



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. M.**, zast. Mgr. Richardem Novákem, advokátem, se sídlem Vodičkova 730/9, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) L. D., II) Město Ždírec nad Doubravou, se sídlem Školní 500, Ždírec nad Doubravou, zast. JUDr. Ondřejem Málkem, advokátem, se sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod, III) L. B., IV) R. F. V) L. P., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2022, č. j. KUJI 100896/2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 6. 2023, č. j. 30 A 20/2023-100,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Chotěboř, Odbor dopravy a přestupků (dále jen „městský úřad“), rozhodnutím ze dne 27. 7. 2022, č. j. MCH-30396/2022/ODAP/BJ (dále jen „rozhodnutí městského úřadu“), rozhodl podle § 142 odst. 1 správního řádu, že se na pozemku žalobce parc. č. XA v k. ú. K. Ž. D. (dále jen „pozemek“) nachází v celém úseku veřejně přístupná účelová komunikace s tím, že její přesná poloha je daná katastrální mapou.

[2] Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil výrok rozhodnutí městského úřadu tak, že určil, že: „Na pozemku parc. č. XA v k. ú. K. Ž. D. se nachází veřejně přístupná účelová komunikace v úseku od hranice s pozemkem na parc. č. XB

v k. ú. K. Ž. D. po napojení na pozemek parc. č. XC v k. ú. K. Ž. D. u severovýchodního konce pozemku parc. č. XD v k. ú. K. Ž. D. Na zbývající části pozemku parc. č. XA v k. ú. K. Ž. D. se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.“

II.

[3] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“). Ten žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek. Shledal, že byly splněny všechny pojmové znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to v té části pozemku, která je vymezena ve výroku napadeného rozhodnutí (dále jen „dolní část pozemku“). J. K. a následně společnost KINSKÝ Žďár, a. s. (dále společně též „předchozí vlastníci“) po celou dobu od nabytí pozemků v restituci v roce 2004 aktivně nevyjádřili nesouhlas s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, tudíž s takovým užíváním konkludentně souhlasili. Z uvedeného důvodu nebylo podle krajského soudu rozhodné, zda souhlas s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace udělila veřejnoprávní korporace vlastníci pozemek ještě před jeho restitucí v roce 2004. Nevyvstaly ani žádné pochybnosti o udělení souhlasu s užíváním pozemku předchozími vlastníky. Žalovaný se této otázce v napadeném rozhodnutí dostatečně věnoval a zejména na základě výpovědí svědků zjistil skutkový stav věci potřebný k rozhodnutí. Z výpovědí místních obyvatel vyplynulo, že si cestu na pozemku pamatují již od svého narození, že se tam nachází minimálně 80 let či z doby Rakouska-Uherska, že tam chodí lidé na procházky a že se jedná o přístupovou cestu k některým pozemkům. S ohledem na uvedené krajský soud nepřisvědčil žalobcovu tvrzení o tom, že správní orgány provedly selektivní hodnocení a vybírání důkazů.

[5] Krajský soud za důvodnou nepovažoval ani námitku o tom, že ke zvýraznění veřejně přístupné účelové komunikace na dolní části pozemku došlo teprve v důsledku navázení šterku osobou zúčastněnou na řízení I). Ve shodě s žalovaným považoval za důležitou skutečnost, že cesta je v terénu pozemku patrná, nikoliv způsob, jakým k jejímu zvýraznění došlo. Upozornil, že spor o neoprávněných úpravách pozemku spočívajících v navážce šterku by měl soukromoprávní povahu. Stejně tak se krajský soud neztotožnil s tvrzením žalobce, podle něž pro naplnění účelu veřejně přístupné účelové komunikace postačovalo její deklarování pouze k hranici pozemku parc. č. XH v tomtéž katastrálním území (shodně jako všechny v dalším textu zmíněné pozemky – poznámka soudu). Z fotodokumentace pořízené při místním šetření městského úřadu dne 27. 4. 2022 (dále jen „fotodokumentace“) plyne, že napojení na pozemek parc. č. XC není možné tak, jak navrhuje žalobce, neboť na rozhraní pozemků parc. č. XH a parc. č. XC se nacházejí stromy a keře. Přirozenější je tedy řešení žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí, který veřejně přístupnou účelovou komunikaci deklaroval až po severovýchodní cíp pozemku parc. č. XD, čímž vytvořil logický komunikační systém.

[6] Opodstatněnou neshledal krajský soud ani žalobní argumentaci ohledně potřebné šířky veřejně přístupné účelové komunikace v rozsahu alespoň 3 metrů, neboť taková podmínka ze zákona ani z ustálené judikatury týkající se veřejně přístupných účelových

pokračování

komunikací nevyplývá. K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a porušení zásad správního řízení připomněl, že není povinností správního orgánu vypořádávat každou odvolací námitku zvlášť. Žalobce také neupřesnil, jaké zásady správního řízení měly správní orgány porušit. Poukázal i na to, že rozhodnutí městského úřadu a napadené rozhodnutí tvoří jeden celek, a proto se krajský soud nezabýval těmi částmi rozhodnutí městského úřadu, které byly napadeným rozhodnutím změněny.

[7] K namítanému porušení čl. 11 Listiny základních práv a svobod pak podle krajského soudu nemohlo dojít, protože deklarování veřejně přístupné účelové komunikace představuje omezení vlastnického práva bez náhrady. Ústavní konformita takového omezení je zajištěna požadovaným souhlasem vlastníka pozemku. Přestože žalobce v žalobě upozorňoval i na to, že záměr změny č. 5 Územního plánu města Ždírec nad Doubravou nebyl zveřejněn na úřední desce, krajský soud poukázal na to, že uvedená změna územního plánu nebyla předmětem jeho přezkumu a nemohla mít pro správní ani soudní řízení v posuzované věci žádný význam.

III.

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, případně navrhuje zrušit i napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti namítá, že krajský soud mechanicky přejal nesprávnou argumentaci žalovaného, aniž by se vypořádal s jeho podstatnými žalobními námitkami. Krajský soud nesprávně vyhodnotil splnění podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že není podstatné, jak došlo ke zvýraznění cesty na pozemku. Pokud by totiž posuzoval podobu pozemku před navázkou šterku a jiného materiálu, dospěl by k závěru o neexistenci souhlasu s jeho užíváním, a také o absenci znaku patrnosti cesty v terénu jako předpokladů pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Patrnost cesty v terénu totiž vznikla protiprávním jednáním (navázkou šterku a dalšího materiálu) osoby zúčastněné na řízení I) v roce 2017. Uvedená patrnost cesty v terénu nadto musí být trvalá. Stěžovateli rodiče po nabytí vlastnického práva k pozemku v roce 2019 vyjádřil nesouhlas s užíváním pozemku. Ve správním řízení bylo prokázáno, že předchozí vlastníci jej po restituci v roce 2004 získali ve stavu, kdy se na pozemku žádná cesta nenacházela, k jejímu obnovení z jejich strany nedošlo a ani nebyl osobě zúčastněné na řízení I) udělen souhlas s navážením šterku na pozemek. Před tímto nelegálním navážením šterku se dolní část pozemku nevyužívala, byla ponechána ladem a nacházela se zde pouze pěšina ztrácející se v trávě. Krajský soud i žalovaný tudíž pochybili, pokud zmíněné skutkové okolnosti vyhodnotili jako soukromoprávní spor.

[10] Stěžovatel rozporuje také závěr krajského soudu o tom, že deklarováním veřejně přístupné účelové komunikace až po severovýchodní cíp pozemku parc. č. XD se vytvořil logický komunikační systém. Ten totiž vznikl až v roce 2021, kdy osoba zúčastněná na řízení III) se svým manželem odkoupila pozemek parc. č. XD. Navíc na části pozemku sousedící s pozemkem parc. č. XC byly až do roku 2019 vzrostlé dřeviny a stromy, takže se pozemek v této části nevyužíval do doby, než rodiče stěžovatele tuto část pozemku po jeho nabytí

nechali vykácet. Jedná se proto o uměle vytvořený systém, který nijak nesouvisí s místními zvyklostmi. Stěžovatel namítá, že řešení přijaté žalovaným, kterému přisvědčil krajský soud, sice představuje to nejkomfortnější řešení pro vlastníky okolních pozemků, je to však na úkor komfortu stěžovatele jakožto vlastníka pozemku. Krajský soud přitom nehodnotil, že napojení na pozemek parc. č. XC, který se má podle napadeného rozhodnutí nacházet na konci veřejně přístupné účelové komunikace, je možné již hned za napojením pozemku parc. č. XH na pozemek ve vlastnictví stěžovatele. Řešením přijatým žalovaným tak došlo k omezení vlastnického práva stěžovatele nad nutnou míru. Stěžovatel dovozuje, že v řízení je řešena pouze potřeba osoby zúčastněné na řízení I), která se snaží bezplatně získat přístup ke svým nemovitostem, i když toho mohla docílit prostředky soukromého práva a za náhradu.

[11] Podle stěžovatelova mínění je v dané věci stěžejní, že J. K. (jeden z předchozích vlastníků) nabyt pozemek v roce 2004 při restituci od veřejnoprávní korporace, tudíž s ohledem na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nelze zohledňovat historické okolnosti původního účelu pozemku. Z tohoto důvodu byly zcela nadbytečné výsledky místních obyvatel, kteří se vyjadřovali k užívání pozemku před touto restitucí či v době kolektivizace. Zřízení veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku navráceném v restituci totiž popírá princip samotné restituce. Stěžovatel také namítá, že krajský soud z výpovědi zástupce společnosti KINSKÝ Žďár, a. s., jako jednoho z předchozích vlastníků, nesprávně dovodil, že tato společnost konkludentně souhlasila s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Takový závěr nemá oporu v provedeném dokazování a krajský soud se nevypořádal s tím, proč jasné vyjádření nesouhlas této společnosti vyhodnotil jako konkludentní souhlas s užíváním dolní části pozemku.

[12] Stěžovatel také namítá, že správní řízení bylo zatíženo vadou spočívající v tom, že správní orgány nezjišťovaly, zda jeden z předchozích vlastníků J. K. udělil souhlas s užíváním pozemku neomezenému okruhu osob pro naplnění jejich potřeby průchodu a průjezdu, ale svá rozhodnutí založili pouze na vyjádření zástupce společnosti KINSKÝ Žďár, a. s. Navíc se nezabývali ani tím, které osoby měly potřebu pozemek užívat, když před rokem 2017 pozemek parc. č. XH, ani pozemek parc. č. XE neexistovaly, neboť byly součástí jednoho pozemku spolu s pozemky parc. č. XF a parc. č. XG, k němuž byl přístup zajištěn z veřejné komunikace (pozemku parc. č. XB).

[13] Podle stěžovatelova mínění napadeným rozhodnutím i napadeným rozsudkem byla porušena zásada legitimního očekávání. V daném případě měla být uplatněna zásada *in dubio pro libertate*, podle níž nejasnost právní úpravy nelze přičítat k tíži soukromým subjektům. Na závěr stěžovatel opakuje, že předchozí vlastníci nemuseli aktivně vyslovovat nesouhlas s užíváním veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku, neboť se tam žádná nenacházela až do doby, kdy pozemek začala šterkem zavážet osoba zúčastněná na řízení I).

IV.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Setrvává na věcné správnosti napadeného rozhodnutí, považuje jej za souladné s právními předpisy a ztotožňuje se s argumentací krajského soudu obsaženou v napadeném rozsudku. K námitce stěžovatele, že veřejně přístupná účelová komunikace neměla vést až k severovýchodnímu

pokračování

konci pozemku parc. č. XD, dodává, že při hodnocení komunikace vycházel ze stávajícího místního uspořádání. Tím, že na pozemek parc. č. XC je přístup zřízen právě od severovýchodního konce pozemku parc. č. XD, nepovažoval za vhodné nutit majitele pozemku k budování nového připojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Ve zbytku žalovaný odkázal na závěry obsažené v napadeném rozhodnutí a na vyjádření k žalobě s ohledem na to, že stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí žádnou novou argumentaci odlišnou od obsahu žaloby.

V.

[15] Také osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Nesouhlasí s tvrzeními stěžovatele. Podle jejího mínění se krajský soud řádně vypořádal s veškerou argumentací, s odůvodněním uvedeným v napadeném rozsudku se plně ztotožňuje a odkazuje také na svá dřívější vyjádření, zejména na podání ze dne 9. 5. 2023, které je součástí spisu krajského soudu, neboť stěžovatelova tvrzení uvedená v kasační stížnosti jsou obdobná těm žalobním.

VI.

[16] Osoba zúčastněná na řízení II) ve svém vyjádření taktéž navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost. Má za to, že neobsahuje žádné nové argumenty oproti žalobě. Napadený rozsudek považuje za správný a logicky zdůvodněný a setrvává na svých stanoviscích, které vyjádřila ve správním řízení. Poukazuje také na to, že stěžovatel své tvrzení o nesouhlasu společnosti KINSKÝ Žďár, a. s. s užíváním pozemku vytrhává z kontextu a otázku konkludentního souhlasu s jeho užíváním krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně vypořádal.

VII.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a v ní uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami stěžovatele, podle nichž je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Absence této vady je totiž podmínkou pro věcný přezkum napadeného rozsudku z dalších v kasační stížnosti uplatněných důvodů (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal.

[20] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spatřuje ve skutečnosti, že krajský soud mechanicky přejal nesprávnou argumentaci žalovaného, aniž by se vypořádal s jeho žalobními námitkami. Dále tato vada podle stěžovatele spočívá též v tom, že se krajský soud při hodnocení rozsahu veřejně přístupné účelové komunikace nezabýval možností napojení na pozemek parc. č. XC již přes pozemek parc. č. XH a že nevysvětlil, proč z jasně vyjádřeného nesouhlasu

společnosti KINSKÝ Žďár, a. s. s užíváním pozemku dovodil konkludentní souhlas s takovým užíváním. Vzhledem k obsahu uvedených námitek lze dovodit, že stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[21] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[22] Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti vyhovuje. Krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení i osob zúčastněných na řízení, a přdestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými žalobní argumentaci náležitě vypořádal. Jeho úvahy jsou co do formy logické a vnitřně bezrozporné. V odst. 57. napadeného rozsudku vysvětlil, proč není reálné stěžovatelem nabízené řešení spočívající v napojení na pozemek parc. č. XC již přes pozemek parc. č. XH. V odst. 51. až 55. napadeného rozsudku se věnoval otázce souhlasu předchozích vlastníků s užíváním pozemku včetně vyjádření zástupce společnosti KINSKÝ Žďár, a. s. a jeho vlivu na závěry obsažené v napadeném rozhodnutí.

[23] Pokud stěžovatel dále namítá, že krajský soud pouze přejal skutková zjištění a argumentaci žalovaného, pak ani takový postup nelze bez dalšího zapovědět. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil například ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, *„je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou.“* Nejvyšší správní soud má za to, že napadené rozhodnutí těmito požadavkům zcela vyhovuje, tudíž krajskému soudu nelze vyčítat, že na v něm obsažené odůvodnění v napadeném rozsudku odkazoval. Koneckonců, jak přiléhavě upozornil krajský soud v odst. 51. napadeného rozsudku, není účelné dokola opakovat již jednou správně vyřčené.

[24] Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že nesouhlas stěžovatele se závěry krajského soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Jinými slovy, nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní

pokračování

překážkou, která znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[25] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, ale ani pro nesrozumitelnost a neshledal ani jinou vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[26] Nejvyšší správní soud tedy mohl přistoupit k přezkumu zbylých kasačních námitek podřaditelných pod kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., jež jsou na mnoha místech stížnostní argumentace vzájemně provázané. Z uvedeného důvodu i kasační soud přistoupil pro větší přehlednost a srozumitelnost k jejich společnému posouzení.

[27] Stěžovatel předně namítá, že krajský soud nesprávně posoudil splnění podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[28] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, *pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*

[29] Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích, *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.*

[30] Jak správně uvedl samotný stěžovatel v kasační stížnosti, judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale vysvětluje, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace musí být kumulativně splněny čtyři pojmové znaky, přičemž první dva z nich vyplývají z výše citovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích a zbylé dva dovodila judikatura. Musí se jednat (1) o zřetelnou (v terénu patrnou) cestu určenou k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, která (2) spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojuje tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi, nebo slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, je nezbytný (3) souhlas vlastníka komunikace s jejím obecným užíváním a (4) tzv. nutná komunikační potřeba, tj. daná cesta musí představovat pro určité pozemky nezbytnou komunikační spojnici (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49). Stěžovatel rozporuje především splnění podmínek zřetelnosti cesty v terénu, nutnosti komunikační potřeby a souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním.

[31] Ve vztahu k podmínce zřetelnosti cesty nesouhlasí s krajským soudem, že není rozhodné, jak ke zvýraznění cesty na pozemku došlo. Poukazuje na to, že cesta v dolní části pozemku vznikla právě až v důsledku navážky šterku ze strany osoby zúčastněné na řízení I), s čímž vyjádřili kvalifikovaný nesouhlas stěžovateli rodiče bezprostředně po nabytí pozemku v roce 2019. Předtím zde žádná cesta nebyla, ale jednalo se pouze o pěšinu ztrácející

se v trávě ponechanou ladem. Žalovaný však tyto skutkové okolnosti ve správním řízení řádně nevyhodnotil, a napadené rozhodnutí je proto založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

[32] Nejvyšší správní soud k této námitce poukazuje na závěry dosavadní judikatury, z níž vyplývá, že podmínka zřetelnosti cesty v terénu slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56). Je třeba ji aplikovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Podmínka zřetelnosti cesty tak bude zachována například i u travnatého pásu ponechaného mezi ploty, neboť i zde je průběh údajné cesty dostatečně stálý a patrný z tvaru pozemku, resp. jeho fyzicky vymezené části (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39). Stejně tak může jít o pouhé koleje vyjeté v trávě nebo zpevněné místy kamením či sutí (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56).

[33] Uvedený pojmový znak má tedy čistě faktickou povahu a podstatné pro jeho splnění je to, zda je cesta stálá a patrná v terénu. Jde tedy o podmínku, pro jejíž splnění je rozhodující aktuální faktická situace, nikoli způsob, jak byla nastolena (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, nebo ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56). Sám stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že před navázkou šterku ze strany osoby zúčastněné na řízení I) měla cesta povahu pěšiny ztrácející se v trávě, což je ve světle výše uvedené judikatury dostačující pro naplnění znaku zřetelnosti. Je proto nutné přisvědčit krajskému soudu v tom, že v daném případě není podstatné, jak ke zvýraznění cesty v terénu došlo (tedy zda se tak stalo právě navázkou šterku), ale pouze to, zda je cesta v terénu pozemku patrná a stálá.

[34] Nejvyšší správní soud ze správního spisu, zejména z fotodokumentace v něm obsažené, ověřil, že cesta na pozemku je v úseku od napojení na místní komunikaci na pozemku parc. č. XB až po hranici s pozemkem parc. č. XH zpevněná šterkem, lemována ohradníky, živým plotem i plotem okolo pozemku parc. č. XI. V úseku mezi pozemky parc. č. XC a parc. č. XI se jedná o vyjeté koleje v trávě, které jsou taktéž lemovány ohradníky a ploty. Mezi pozemky parc. č. XC, XD a XJ pak pokračuje travnatý pás mající povahu koridoru, který je vytyčený ohradníky a stromy tak, že nelze mít pochyby o průběhu cesty v terénu. Z vyjádření Katastrálního úřadu pro Vysočinu ze dne 8. 3. 2022 dále vyplývá, že část pozemku byla již od roku 1930 evidována v původním pozemkovém katastru č. 206 jako cesta. To ostatně potvrzují historické mapy předložené městskému úřadu dne 7. 11. 2019 a výpovědi svědků ze dne 27. 4. 2022 (O. Č., T. B.). Přestože se cesta původně napojovala k pozemku parc. č. XB přes pozemek parc. č. XK, nemá to vliv na její stálost; její existence trvá minimálně několik desetiletí. I rodiče stěžovatele v dopise adresovaném osobě zúčastněné na řízení I) uvedli, že cesta v minulosti sloužila k přístupu do sadu a polí, čímž potvrdili svou vědomost o její existenci. Tito dřívější vlastníci pozemku vytkli osobě zúčastněné na řízení I) pouze nevhodný způsob užívání cesty a nenamítali, že by zde cesta nebyla. Všechny tyto pro věc podstatné skutečnosti vyplývající ze správního spisu žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil.

pokračování

[35] S ohledem na právě uvedené tudíž také krajský soud dospěl ke správnému závěru, že cesta je v terénu pozemku zřetelná a stálá, tedy daný pojmový znak je naplněn. Námitka stěžovatele, že cesta v dolní části pozemku vznikla až v roce 2017 v důsledku navážení šterku, je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud zároveň nepřehlédl, že stěžovatel svou argumentaci k podmínce zřetelnosti a stálosti cesty vystavěl na skutkových zjištěních týkajících se střední a horní části pozemku, které ovšem nejsou předmětem přezkumu v nyní souzené věci, v níž jde o dolní část pozemku.

[36] Stěžovatel dále rozporuje závěr krajského soudu, že deklarováním veřejně přístupné účelové komunikace až po severovýchodní cíp pozemku parc. č. XD žalovaný vytvořil logický komunikační systém. Podle něj by napojení na pozemek parc. č. XC bylo možné již přes pozemek parc. č. XH a zároveň by tak nedošlo k omezení jeho vlastnického práva nad nezbytnou míru. Předmětná námitka se vztahuje ke čtvrtému pojmovému znaku veřejně přístupné účelové komunikace, který spočívá v existenci nutné komunikační potřeby.

[37] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně zabýval také tímto pojmovým znakem. V rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, uvedl, že primárním smyslem pozemní účelové komunikace je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. V rozsudku ze dne 28. 6. 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 i o cyklisty či pěší. Zároveň postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje alespoň k jedné dotčené nemovitosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14). Správní orgány vždy musí zohlednit, že podmínka nutné komunikační potřeby je odrazem ústavněprávního požadavku na proporcionalitu omezení vlastnického práva. Existují-li tudíž jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). To v praxi znamená, že u každé komunikace v soukromém vlastnictví se musí správní orgány zabývat tím, zda stejný účel (komunikační potřeba) nemůže naplnit jiná komunikace. Taková alternativní komunikace však musí v terénu reálně existovat.

[38] V nyní projednávané věci stěžovatel navrhuje napojení na pozemek parc. č. XC již přes pozemek parc. č. XH. Nerozporuje tudíž samotnou existenci komunikační potřeby vlastníků pozemku parc. č. XC, ale tvrdí, že tato potřeba může být zajištěna i jinak. Podle krajského soudu však stěžovatelem navržené řešení není reálné, neboť podle fotodokumentace se na rozhraní pozemků parc. č. XH a parc. č. XC nacházejí stromy a keře. Pro příjezd na pozemek parc. č. XC by tedy bylo nutné pokračovat alespoň několik metrů po pozemku stěžovatele. Také žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval nutnou komunikační potřebou vlastníků pozemku parc. č. XC a v souladu s požadavkem na proporcionalitu omezení vlastnického práva zohlednil i (ne)existenci jiných cest.

[39] Nejvyšší správní soud nemá těmto úvahám žalovaného i krajského soudu co vytknout a ztotožňuje se s nimi. Ze správního spisu a v něm založených podkladů, z nichž vycházely správní orgány i krajský soud, ověřil, že pozemek parc. č. XC není napojen na jinou komunikaci, natož aby tato byla veřejně přístupná a způsobila zajistit nutnou

komunikační potřebu vlastníkům pozemku parc. č. XC. Z pozemku parc. č. XH na pozemek parc. č. XC tudíž nevede žádná alternativní komunikace, prostřednictvím které by bylo možno zajistit nutnou komunikační potřebu vlastníkům pozemku parc. č. XC. Napojení na pozemek parc. č. XC již z pozemku parc. č. XH by navíc bylo možné pouze v případě, kdy by došlo k terénním úpravám a vykácení stromů a keřů. Jak již ale dříve také Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56, vlastníky dotčených nemovitostí nelze nutit k úpravám, které by ke vzniku alternativní komunikace teprve vedly.

[40] Stěžovatelem navrhované řešení tak ve světle výše uvedeného neobstojí. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s jeho argumentací, že deklarováním veřejně přístupné komunikace až po severovýchodní cíp pozemku parc. č. XD došlo k nadměrnému omezení jeho vlastnického práva. Neexistuje zde totiž jiný způsob, jak přístup na pozemek parc. č. XC zajistit. Z tohoto důvodu také krajský soud v napadeném rozsudku řešení zvolené žalovaným označil za logické v daném místě. Nelze tudíž přisvědčit ani dílčí námitce, podle níž se jedná o uměle vytvořený systém vzniklý až v roce 2021, který nemá nic společného s místními zvyklostmi, a že pozemek parc. č. XD je ornou půdou. Namítá-li dále stěžovatel, že jeho vlastnické právo bylo upozaděno, protože žalovaným zvolené řešení představuje pro osoby zúčastněné na řízení ten nejkomfortnější způsob napojení pozemků, nelze s ním ani v uvedeném souhlasit. Jak již shora uvedeno, jedná se o jediné možné řešení.

[41] Stěžovatel nesdílí ani názor krajského soudu o splnění podmínky souhlasu vlastníka s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Má za to, že krajský soud i žalovaný z vyjádření společnosti KINSKÝ Žďár, a. s., které stěžovatel považuje za nesouhlas, v rozporu s jeho obsahem dovodili konkludentní souhlas toto předchozího vlastníka s užíváním pozemku. Podle stěžovatelova mínění tento závěr nemá oporu v provedeném dokazování.

[42] Judikatura Nejvyššího správního soudu se již také opakovaně zabývala parametry, které musí mít souhlas vlastníka s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Lze z ní dovodit, že pokud vlastník v minulosti, kdy cesta začala sloužit jako účelová komunikace pro veřejnost, s takovým užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Souhlas s užíváním tedy může být učiněn konkludentně tak, že vlastník strpí užívání cesty veřejností. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o jeho aktivní jednání. Již existující souhlas ale nemůže vzít vlastník jednostranně zpět, a to ani v případech, kdy byl udělen jeho právními předchůdci. Jinak řečeno, pokud veřejně přístupná účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, či ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48). Výjimku z tohoto pravidla dovodil Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 pro případ, že k věnování pozemku k obecnému užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace došlo v době nesvobody, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci.

[43] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že výše citovaný nálezu Ústavního soudu na daný případ nedopadá, neboť stěžovatel ani jeho rodiče před ním

pokračování

nenabyli pozemky od veřejnoprávní korporace v restituci, nýbrž od soukromých osob. Případné udělení souhlasu je proto třeba zkoumat až v době po navrácení pozemku v restituci RNDr. J. K., který jej následně převedl na společnost KINSKÝ Žďár, a. s. Není sporné, že rodiče stěžovatele a následně stěžovatel s veřejným užíváním pozemku vyslovili nesouhlas a že předchozí vlastníci výslovný souhlas neudělili. V této věci je tudíž stěžejní, zda tito předchozí vlastníci udělili konkludentní souhlas, který následně zavazoval stěžovatelovy rodiče a poté i samotného stěžovatele.

[44] Z výpovědi zástupce společnosti KINSKÝ Žďár, a. s. ze dne 25. 5. 2022 vyplývá, že tato společnost pozemek nechávala ladem, nebo jej pronajímala, že se jej spíše chtěla zbavit a že jeho užívání ponechala na místních zvyklostech, užívání pozemku však nikdy nebránila. Z výpovědí svědků ve správním řízení ze dne 27. 4. 2022 je zase zřejmé, že cesta na pozemku minimálně několik desetiletí, tedy i v době vlastnictví pozemku předchozími vlastníky, sloužila k veřejnému užívání, a to k zemědělským či jiným účelům. Žalovaný z těchto skutkových zjištění dovodil, že společnost KINSKÝ Žďár, a. s. konkludentně souhlasila s veřejným užíváním pozemku. Tato společnost zjevně měla k vlastnictví a osudu pozemku pasivní přístup a nikdy nebránila užívání cesty veřejností, tedy o jejím konkludentním souhlasu s veřejným užíváním pozemku nelze mít pochyb. Těmto úvahám přisvědčil též krajský soud v napadeném rozsudku a Nejvyšší správní soud také považuje tyto závěry za správné.

[45] Jakkoliv stěžovatel tvrdí, že předmětné závěry jsou v rozporu s výpovědí zástupce společnosti KINSKÝ Žďár, a. s., podle kterého cesta na pozemku nebyla obnovována, že se nejednalo o přístupovou cestu a že společnost neudělila souhlas s navážením šterku, Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že tato tvrzení stěžovatel vytrhává z kontextu a pojmový znak souhlasu s užíváním pozemku zaměňuje s těmi ostatními. Podle zmíněné výpovědi pozemek nesloužil přímo společnosti KINSKÝ Žďár, a. s. jako přístupová cesta, protože přilehlé pozemky pronajímala, tudíž jej sama nepoužívala a nezajímala se o něj. Měla-li společnost pasivní přístup k nakládání s pozemkem, je pochopitelné, že se o stav cesty nezajímala a že aktivní souhlas s navážením šterku neudělila, což ještě neznamená, že s jeho veřejným užíváním konkludentně nesouhlasila. Odkazuje-li dále stěžovatel na výpověď zástupce společnosti Zemědělská a.s. Krucemburk, akciová společnost ze dne 22. 6. 2022, podle níž pozemek jako příjezdovou cestu na pole nevyužívají, týkala se přístupu na touto společností obhospodařované pozemky, které však sousedí s horní až střední částí pozemku, o niž se zde s ohledem na obsah napadeného rozhodnutí nejedná.

[46] Namítá-li stěžovatel také to, že napadeným rozhodnutím i napadeným rozsudkem byla porušena zásada jeho legitimního očekávání a že měla být uplatněna zásada *in dubio pro libertate*, podle níž nejasnost právní úpravy nelze přičítat k tíži soukromým subjektům, nezbyvá než uvést, že v souzené věci žádná nejasnost právní úpravy nevyvstala. Žalovaný i krajský soud správně vyložili použitou právní úpravu a tento jejich výklad je též v souladu s dosavadními judikaturními závěry Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, jak plyne ze shora uvedeného. V rozporu se zásadou legitimního očekávání by naopak bylo nerespektování této judikatury, která je ustálená již od předválečného Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. 10729/32, č. 10017/1932 Boh. A).

[47] Lze proto shrnout, že žalovaný se problematikou udělení souhlasu předchozími vlastníky odpovídajícím způsobem zabýval. Konstatoval, že komunikace je na pozemku po dlouhou dobu (takřka „od nepaměti“), aniž by jejímu veřejnému užívání předchozí vlastníci bránili. Neomezil se přitom jen na konstatování jejich existence od nepaměti, ale v intencích shora zmíněného nálezu Ústavního soudu posuzoval otázku souhlasu s veřejným užíváním i po roce 1989 v podmínkách demokratické společnosti. Ani v této době však neshledal žádný výslovný nesouhlas předchozích vlastníků s veřejným užíváním pozemku, přitom udělení konkludentního souhlasu s takovým veřejným užíváním pozemku společností KINSKÝ Žďár, a. s., která byla posledním vlastníkem pozemku před stěžovatelovými rodiči, bylo prokázáno. Nebylo proto dále nutné zkoumat případné udělení konkludentního souhlasu J. K., vlastníkem pozemku před společností KINSKÝ Žďár, a.s. Přestože tedy Nejvyšší správní soud nepopírá, že vznik veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku ve stěžovatelově vlastnictví je citelným zásahem do jeho vlastnického práva, jeho ústavní konformita je dána právě podmínkou souhlasu vlastníka s takovým stavem (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Také podmínka souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním byla naplněna.

[48] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány vyšly z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, který má oporu ve správních spisech a krajský soud nepochybil při posouzení sporných právních otázek souvisejících s posouzením dolní části pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tudíž také nebyly naplněny.

VIII.

[49] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[51] O nákladech řízení osob zúčastněných na řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim v řízení o ní neuložil žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele k přiznání náhrady nákladů řízení těmto osobám.

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

V Brně dne 30. července 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu