



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobců: **a) J. M., b) M. M., c) Obora Pekárkův mlýn, a. s.**, se sídlem Klisinec 9, Hrazany, všichni zastoupeni JUDr. Jiřím Gajdarusem, advokátem se sídlem Synkovská 1327/6, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) M. N., II) ArcheVia, s. r. o., se sídlem Komárkova 1195/21, Praha 4, III) P. K., IV) obec Hrazany, se sídlem Hrazánky 7, Hrazany, zastoupena JUDr. Lubošem Průšou, advokátem se sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2023, čj. KUJCK 21772/2023, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 6. 2023, čj. 51 A 7/2023-65,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Milevsko rozhodnutím z 8. 6. 2018 (dále jen „rozhodnutí městského úřadu“) nařídil žalobcům odstranění nepovolených pevných překážek z veřejně přístupné účelové komunikace, spočívajících v pevných plotových dílech, vysázených stromech do

tělesa komunikace a uměle vytvořených příkopech. Tato komunikace se nachází na pozemcích parc. č. XA v k. ú. D. u H. a parc. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH v k. ú. K. ve vlastnictví žalobců a) a b) (dále jen „řešená komunikace“).

[2] Proti rozhodnutí městského úřadu podali žalobci odvolání. Žalovaný rozhodnutím z 8. 10. 2019 odvolání vyhověl a změnil rozhodnutí městského úřadu tak, že žalobci nejsou povinni odstranit pevné překážky. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala osoba zúčastněná na řízení IV (dále jen „OZNŘ IV“) žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem z 9. 2. 2022. Krajský soud se ztotožnil s tehdejší posouzením žalovaného, že se v daném místě nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Proti rozsudku krajského soudu z 9. 2. 2022 podala OZNŘ IV) kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem z 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“), shledal tuto kasační stížnost důvodnou a zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, kterému věc vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se v tomto zrušujícím rozsudku zabýval pouze znakem nutné komunikační potřeby. Dle tohoto zrušujícího rozsudku platí, že zatímco v případě motoristů není dána nutná komunikační potřeba, tak v případě chodců a cyklistů tato nutná komunikační potřeba dána je, ledaže by existovala alternativní cesta.

[3] Žalovaný, v návaznosti na právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku NSS, provedl dne 4. 10. 2022 místní šetření ohledně možné alternativní cesty (bod [5] tohoto rozsudku). Následně změnil v záhlaví uvedeném rozhodnutím výrok rozhodnutí městského úřadu tak, že doplnil data narození účastníků řízení. Ve zbytku však potvrdil existenci veřejně přístupné účelové komunikace a nutnost odstranit nepovolené pevné překážky, tj. shledal naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, kterou krajský soud v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl. Dle krajského soudu je rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné. Krajský soud shledal naplnění všech čtyř definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

[4] Co se týče znaku stálosti a patrnosti komunikace v terénu, tak krajský soud vyšel z místního šetření z 4. 11. 2011 a neshledal vady v postupu žalovaného, dle kterého by provedení nového místního šetření nemohlo nic změnit, neboť nezřetelnost komunikace v terénu je chybou žalobců, kteří znemožnili její užívání. K aktuální podobě řešené komunikace tak nelze přihlížet. Druhou podmínku, tj. že cesta slouží ke spojení nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi či k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, považuje krajský soud za splněnou. Žalovaný popsal řadu nemovitostí a jejich uživatelů, kteří by mohli řešenou komunikaci využívat. Ve správním spise je též obsažena petice za zpřístupnění této komunikace či vyjádření dobrovolných hasičů. Žalobci přitom v tomto rozsahu předešleli pouze vágní protiargumenty. Byla naplněna i podmínka souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním. Ze správního spisu plyne, že až do roku 2010 žalobci nikterak nebránili veřejnosti užívat řešenou komunikaci, přičemž konkludentní souhlas projevový tím, že vlastník veřejnosti v užívání cesty nebránil, je postačující. Za nadbytečnou považuje krajský soud argumentaci týkající se stavu před rokem 1993. Důležitý je stav v letech 1993 až 2010, který ukazuje na veřejné užívání cesty bez zásahů ze strany žalobců.

pokračování

[5] Co se týče čtvrté podmínky, tj. nutné komunikační potřeby, tak v řízení po zrušujícím rozsudku NSS nebyla zjištěna plnohodnotná alternativní cesta. Žalobci označili alternativní cestu. Žalovaný následně shromáždil mapové podklady a letecké snímky a dne 4. 10. 2022 proběhlo místní šetření k ověření existence této alternativní cesty na pozemcích ve vlastnictví OZNŘ IV) (pozn. NSS: popis této cesty je obsažen v bodě 55 rozsudku krajského soudu). Žalovaný uzavřel, že v řešeném úseku sice cesta historicky existovala, ale dnes již jako plnohodnotná neexistuje. Námitka žalobců, že alternativní cesta existuje, neboť dané pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako „ostatní komunikace“ je nedůvodná, neboť tato evidence nic nevypovídá o naplnění faktických definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. OZNŘ IV) nemusí udržovat alternativní cestu sjízdnou. Pokud přestane být cesta zánikem nutné komunikační potřeby veřejností užívána a v terénu zanikne, není důvod k její údržbě.

[6] Odkazy žalobců na vyhlášku č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa, nelze použít na starší veřejně přístupné účelové komunikace, protože vyhláška je účinná od 1. 1. 2018. Stejně tak nelze přisvědčit argumentaci zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť ten se nevztahuje na cesty, které nejsou stavbou (například vyjeté koleje). Nelze přisvědčit ani argumentaci zákonem č. 289/1995 Sb., lesní zákon, protože otázka, zda se na místě nachází les, není pro nyní posuzovanou věc relevantní. Námitky poukazující na § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dle kterého povinnost odstranit pevné překážky mají jejich vlastníci, jsou také nedůvodné. Ze správního spisu zjevně vyplývá, že vlastníkem kari sítí (pozn. NSS: výztuhové ocelové tyče do betonu), které brání vstupu na řešenou komunikaci, je žalobce c) [pozn. NSS: žalobce a) je předsedou představenstva žalobce c)]. Na tomto závěru nic nemění účelové tvrzení žalobců, dle kterých má být jejich vlastníkem společnost LENSTAV, s. r. o. To dokládají smlouvou o dílo z 15. 10. 2008, v níž pouze obecně poukázali na to, že obsahuje podmínky, za nichž mělo dojít k přechodu vlastnického práva. Dle krajského soudu však z této smlouvy nic takového nevyplývá.

[7] Závěrem se krajský soud zabýval oplocením obory Pekárkův mlýn, jejímž územím řešená komunikace prochází. Žalobce do správního spisu předložil územní souhlas s umístěním stavby oplocení obory spolu s výkresem, ve kterém je vyznačeno oplocení přes řešenou komunikaci. Dle krajského soudu však došlo k úmyslné manipulaci s tímto výkresem. Ve správním spise je také obsaženo vyjádření městského úřadu k rozsahu povoleného oplocení spolu s výkresem, ve kterém je oplocení viditelně přerušeno v místech řešené komunikace. Uzavřenost obory se vztahuje k úniku chovné zvěře, ne k vyloučení veřejnosti bez dalšího. Sama existence obory nevyklučuje přístup veřejnosti.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a vyjádření OZNŘ

Kasační stížnost

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť nezohledňují všechny relevantní skutečnosti. Žalovaný nedostatečně zkoumal definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný se

taktéž nedostatečně vypořádal s námitkami stěžovatelů, rozhodl v rozporu s právní úpravou a judikaturou o veřejně přístupných účelových komunikacích.

[9] Žalovaný rozhodl, stejně jako krajský soud, v rozporu se zrušujícím rozsudkem NSS. Skutkový stav podle místního šetření z 4. 11. 2011 je zastaralý. Za uplynulou dobu totiž došlo k zániku řešené komunikace jejím neužíváním. O obnovení užívání usilovali až zaměstnanci sousedního Zázitkového parku Zeměráj po jeho otevření. Na základě rozhodnutí žalovaného musí stěžovatelé pokácet stromy a opravit propady řešené komunikace. Právě existence těchto vzrostlých stromů a propadů však vylučuje existenci řešené komunikace. Rozhodnutí žalovaného je v rozporu s § 29 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení totiž neobsahuje zmocnění k uložení povinnosti případnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci opravovat, upravovat či znovu budovat.

[10] Co se týče znaku stálosti a patrnosti cesty v terénu, tak řešená komunikace je podobně patrná jako jimi navrhovaná alternativní cesta. Správní orgány zatěžují soukromé subjekty veřejným užíváním jejich majetku, ke kterému by mělo docházet pouze v případě, kdy nelze stejné užívání nahradit alternativou majetku veřejného, v daném případě majetkem obecním. Žalovaný měl nařídít místní šetření pro ověření aktuálního stavu řešené komunikace. Není tedy pravdou, že neprokázáním existence alternativní cesty nemohly být další definiční znaky přezkoumány a muselo bez dalšího dojít k vydání rozhodnutí žalovaného. Existence alternativní cesty byla prokázána a je povinností OZNŘ IV), aby ji řádně udržovala. Co se týče znaku propojení nemovitostí, tak platí, že regulace veřejného přístupu na účelové komunikace podle § 20 odst. 1 písm. j) lesního zákona tímto není dotčena. Dle § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že správní orgán smí uplatňovat svoji pravomoc pouze k těm účelům a v rozsahu, v jakém mu byly svěřeny zákonem.

[11] V další části kasační stížnosti stěžovatelé opakují svá žalobní tvrzení. Uvádí, že stěžovatelé ani jejich právní předchůdci nedali souhlas s obecným užíváním řešené komunikace. Do doby otevření Zábavního parku Zeměráj byl průchod spíše náhodný. Až po obnovení užívání komunikace došlo ze strany stěžovatelů k jednání, které mělo zabránit průchodu. Zrušující rozsudek NSS je v rozporu s rozsudkem NSS z 31. 1. 2019 (pozn. NSS: stěžovatelé patrně zmiňují rozsudek NSS z 31. 1. 2019, čj. 2 As 66/2018-70) a s doktrínou (ČERNÍNOVÁ, Michaela a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k ustanovení § 7), a to z důvodu neprovedení ústního jednání a nepřihlídnutí k tomu, že posuzované pozemky byly získány v restituci. Tím správní orgány porušily zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Ze smlouvy o zřízení služebnosti z roku 1948 vyplývá, že právní předchůdci stěžovatelů poskytli dotčené pozemky pouze omezenému okruhu uživatelů, nikoliv veřejnosti obecně. Stav, kdy se řešená komunikace stala veřejně přístupnou, vznikl až v dobách socialismu v důsledku družstevního zemědělství. Časem se navíc trasa této komunikace změnila. Určovací žaloba je subsidiární oproti žalobě na plnění.

[12] Nebyla prokázána nutná komunikační potřeba. Existuje alternativní bezproblémová stezka pro pěší a cyklisty vedená téměř souběžně s řešenou komunikací, která se nachází výhradně na obecních pozemcích vedených v katastru nemovitostí jako „ostatní komunikace“. Dle judikatury platí, že pokud existují jiné způsoby, jak zajistit komunikační

pokračování

spojení nemovitostí, díky kterým nebude omezeno vlastnické právo, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům (nález Ústavního soudu z 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). V rámci místního šetření z 4. 10. 2022 byla alternativní cesta úřední osobou žalovaného projita s výsledkem, že se nejedná o alternativní cestu, protože není místy v terénu patrná a na části cesty je případná jízda na kole nemyslitelná. Stěžovatelé s tímto nesouhlasí, protože alternativní cesta právně existuje. Nachází se totiž na obecních pozemcích, které jsou v katastru nemovitostí vedeny jako „ostatní komunikace“. Je na OZNŘ IV), aby alternativní cestu udržovala ve sjízdném stavu, přičemž si nelze vynutit cestu přes pozemky stěžovatelů, které jsou určeny jako pozemky k plnění funkce lesa. Argumentaci o tom, že stěžovatelé měli udržovat řešenou komunikaci, lze vztáhnout i na alternativní cestu.

[13] Dle stěžovatelů se na lesních pozemcích parc. č. XA v k. ú. D. u H. a parc. č. XC v k. ú. K. nemůže z povahy věci nacházet účelová komunikace. Argumentují § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, dle kterého tvoří lesní zpevněné cesty pozemky určené k plnění funkcí lesa. Z ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 239/2017 Sb. (bod [6] tohoto rozsudku) vyplývá, že lesní cestou je účelová komunikace pro dopravní zpřístupnění lesů a jejich propojení se silnicemi, místními nebo účelovými komunikacemi. Dále zmiňují § 2 odst. 8 této vyhlášky, který řeší podmínky připojení lesní cesty na silnici. Poukazují také na § 13, § 15 odst. 1 písm. c), § 184a a § 194 písm. b) stavebního zákona, dle kterého musí být jakýkoli záměr týkající se lesních cest realizován pouze s výslovným souhlasem vlastníka. Dále zmiňují omezení využití lesních cest dle § 20 lesního zákona, přičemž státní správu má v této oblasti dle § 47 stejného zákona vykonávat příslušný úřad obce s rozšířenou působností, nikoliv silniční úřad (§ 2 odst. 2 správního řádu). Na zmíněných pozemcích tak veřejně přístupná účelová komunikace nemůže být, resp. zákon o pozemních komunikacích se na ně nevztahuje.

[14] Další námitky stěžovatelé směřují vůči § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, dle kterého jsou vlastníci povinni odstranit pevné překážky na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Stěžovatelé nejsou vlastníky řešených překážek, kromě zde rostoucích stromů. Oplocení kari sítí bylo realizováno na základě smlouvy o dílo z 15. 11. 2008 se společností LENSTAV, s. r. o., která uvádí, za jakých podmínek mělo dojít k přechodu vlastnického práva. Argumentace výsledkem stěžovatele a), který měl v minulosti prohlásit, že vlastníkem oplocení je stěžovatelka c), není dostačující. Vlastníkem pevné překážky je stále společnost LENSTAV, s. r. o., a není pravdou, že by se stěžovatelka c) k oplocení chovala jako vlastník. S ohledem na tyto skutečnosti a na znění § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích není možné stěžovatelům nařídít, aby překážky odstranili. V případě lesních pozemků jsou oprávněni údajné překážky odstranit jen stěžovatelé a) a b), přičemž zákon stanovuje pouze právo, ne povinnost, vlastníka pozemku odstranit překážky na vlastní náklady. Stromy nelze považovat za pevnou překážku, rostou-li na lesním pozemku.

[15] Co se týče otázky obory, tak žalovaný nepravdivě tvrdí, že v místech řešené komunikace by mělo být oplocení přerušeno a nahrazeno pojezdovými rošty. Rozhodnutím městského úřadu z 26. 9. 2007 byla obora uznána honitbou. Následně došlo k oplocení obory na základě územního souhlasu s umístěním stavby oplocení téhož úřadu z 11. 2. 2008 s tím, že v místech, kde má oplocení obory přetínat řešenou komunikaci, budou umístěny pojezdové rošty. Z textové části i výkresu, které jsou součástí územního souhlasu, je dle

stěžovatelů zřejmě, že oplocení nemělo být nikde přerušeno. Žalovaný pouze spekuluje o manipulaci s grafickou částí územního souhlasu. Pojezdové rošty jsou nezbytným prvkem pozemků sloužících pro honitbu, nikoli pro zachování přístupnosti tvrzené veřejně přístupné účelové komunikace.

Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Alternativní cesta, kterou popisují stěžovatelé, neexistuje. Nad Hrejkovickým potokem v době místního šetření žádný most nestál.

Vyjádření OZNŘ IV)

[17] Kasační argumentace je v podstatě převzata ze žaloby. Zástupci OZNŘ IV) se zúčastnili místního šetření dne 4. 10. 2022. Na části alternativní cesty již cesta není znatelná; na částech pak jízda na kole není možná. Stabilizovaná alternativní cesta tak ve skutečnosti neexistuje, resp. stěžovatel a) nemohl tuto cestu projet automobilem, jak argumentuje. Argumentace stěžovatelů ohledně existence řešené komunikace je vnitřně rozporná. Krajský soud dokázal vysvětlil, že veřejně přístupná účelová komunikace může procházet i lesem. O povinnosti umožnit průchod oborou rozhodl již městský úřad dne 23. 7. 2013. Stromy byly do tělesa komunikace vysázeny uměle. Vlastníci jsou povinni takovéto překážky odstranit. Je vyloučeno, aby do situačního výkresu oborního oplocení zasahoval žalovaný.

Vyjádření OZNŘ III)

[18] Do roku 2010 fungovala obora Pekárkův mlýn bezproblémově, tj. umožňovala průchod i průjezd. Téhož roku však uplynula lhůta k podání stížnosti proti provozování obory a namísto roštových přejezdů se na daných místech objevila vrata. Tím se obora stala pro veřejnost nepřístupnou. Na základě tohoto jednání stěžovatelů pak vznikla petiční akce. OZNŘ III) se ztotožňuje s vyjádřením OZNŘ IV).

Replika stěžovatelů

[19] Alternativní cesta by byla plnohodnotná, pokud by se o ni OZNŘ IV) starala. Vyústěním tohoto sporu může být, podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, pouze zmocnění vlastníka komunikace k odstranění překážky, nikoliv exekuční titul k tomuto odstranění. Řešená komunikace nikdy nebyla veřejnou. To se také projevilo na jejím aktuálním stavu, který měly správní orgány v rámci místního šetření zkoumat. Příkop v tělese komunikace či propad mostku nelze považovat za překážku, ale za zborcení stavby. Ustanovení § 29 zákona o pozemních komunikacích neumožňuje správním orgánům, aby uložily vlastníku komunikace její stavební úpravy. Původně byla řešená komunikace určena k užívání pouze majitelům sousední usedlosti (stěžovatelé doplnili tuto repliku nákresem trasy řešené komunikace).

Duplika OZNŘ IV)

pokračování

[20] V nyní projednávané věci umístil překážky na komunikaci sám majitel této komunikace. V takovém případě je výkon rozhodnutí v podobě odstranění těchto překážek možný. Stěžovatelé jednali v rozporu s předběžným opatřením žalovaného z roku 2013, kterým jim nařídil zprůchodnit řešenou komunikaci. Existencí alternativní cesty začali stěžovatelé argumentovat až po vydání zrušujícího rozsudku NSS. Stěžovatelé sice argumentují stavem za socialismu, nicméně přehlíží, že užívání řešené komunikace strpěli v letech 1992 až 2010. Náskres trasy řešené komunikace, který stěžovatelé uvedli v replice, odpovídá stavu okolo roku 1970. Přibližně po tomto roce však došlo ke změně trasy této komunikace, a to mimo dvůr usedlosti. Okolo usedlosti však již trasa zůstala stejná jako v roce 1948 při sjednávání věcného břemene.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost není důvodná.

Nepřezkoumatelnost

[22] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. O této otázce si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatněné námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[24] Krajský soud úvodem svého rozsudku vysvětlil, jaký charakter má jeho přezkum a popsal znaky, které musí veřejně přístupná účelová komunikace kumulativně naplnit, aby se stala veřejně přístupnou (body 33 až 39 rozsudku krajského soudu). Dále se přehledně zabýval každou ze čtyřech podmínek. Vysvětlil, co k daným podmínkám vyplývá ze správního spisu, vypořádal příslušný rozsah argumentace stěžovatelů a odůvodnil své posouzení (body 40 až 59 rozsudku krajského soudu). Dále se, taktéž velmi přehledně, zabýval ostatními žalobními námitkami. I zde krajský soud reagoval na dílčí žalobní námitky, odkázal na dotčenou právní úpravu i judikaturu, popsal příslušný obsah správního spisu a odůvodnil své závěry (body 60 až 82 rozsudku krajského soudu). Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že z rozsudku krajského soudu jasně vyplývají úvahy a podklady, na základě kterých rozhodoval, a proto považuje jeho rozsudek za přezkoumatelný. Z rozsudku krajského soudu je zároveň zřejmé, že respektoval závazný právní názor zrušujícího rozsudku NSS (body 4, 54 a 58 rozsudku krajského soudu). Co se týče námítky, že rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného nezohlednily všechny relevantní aspekty tohoto sporu, tak k tomu může Nejvyšší správní soud toliko

konstatovat, že tato námitka je natolik obecná, že je neprojednatelná (rozsudek NSS z 31. 3. 2021, čj. 8 Azs 299/2020-41, bod 16).

[25] Stěžovatelé namítli také nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Ačkoliv v této části stěžovatelé opakují žalobu (shoduje se text na straně 5 a 6 žaloby a kasační stížnosti, body [27] a [28] tohoto rozsudku), přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení této kasační námitky. Dle konstantní judikatury totiž platí, že přezkoumá-li krajský soud správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudek NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91). Nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu se pak Nejvyšší správní soud musí zabývat z moci úřední. Otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného se zabýval již krajský soud, a to v bodě 34 svého rozsudku, kdy rozhodnutí žalovaného shledal přezkoumatelným.

[26] Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje. Žalovaný připomněl, jaký z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace byl předmětem zrušujícího rozsudku NSS a bral v potaz jeho závazný právní názor (strana 8 rozhodnutí žalovaného). Dále konkrétně popsal svá zjištění a závěry ohledně naplnění všech těchto definičních znaků (strana 9), ohledně vlastnictví překážek (strana 10) a ohledně alternativní cesty (strany 11 a 12). Závěrem vysvětlil, proč nové provedení místního šetření nepovažoval za nutné (strana 12). Zjevně tak reagoval na odvolací námitky. Také z rozhodnutí žalovaného tedy vyplývají úvahy a podklady, na základě kterých rozhodoval.

Nepřípustné námitky

[27] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že velká část kasační stížnosti je pouze přepisem žaloby. To se týká podmínky souhlasu majitele komunikace s jejím obecným užíváním (strany 6, 7 a 8 kasační stížnosti, resp. strany 10, 11 a 12 žaloby) a částečně také podmínky nutné komunikační potřeby (strany 9 a 10 kasační stížnosti, resp. strany 13, 14 a 15 žaloby). Platí to také i pro otázku aplikace zvláštních předpisů (strany 10 a 11 kasační stížnost, resp. strany 9 a 10 žaloby), částečně výkladu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích (strany 11, 12 a 13 kasační stížnosti, resp. strany 15 a 16 žaloby) a oplocení obory (strana 13 kasační stížnosti, resp. strany 17 a 18 žaloby). Shoduje se i shrnutí kasační stížnosti i žaloby (strana 13 a 14 kasační stížnosti a strana 18 a 19 žaloby).

[28] Nejvyšší správní soud v tomto směru připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Řízení o kasační stížnosti tedy nepředstavuje pokračování soudního řízení o žalobě, ale jedná se o samostatné řízení o mimořádném opravném prostředku vedené v situaci, kdy věc již byla pravomocně ukončena krajským soudem (usnesení NSS z 30. 6. 2020 čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Stěžovatel tak v kasační stížnosti musí polemizovat se závěry krajského soudu. Pokud jen mechanicky převezme text žaloby s tím, že termín „žalobci“ v kasační stížnosti maximálně nahradí termínem „stěžovatelé“, aniž jakkoliv reflektuje argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal (to se v dané věci stalo) a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu (tak tomu v dané věci není), nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, z 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36). Za

pokračování

této situace, tj. bez bližší kasační argumentace, není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele domýšlet, proč má za to, že jsou závěry krajského soudu chybné. Výše uvedené kasační námitky proto nelze projednat, neboť nesměřují proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Jsou tak nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na námitku vypořádanou krajským soudem, proti které původní argumentace stěžovatele nemůže obstát.

[29] K otázce nutné komunikační potřeby stěžovatelé, nad rámec přepisu žaloby, namítají, že závěry žalovaného o alternativní cestě jsou nesprávné mj. i proto, že „argumentaci ohledně neudržování tvrzené cesty Stěžovateli, jenž vedla k jejímu zániku v terénu, lze zcela shodně vztáhnout i na argumentaci ohledně obecní cesty na pozemcích v majetku obce Hrazany.“ K tomu postačí ze stran Nejvyššího správního soudu toliko poznamenat, že předmětem tohoto řízení je zprůchodnění řešené komunikace, nikoliv alternativní cesty. Tato poznámka stěžovatelů je proto irelevantní.

[30] Nad rámec žaloby stěžovatelé poukázali na to, že řešená komunikace, která do roku 2010 nebyla veřejností využívána, respektive byla do té doby využívána pouze náhodně, začala být využívána až s otevřením Zážitkového parku Zeměráj. Tento argument o změně v intenzitě využívání cesty však stěžovatelé vznesli až v kasační stížnosti, ačkoliv jej mohli vznést již v žalobě, a proto jej Nejvyšší správní soud považuje za nepřipustný (usnesení NSS z 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 278/2019-42, bod 12). Nejvyšší správní soud se nemůže zabývat otázkou, ke které se předtím nemohl vyjádřit krajský soud.

Nedůvodné námitky

[31] K otázce stálé a v terénu patrné cesty vznesli stěžovatelé v úvodu kasační stížnosti svébytnou kasační argumentaci, která není pouhým přepisem žaloby. Stěžovatelé vznášejí tyto argumenty: 1) vzrostlé stromy a propady, které mají stěžovatelé odstranit, svědčí o tom, že řešená komunikace již neexistuje; 2) pro průchod veřejnosti by měl být primárně používán „veřejný“ majetek, zde pozemky OZNŘ IV); 3) žalovaný měl provést místní šetření řešené komunikace pro zjištění jejího aktuálního stavu a 4) tím, že nebyla prokázána existence alternativní cesty, tak nemohlo být bez dalšího rozhodnuto o tom, že řešená komunikace naplňuje všechny čtyři znaky veřejně přístupné komunikace.

[32] Již krajský soud v bodě 40 svého rozsudku uvedl, že stěžovatelé nemohou profitovat z protiprávního stavu, který sami vyvolali. Pokud tedy řešená komunikace přestala být v terénu patrná právě kvůli zásahům stěžovatelů, tak nelze tuto námitku vzít v potaz. Nejvyšší správní soud se s tímto ztotožňuje a připomíná bod 41 rozsudku krajského soudu, ve kterém je uvedena řada správních a soudních rozhodnutí, ze kterých vyplývá, že přinejmenším do roku 2010 byla řešená komunikace veřejně přístupnou. Stěžovatelé přitom nespoujají konstatování krajského soudu, že „to byli právě žalobci, kteří zjevně vedení společným zájmem na zabrazení cesty způsobili její postupnou degradaci.“ Stejně tak stěžovatelé nespoujají konstatování krajského soudu, že „soustavně argumentují pouze tím, že zde žádná veřejně přístupná účelová komunikace nebyla, přičemž fakticitu existence určité cesty nezpochybňují.“ Stěžovatelé nespoujají ani konstatování OZNŘ IV), že posuzované stromy byly vysázeny uměle, ani konstatování městského úřadu, že propady v komunikaci

nevznikly samovolně (body 73 a 74 rozsudku krajského soudu). Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit námitce, že stromy a propady svědčí o neexistenci komunikace. Tyto stromy a propady jsou překážkami podle § 29 zákona o pozemních komunikacích.

[33] Pokud přitom žalovaný shledal, že alternativní cesta neexistuje, tak pro průchod veřejností mohou být používány i pozemky stěžovatelů v jejich „soukromém“ vlastnictví [dílčí námitka 2)]. V tomto ohledu předestřeli stěžovatelé jen velmi obecnou argumentaci. Z judikatury vyplývá, že v případě veřejně přístupných účelových komunikací skutečně dochází k omezení vlastnického práva tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 odkazovaný v bodě [12] tohoto rozsudku). Pakliže stěžovatelé nespoujají, že zhoršení stavu řešené komunikace způsobili oni, stejně jako nespoujají, že odstranění překážek je realizovatelné a patrně bez dalšího povede ke zprůchodnění řešené komunikace, tak žalovaný skutečně nemusel učinit nové místní šetření [dílčí námitka 3)]. Žalovaný neshledal, že by řešená komunikace naplnila všechny čtyři znaky jen na základě skutečnosti, že alternativní cesta neexistuje. Správní orgány, resp. krajský soud, se nezávisle na možné alternativní cestě jednotlivě zabývaly těmito znaky a jejich naplnění shledaly [dílčí námitka 4)].

[34] Co se týče podmínky spojení jednotlivých nemovitostí, tak stěžovatelé k ní v úvodu kasační stížnosti uvedli toto: „(Další podmínkou je, že) *tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (pozn.: platí, že omezení nebo úprava veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními předpisy tím není dotčena, např. § 20 odst. 1 písm. j) zákona č. 289/1995 Sb., ve znění přísl. př., či přísl. ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) s odkazem na úpravu dle § 2 odst. 2 správního řádu platí, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“ Z této citace vyplývá, že stěžovatelé naplnění této podmínky vůbec nespoujají. Upozorňují pouze na možnou aplikaci zvláštních předpisů, což se však míjí s předmětem nyní posuzované podmínky. Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou dále nezabýval.

[35] K otázce výkladu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích stěžovatelé, nad rámec přepisu žaloby, namítají, že zmíněné ustanovení nedává správním orgánům zmocnění k tomu, aby uložily povinnost případnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci opravovat, upravovat či znovu budovat. Nejvyšší správní soud k tomuto připomíná, že výrok rozhodnutí městského úřadu se žádných oprav, úprav či znovu budování netýká. Dle výroku tohoto rozhodnutí mají stěžovatelé odstranit překážky v podobě stromů a příkopu. Takové odstranění přitom může vyžadovat „dokončovací práce“ v podobě opravy či znovu vybudování dotčené části komunikace, jestliže to vyžaduje charakter dotčené překážky. Pokud např. má dojít k odstranění stromu, tak se očekává, že povinná osoba také zahradí terén tak, aby případně vzniklý pařez nebránil průjezdu. Zahrazení úmyslně vybudovaného příkopu je také považováno za odstranění překážky, byť fakticky bude vyžadovat činnost, která se bude podobat „znovu vybudování“ komunikace.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[36] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[38] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. OZNŘ má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací v řízení o kasační stížnosti nenastala.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 8. srpna 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu