k vlastnímu domu přes luční pozemky. Tento nouzový přístup proto nehodnotil jako dostačující alternativu, a to i z toho důvodu, že byla zřízena jako důsledek protiprávního jednání žalobce. Dále soud uvedl, že tento alternativní přístup se opírá toliko o občanskoprávní institut kdykoli odvolatelné výprosy.

II. Kasační stížnost a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že v uvedené věci byl zneužit institut veřejného užívání ve prospěch obyvatel jediné nemovitosti (*pozn. soudu: osob zúčastněných na řízení*), není tedy splněna podmínka obecného užívání. Osoby zúčastněné na řízení navíc mají dle stěžovatele k dispozici alternativní cestu. Stěžovatel na dotčeném pozemku chová koně, čímž se krajský soud ani správní orgány nezabývaly.

[6] Stěžovatel dále v kasační stížnosti rozporoval výhradně naplnění znaku souhlasu vlastníka cesty s jejím veřejným užíváním, tedy třetí znak. I za předpokladu, že by souhlas bylo možno udělit konkludentně a že by zavazoval právní nástupce vlastníka, krajský soud dle stěžovatele pochybil tím, že vycházel z pouhého neprojevení kvalifikovaného nesouhlasu. Dle stěžovatele totiž osoba jednající konkludentně musí chtít následek svého konkludentního jednání, musí k němu směřovat její vůle. Při vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy vlastník cesty musí mít vůli, aby účelová komunikace vznikla a aby cestu užíval neomezený okruh osob bez ohledu na účel užívání, a tuto vůli vědomě projevit. Pouze výjimečně lze připustit, aby konkludentní jednání vyplývalo z pouhé nečinnosti. Strpění určitého typického jednání dle stěžovatele ještě neznamená projev vůle nutné ke vzniku právního vztahu.

[7] Stěžovatel v této souvislosti přestřel řadu abstraktních otázek, zda vlastník cesty neprotestující proti užívání vlastního pozemku sousedy souhlasí s budoucím užíváním cesty neomezeným okruhem osob, zda tím, že v době nesvobody před rokem 1989 neprotestoval proti užívání cesty zemědělskými nebo stavebními stroji, souhlasil s budoucím užíváním cesty neomezeným okruhem osob, zda byl takový souhlas dán i tím, že nevyháněl hrající si děti nebo houbaře apod. Dle stěžovatele může být legitimním důvodem neprojevení kvalifikovaného nesouhlasu i snaha o dobré sousedské vztahy ve vesnici.

[8] Stěžovatel rovněž namítl, že pro shledání naplnění znaku konkludentního souhlasu musí být důkazní břemeno nastaveno přísně, nesmějí existovat důvodné pochybnosti a toto břemeno netíží vlastníka cesty. Svolení dané několika sousedům k užívání cesty jako příjezdu k jejich domům nemůže představovat otevření cesty neomezenému okruhu osob (veřejnosti). Konkludentní souhlas (slovy stěžovatele „*souhlasný subjektivně volní vztah*

vlastníků k podstatným náležitostem institutu veřejně přístupné účelové komunikace“) tak v souzené věci dle nebyl prokázán bez důvodných pochybností.

[9] Stěžovatel také vyjádřil pochybnost nad ústavností § 7 zákona o pozemních komunikacích, ústavní konformitou jeho dosavadní aplikace správními orgány i soudy, přičemž navrhl, aby Nejvyšší správní soud podal Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Dle stěžovatele není pochyb o tom, že vznikem veřejně přístupné účelové komunikace dochází k zásahu do vlastnického práva jejího vlastníka, a to i v případě, kdy se vznikem veřejné cesty vlastník vysloví souhlas. Stěžovatel tvrdil, že současný výklad § 7 zákona o pozemních komunikacích, zastávaný právní praxí, není ústavně konformní, neboť 1) právní základ omezení vlastnického práva je nepředvídatelný a porušuje zásadu právní jistoty (souhlas není požadován dle stěžovatele jednoznačně prokazatelnou formou), 2) není dodrženo hledisko nezbytnosti, pokud jde o přístup neomezeného okruhu osob a neodvolatelnost souhlasu, 3) není dodrženo hledisko proporcionality v užším smyslu slova (veřejný zájem neomezeného okruhu osob, které cestu nezbytně nepotřebují, je dle stěžovatele v hrubé disproporci s významem práva na ochranu vlastnictví).

[10] K hledisku nepředvídatelnosti stěžovatel poukázal na to, že vznik veřejné komunikace je odvozován od skutečnosti, jak před desítkami let původní vlastníci vnímali užívání vlastní cesty a zda mu bránili. Vlastník není schopen dle stěžovatele předvídat, jaké následky přinese jeho chování. Z hlediska právní jistoty považuje stěžovatel za problematické, že účelová komunikace vzniká ze zákona, přičemž nabyvatelé pozemků s účelovou komunikací nemusejí vědět, že jejich vlastnické právo bude omezeno institutem obecného užívání. Ani důsledné prověření předmětu koupě (*due diligence*) nemusí znamenat možnost zjistit existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku. Smluvní strany si tak nemohou být jisty (ne)existencí právních vad předmětu převodu.

[11] K nedodržení hlediska nezbytnosti stěžovatel poukázal na jím spatřovanou problematičnost spočívající v nemožnosti odvolat jednou udělený souhlas s obecným užíváním. Absolutní neodvolatelnost dle stěžovatele není nezbytná, postačovala by povinnost ponechat právo cesty osobám, které ji potřebují pro výkon vlastních práv. Stěžovatel dále stručně předesťel možnosti jiných právních úprav, které dle jeho názoru lépe vyhovují hledisku nezbytnosti zásahu do vlastnického práva jednotlivce.

[12] Žalovaný práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

[13] Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že stěžovatel přehlíží, že v souzené věci krajský soud dospěl k závěru, že sporná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací (resp. veřejnou cestou) od nepaměti, neboť existovala již v roce 1938. V případě cest od nepaměti tedy již není třeba prokazovat existenci souhlasu vlastníka, neboť není možno určit, jakým způsobem, kým a kdy byl souhlas udělen. Stěžovatelovy úvahy ohledně subjektivně volního vztahu vlastníků ke zřízení veřejné cesty tedy nejsou v dané věci rozhodné, neboť souhlas s obecným užíváním se v případě cest od nepaměti nezkoumá a vychází se z domněnky jeho existence.

[14] K tvrzené neústavnosti § 7 zákona o pozemních komunikacích a aplikační praxe poukázaly osoby zúčastněné na dřívější závěry Ústavního soudu. Nezbytnost existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku stěžovatele byla krajským soudem

pokračování

i správními orgány zkoumána a bylo zvažováno, zda existují jiné způsoby zajištění komunikačního spojení dotčených nemovitostí. Proporcionalita omezení stěžovatelova vlastnického práva byla zohledněna, vedle osob zúčastněných na řízení existuje řada vlastníků sousedních nemovitostí, kteří veřejně přístupnou účelovou komunikaci nezbytně potřebují pro obsluhu vlastních nemovitostí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Podle § 2 odst. 1 zákona 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 § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je veřejně přístupnou 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*.

[17] Pro veřejně přístupné účelové komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako účelové komunikace a umožnit na něj veřejný přístup, dochází k omezení jeho vlastnického práva. Protože takové omezení vlastnického práva zákon o pozemních komunikacích nespojuje s poskytnutím finanční náhrady (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), shoduje se dosavadní ustálená judikatura vrcholných soudů, že podmínkou vzniku účelové komunikace je souhlas vlastníka (výslovný nebo konkludentní) s užíváním cesty na jeho pozemku veřejností (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, bod 33). Druhou podmínkou dovozovanou judikaturou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je existence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby (citovaný nálezy sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34).

[18] Souhlas vlastníka je znakem veřejně přístupné účelové komunikace, který je třeba vztahovat k blíže neurčenému okruhu osob (tj. veřejnosti). Znak nutné komunikační potřeby se naopak obvykle zkoumá ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem (a tedy konkrétním osobám), pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Aby bylo možno na pozemku deklarovat veřejnou účelovou komunikaci, musejí být naplněny oba znaky, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 20/2020-81, body 15 až 20, nebo ze dne 31. 10. 2023, č. j. 6 As 180/2022-69, bod 20).

[19] Dlouhodobá a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, od níž soud neshledal důvod se odchýlit ani v nyní souzené věci, je tak založena na zkoumání čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž prvé dva znaky vyplývají přímo ze zákona (patrnost cesty v terénu z § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a naplnění zákonného účelu

z § 7 téhož zákona), zatímco druhé dva znaky (souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nutná komunikační potřeba) dovodila soudní judikatura (vedle výše citovaných rozsudků lze z novějších uvést např. rozsudky ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50, bod 22, nebo ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, bod 9).

[20] V nyní souzené věci stěžovatel jako vlastník dotčeného pozemku, na němž byla shledána existence veřejně přístupné účelové komunikace, zpochybnil v kasační stížnosti výhradně třetí znak, tj. souhlas vlastníka cesty s jejím užíváním blíže neurčeným okruhem osob (veřejností). Nejvyšší správní soud považuje závěry krajského soudu stran naplnění tohoto znaku za správné a stěžovatelem uplatněné námitky neshledal důvodnými.

[21] Stěžovatel nejprve namítl, že institut veřejné komunikace a veřejného užívání byl v souzené věci zneužit ve prospěch vlastníků jediné nemovitosti (osob zúčastněných na řízení), a tedy není naplněno obecné užívání. Toto ničím neodůvodněné tvrzení však nemá oporu v provedeném dokazování a již krajský soud je v odůvodnění napadeného rozsudku přesvědčivě vyvrátil (viz shrnutí úvah a závěrů krajského soudu obsažené v bodě [3] tohoto rozsudku, podrobně odůvodněných v bodech 64 až 71 napadeného rozsudku, na které Nejvyšší správní soud odkazuje). Krajský soud také náležitě odůvodnil, v čem spatřuje nedostatečnost alternativní cesty pro osoby zúčastněné na řízení, jíž se stěžovatel jako vyhovující alternativy dovolával (body 73 až 78 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a nepovažuje za nutné je znovu opakovat. Rovněž souhlasí se závěry krajského soudu, že způsob využití pozemku stěžovatelem (chov koní) je pro posouzení věci nerozhodný, resp. není relevantní z hlediska posouzení protiprávního zahrazení veřejně přístupné účelové komunikace překážkami ani z hlediska posouzení její existence.

[22] Rozporoval-li stěžovatel kvalitu souhlasu vlastníka cesty (a jeho právních předchůdců) s veřejným užíváním a tvrdil-li v této souvislosti, že nebylo bez důvodných pochybností prokázáno věnování obecnému užívání, lze souhlasit s názorem osob zúčastněných na řízení, že stěžovatelova argumentace zpochybňující dostatečnost projevů vůle jeho právních předchůdců se v tomto případě do značné míry mýjí s podstatou věci. V posuzované věci totiž z provedených důkazů vyplynulo, že se jedná o cestu užívanou od nepaměti, jejíž existence je potvrzena přinejmenším již od roku 1938 (viz bod 66 napadeného rozsudku). Jedná se tedy o cestu užívanou tak dlouho, že již neexistují pamětníci, kteří by mohli objasnit okolnosti jejího vzniku, a tyto okolnosti nelze zjistit ani z jiných důkazních prostředků. Při obecném užívání cesty od nepaměti ovšem deklarace veřejné cesty nezávisí na prokázání existence souhlasu konkrétního vlastníka (ať výslovného, či konkludentního), neboť se jedná právě o případ, kdy pro zjevnou prastarost cesty nelze vystopovat, zda a kým byl s jejím obecným užíváním udělen souhlas (rozsudek ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, bod 33). Platí tedy, že *„pokud jde o cestu, jež je obecně užívána (...), a to od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby, je třeba vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace“* (tamtéž, bod 35). U cest existujících od nepaměti je tedy konstruována domněnka souhlasu (věnování) obecnému užívání (tamtéž, bod 30, a v něm obsažená judikatura Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu).

pokračování

[23] Správní orgány i krajský soud se tak otázce prokazování konkludentního souhlasu s užíváním cesty veřejností věnovali pouze podpůrně, veškeré stěžovatelovy námitky rozporující udělení souhlasu z tohoto důvodu nemohou zvrátit výsledek celkového posouzení věci. Nad rámec uvedeného nicméně Nejvyšší správní soud uvádí, že ani těmito námitkám nepřisvědčil. Krajský soud správně poukázal na skutečnost, že konkludentní souhlas (udělený strpěním veřejného užívání cesty) byl ze strany stěžovatele a jeho právních předchůdců prokázán nejpozději od šedesátých let 20. století do roku 2005. Vlastníci cesty (včetně stěžovatele) po dobu nejméně čtyřiceti let projevovali vůli přenechat pozemek s cestou obecnému užívání, přičemž posledních patnáct let se tak dělo již v podmínkách demokratického právního státu. Nelze tedy přistoupit na sofistiku, již se stěžovatel pokouší popřít, že omisivní jednání je právním jednáním majícím právní důsledky, byť je projev vůle v tomto případě vyjádřen pasivním chováním v podobě strpění chování jiného. Neprojevení kvalifikovaného nesouhlasu s pravidelným faktickým užíváním cesty veřejností (nevykazování osob, nezřízení legálního oplocení pozemku, neosazení cedulí zakazujících vstup apod.) po dobu mnoha desetiletí nelze hodnotit jako „pouhé mlčení“ a neprojevení vůle, jak tvrdí stěžovatel. Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. 26 Cdo 975/2007, proto není v této věci přílehlavý, a příslušná ustanovení občanského zákoníku nelze v dané věci aplikovat ani *per analogiam iuris*.

[24] Ke kasačním námitkám zpochybňujícím ústavnost § 7 zákona o pozemních komunikacích Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelovo přesvědčení o protiústavnosti tohoto ustanovení nesdílí, a tedy neshledal důvod podat Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Za neústavní Nejvyšší správní soud nepovažuje ani aplikaci právních předpisů na stěžovatelův případ.

[25] Již ve výše citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 se Ústavní soud zabýval ústavní konformitou omezení vlastnického práva vyplývajícího z § 7 (definice účelové komunikace) a § 19 (institut obecného užívání komunikace) zákona o pozemních komunikacích. Ústavně konformním shledal Ústavní soud restriktivní výklad citovaných ustanovení, který jako podmínku omezení vlastnického práva (bez ohledu na obsah pozitivní právní úpravy) vyžaduje souhlas vlastníka pozemku s cestou s obecným užíváním, který však může být udělen i konkludentně, přičemž se ztotožnil s judikaturou občanskoprávního i správního soudnictví, která již dříve dospěla ke stejným závěrům (bod 33 nálezu). Dále Ústavní soud akceptoval názor, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, byl-li udělen vlastníky předchozími, s výjimkou specifické situace pozemků navracených restitucí (bod 38).

[26] Citovaný nálezn Ústavního soudu tak výslovně podporuje ustálený výklad judikatury obecných soudů, že udělený souhlas vlastníka může mít rovněž konkludentní povahu a že i v takovém případě zavazuje právní nástupce. Ústavní soud neshledal rozpor současné správní i soudní praxe s principem právní jistoty z těch hledisek, kterých se dovolává stěžovatel. Naopak v rozporu s tímto principem by byla změna a rozkolísání dlouhodobé a jednotné judikatury Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu, která se shoduje též se závěry judikatury předválečného Nejvyššího správního soudu vycházející při posuzování existence veřejných cest z totožných východisek: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek*

byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační“ (rozsudek ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. 10729/32, č. 10017/1932 Boh. A). Je to právě desetiletí trvající nesporný právní výklad dané problematiky podáváný nejvyššími soudními instancemi, který adresátům právních norem zajišťuje předvídatelnost právního posouzení v obdobných situacích, a tedy i právní jistotu.

[27] Ke stěžovatelem poukazované údajné právní nejistotě smluvních stran při převezech pozemků Nejvyšší správní soud poznamenává, že právě důsledným prověřováním předmětu převodu (*due diligence*) lze zjistit existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku, jakkoli není evidována v žádné veřejnoprávní evidenci. Skutečnost, že účelovou komunikací může být toliko v terénu existující dopravní cesta (první znak), znamená, že již vlastním ohledáním konkrétního pozemku na místě lze zjistit jeho případné „zatížení“ veřejnou cestou. Toto zjištění lze pak následně ověřit u silničního správního úřadu, byť v komplikovanějších případech přinese právní jistotu až výsledek deklaratorního správního řízení o (ne)existenci komunikace.

[28] V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 pak Ústavní soud potvrdil i judikaturou dovozenou druhou podmínku omezení vlastnického práva, a sice nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu. Právě tato podmínka dle Ústavního soudu zajišťuje proporcionalitu omezení, a to jak z hlediska potřeby, která je v tomto případě dokonce restriktivně chápána jako nezbytnost, tak z hlediska přiměřenosti v užším smyslu slova (bod 34).

[29] Z výše uvedeného tak vyplývá, že Ústavní soud považuje výklad zastávaný obecnými soudy za ústavně konformní právě vzhledem ke kombinaci třetího a čtvrtého znaku, které společně představují dostatečnou záruku legitimacy omezení vlastnického práva.

[30] Závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že shora předestřený náhled Ústavního soudu na danou problematiku nebyl v žádném z jeho pozdějších rozhodnutí zpochybněn. Ústavní soud naopak v řadě dalších případů odmítl ústavní stížnosti proti rozsudkům soudů vycházejícím z citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06, které prošly testem ústavnosti (viz např. usnesení ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15; ze dne 18. 5. 2017, sp. zn. I. ÚS 4103/16; ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 2841/17).

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[32] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání

pokračování

nákladů řízení, proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. března 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu