



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. A.**, zastoupený JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem se sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2023, č. j. KrÚ 18177/ODSH/2023/Sv, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 23. 2. 2023, č. j. KrÚ 20073/ODSH/2023/Sv, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. R.**, zastoupený Mgr. Marií Klinerovou, advokátkou se sídlem Zelený pruh 95/97, Praha 4, **II) K. R.**, **III) D. H.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 3. 1. 2024, č. j. 52 A 67/2023-77,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o rozhodnutí silničního správního úřadu o žádosti vlastníků pozemků o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, že cesta umístěná na sousedních pozemcích ve vlastnictví jiných osob je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Žadatelé se domáhali toho, aby bylo postaveno najisto, že mohou tuto cestu využívat k přístupu na své pozemky. Rozhodnutí o jejich žádosti záviselo na posouzení, zda bylo takovéto užití pozemků nezbytné, nebo zda bylo možné přístupu dosáhnout prostřednictvím alternativní cesty ve vlastnictví obce, bez zásahu do vlastnického práva jiných vlastníků.

[2] Ze správního spisu se podává, že žalobce (dále jen „stěžovatel“) je vlastníkem, případně spoluvlastníkem několika pozemků v katastrálním území X (všechny v tomto rozsudku označené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území). Pro posuzovanou

věc má význam stručný popis rozmístění některých z nich, od něhož se odvíjí podstata dále řešených skutkových a právních otázek.

[3] Pozemky stěžovatele, o které jde, se nachází v obci V. mezi místní komunikací a silnicí, z nichž obě jsou (alespoň v dané oblasti) orientovány směrem sever-jih a ze žádné z nich není přímý přístup k těmto pozemkům. Patří mezi ně pozemek parc. č. st. XA, na němž stojí dům č. p. XB (dále jen „pozemek s domem“), a pozemek parc. č. st. XC, na němž stojí zemědělská stavba bez čísla popisného (dále jen „pozemek se zemědělskou stavbou“). Mezi oběma pozemky se nachází pozemek parc. č. XD (dále jen „spojující pozemek“), který rovněž patří stěžovateli. Tento pozemek je svažitého rázu a směrem na jih vede k zemědělsky obhospodařovaným pozemkům parc. č. XE, XF a XG (dále jen „zemědělsky obhospodařované pozemky“). Uvnitř prvně uvedeného zemědělsky obhospodařovaného pozemku je pozemek parc. č. st. XH, na němž je umístěna, v blízkosti pozemku se zemědělskou stavbou, stavba kůlny bez čísla popisného (dále jen „pozemek s kůlnou“). Pozemek s domem, spojující pozemek a pozemek se zemědělskou stavbou mají na své severní straně spojení (buď přímé, nebo přes jiný pozemek ve vlastnictví stěžovatele) s místní komunikací nacházející se na pozemku parc. č. XCH (dále jen „alternativní cesta“), který je orientován směrem západ-východ a na východě napojen na zmíněnou silnici.

[4] Označení pozemků (není-li uvedeno jinak) odpovídá stavu ke dni 12. 12. 2012, kdy byla Obecnímu úřadu X (dále jen „silniční správní úřad“) doručena žádost stěžovatele a žadatele S. A. podle § 142 odst. 1 správního řádu o určení právního vztahu (to platí i pro pozemky uvedené na jiných místech tohoto rozsudku). Tito žadatelé se žádostí domáhali určení, že části pozemků parc. č. XI a XJ, vyznačené na Geometrickém plánu pro rozdělení pozemků ze dne 13. 10. 2010, č. 255-1140/2010, jako parc. č. XK, XL, XM a XN (dále jen „cesta přes sousední pozemky“), jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích [v době vydání napadeného rozsudku takto vymezené pozemky odpovídaly částem pozemků ve vlastnictví buď osoby zúčastněné na řízení I), nebo III)]. V žádosti tvrdili, že takto označená cesta jim jako jediná mohla zajistit přístup vozidly, včetně zemědělské techniky, k zemědělsky obhospodařovaným pozemkům a pozemku s kůlnou. Cesta umožňovala spojení se silnicí, od níž k ní byl přístup po krátkém úseku alternativní cesty, a vedla přes pole na mírně vyvýšené pozemky nad již zmíněnými stavbami.

[5] Dále oba žadatelé požádali o určení, že veřejně přístupnou účelovou komunikací je také pozemek č. XO (dále jen „cesta od obce“). Tento pozemek se stal v průběhu řízení součástí pozemku parc. č. XP [v době vydání napadeného rozsudku jej vlastnila osoba zúčastněná na řízení II)], původně však jako samostatný pozemek navazoval na západní hranici alternativní cesty a umožňoval nejkratší spojení s nedalekou místní komunikací vedoucí do středu obce. Jde o někdejší pokračování alternativní cesty (v minulosti tvořily tyto pozemky jeden pozemek parc. č. XQ) podél pozemku parc. č. XR (ve vlastnictví jiného vlastníka), na němž stojí budova č. p. XS (dále jen „protější dům“). Tento pozemek se nachází oproti pozemku s domem.

[6] Povahu cesty přes sousední pozemek i cesty od obce (dále souhrnně též „dotčené pozemky“) jako veřejně přístupné účelové komunikace je třeba posuzovat samostatně u každé z nich, byť byly předmětem jedné žádosti. Tyto samostatné cesty na sebe nenavazují a každá z nich byla v minulosti využívána odlišně. Cesta přes sousední pozemky má zajistit

pokračování

spojení od silnice se zemědělsky obhospodařovanými pozemky a pozemkem s kůlnou, podle žalovaného však za tímto účelem postačuje alternativní cesta ve spojení se spojovacím pozemkem. Cesta od obce má zase zajistit spojení od nedaleké místní komunikace k pozemku s domem, i v jejím případě však žalovaný považuje za dostatečnou alternativní cestu, byť je několikanásobně delší. Obě cesty měly být podle žadatelů užívány jejich právními předchůdci za účelem přístupu k jejich pozemkům již od roku 1935, což dokládají mj. odkazem na výpovědi svědků provedené v řízení o jejich žalobě o určení existence věcného břemene, vedeném v minulosti před Okresním soudem v Chrudimi pod sp. zn. 7 C 11/2001.

[7] Silniční správní úřad na základě uvedené žádosti rozhodnutím ze dne 19. 12. 2013, č. j. 282/2012/4, určil samostatnými výroky, že cesta přes sousední pozemky i cesta od obce jsou účelovými komunikacemi a jsou veřejně přístupné. Odvolání jednoho z vlastníků dotčených pozemků žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 4. 2014, č. j. KrÚ 23045/ODSH/2014/Sv, zamítl a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil.

[8] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 13. 11. 2014, č. j. 52 A 43/2014-67, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému uložil, aby se zabýval otázkou nezbytné komunikační potřeby ve smyslu právního názoru vysloveného v nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9). Měl vyjasnit, zda k pozemkům stěžovatele nevede jiná cesta než přes dotčené pozemky a zda jejich dřívější užívání bylo výlučně výkonem práva odpovídajícího věcnému břemeni, které svědčilo konkrétním právním předchůdcům stěžovatele, nebo veřejným užíváním cesty. V případě veřejného užívání cesty bylo třeba zjistit, zda mělo jít o pokojné užívání, nebo zda bylo od počátku sporováno vlastníky dotčených pozemků.

[9] V dalším řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 2. 2015, č. j. KrÚ 9280/ODSH/2015/Sv, zrušil rozhodnutí silničního správního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. Silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 24. 2. 2017, č. j. 282/2012/4, podle § 142 správního řádu určil, že dotčené pozemky nejsou účelovými komunikacemi ani nejsou veřejně přístupné. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 6. 2017, č. j. KrÚ 40311/ODSH/2017/Sv, zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil. Ve shodě se silničním správním úřadem dospěl k závěru, že přístup k pozemkům stěžovatele nevyžaduje využití dotčených pozemků ve vlastnictví třetích osob, nýbrž lze využít alternativní cestu, která se nachází na pozemku obce Vojtěchov.

[10] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2018, č. j. 52 A 65/2017-39, zamítl. Ztotožnil se se závěrem žalovaného, že ačkoli je alternativní cesta desetkrát delší než cesta od obce (v rozsudku byla nesprávně uvedena cesta přes sousední pozemky), ve výsledku jde o rozdíl 200 m, který není osobními vozy či vozy zemědělské techniky nezvládnutelný. Stěžovatel namítal, že alternativní cesta se v zimních měsících neudrhuje, je několik měsíců nesjízdná a neschůdná a také nedostatečně široká. V nejužším úseku měla být její šíře 3,3 m, a tudíž po ní zemědělské stroje o šířce 3,8 m nemohou projet. Krajský soud měl nicméně za prokázané, že i když byla alternativní cesta v nejužším místě u protějšího domu široká jen 2,4 m, byla opravena a v současnosti je na tomto místě široká 4,2 m, což postačuje i k průjezdu zemědělských

strojů. Průjezd k pozemkům ve vlastnictví stěžovatele alternativní cestou je sice „komplikovaný a obtížný, přesto není nemožný“, a vzhledem k povaze zpřístupňovaných pozemků dostačující. K námitce horší sjízdnosti alternativní cesty v zimních měsících krajský soud poukázal na to, že ani dotčené pozemky ve vlastnictví jiných osob v tomto období nebudou udržovány technickými službami obce, na rozdíl od alternativní cesty, u které je obec jako její vlastník schopna údržbu cesty zajistit. Podmínka nezbytné komunikační potřeby přes dotčené pozemky k pozemkům ve vlastnictví stěžovatele nebyla s ohledem na existenci alternativní cesty splněna.

[11] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) rozsudkem ze dne 13. 5. 2020, č. j. 4 As 30/2018-27, ke kasační stížnosti stěžovatele zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajskému soudu vytkl, že se nedostatečně vypořádal s námitkou stěžovatele, který zpochybňoval šířku alternativní cesty po celé její délce a výslovně namítal její nedostatečnou šíři 3,3 m, jejímž následkem měla být neprůjezdnost pro zemědělské stroje o šířce 3,8 m. Dosud tak nebylo postaveno najisto, zda tyto zemědělské stroje mohou alternativní cestou projet, a to zejména v místě, které stěžovatel označil v žalobě, tj. mezi pozemkem parc. č. st. XT a protějším pozemkem parc. č. XU (dále jen „stěžovatelem označené neužší místo“). Uvedený úsek alternativní cesty se nachází před místem, z něhož by byly přístupné pozemky stěžovatele. Jde o jiné místo, než kterým se zabývaly správní orgány a poté i krajský soud. Kasační soud zároveň uložil krajskému soudu, aby se v dalším řízení zabýval otázkou, zda užívání alternativní cesty zemědělskými stroji o šířce 3,8 m lze považovat za obecné užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích, nebo za zvláštní užívání podle § 25 tohoto zákona, k němuž je třeba souhlas vlastníka komunikace. Jde-li o námitku nemožnosti užívání alternativní cesty v zimních měsících, kasační soud poukázal na nařízení obce V. č. 1/2016, kterým se vymezují úseky místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí (dále jen „nařízení obce“). Podle čl. 2 tohoto nařízení, které bylo účinné v době od 23. 12. 2016 do 31. 5. 2017, je jednou z neudržovaných místních komunikací také alternativní cesta. Dotčené pozemky jsou zase ve vlastnictví jiných osob, a proto ani u nich není nikterak zaručená jejich údržba v zimních měsících. V tomto ohledu není alternativní cesta horší než cesty přes dotčené pozemky.

[12] V návaznosti na uvedený rozsudek krajský soud rozsudkem ze dne 17. 8. 2020, č. j. 52 A 65/2017-74, zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Ten následně rozhodnutím ze dne 19. 10. 2020, č. j. KrÚ 77093/ODSH/2020/Sv, zrušil rozhodnutí silničního správního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání.

[13] Pro další shrnutí má význam nesporná skutečnost, na kterou stěžovatel odkazoval v odvolání i žalobě, že na základě pachtovní smlouvy ze dne 1. 10. 2018, uzavřené na dobu 10 let, obhospodařuje zemědělsky obhospodařované pozemky Zemědělské družstvo vlastníků Mrákotín. To následně uzavřelo podpachtovní smlouvy se společností Malečská zemědělská s.r.o., která tyto pozemky obhospodařuje v současnosti.

[14] Silniční správní úřad ve věci znovu rozhodl rozhodnutím ze dne 26. 8. 2022, č. j. 312/22SSÚ/2022, kterým podle § 142 správního řádu určil, že dotčené pozemky nejsou účelovými komunikacemi ani veřejně přístupné. Dokazování doplnil o znalecký posudek ze dne 30. 5. 2021, č. j. 1871/90, vypracovaný Ing. Alešem Kubátem, znalcem v oboru geodézie a kartografie, za účelem zaměření situace s vyznačením průjezdnosti po alternativní cestě.

pokračování

Ze znaleckého posudku vyplynulo, že alternativní cesta má v stěžovatelem označeném nejúžším místě průjezdní profil 3,36 m a cesta od obce má v nejúžším místě u protějšího domu (tj. na místě, kterým se původně nesprávně zabýval krajský soud, ačkoli nešlo o součást alternativní cesty) průjezdní profil 3 m. Silniční správní úřad dále vyzval stěžovatele, aby doložil, že k obhospodařování jeho pozemků je využívána zemědělská technika o šířce 3,8 m, stěžovatel však nenavrl žádný důkaz, že by tomu tak bylo. Vyjádření poskytla i společnost Malečská zemědělská s.r.o., která uvedla, že alternativní cesta není pro její hospodaření nutná, neboť má k uvedeným pozemkům zajištěn jiný přístup.

[15] Odvolání stěžovatele i druhého žadatele žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil. Opravným usnesením, které je také označeno v záhlaví, byl opraven výrok rozhodnutí žalovaného. Ten v původním znění zahrnoval údaj, že odvolání bylo podáno proti již zrušenému rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 24. 2. 2017, ačkoli ve skutečnosti bylo podáno proti rozhodnutí ze dne 26. 8. 2022. Teprve v odvolacím řízení stěžovatel předložil vyjádření Zemědělského družstva vlastníků Mrákotín ze dne 12. 12. 2022, podle něhož měl v době, kdy družstvo samotné provádělo sklizeň obilovin na zemědělsky obhospodařovaných pozemcích, jeden (ten menší) ze dvou jeho kombajnů využít právě cestu před sousední pozemky. K vyjádření byla přiložena kopie velkého technického průkazu příslušného vozidla. Žalovaný však k těmto novým skutečnostem z důvodu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédl.

[16] Žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného krajský soud napadeným rozsudkem zamítl. Nejprve se zabýval námitkou průjezdnosti alternativní cesty pro zemědělskou techniku. S odkazem na § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu krajský soud zdůraznil, že to byli žadatelé o určení právního vztahu, kdo měl primárně tvrdit a prokazovat skutečnosti rozhodné pro požadovaný rozsah určení. Zároveň přisvědčil zjištěním správních orgánů o šířce alternativní cesty, jakož i jejich závěru, že nebyla prokázána potřeba, aby alternativní cesta byla použitelná pro zemědělskou techniku o šířce 3,8 m. K tvrzené nesjízdnosti alternativní cesty v zimních měsících považoval krajský soud za postačující poukaz žalovaného na vypořádání této námítky v rozsudku NSS č. j. 4 As 30/2018-27. V něm se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že existuje-li možnost alternativního přístupu, byť méně komfortního a obtížného, není dána naléhavá komunikační potřeba. Krajský soud dospěl ve shodě s žalovaným k závěru, že stěžovatel má zajištěnou dopravní obslužnost svých pozemků po alternativní cestě.

[17] Spatřoval-li stěžovatel pochybení ve vydání opravného rozhodnutí, podle krajského soudu bylo nesporné, že oprava se týkala rozhodnutí silničního správního úřadu, které bylo založeno ve spisu a bylo identifikováno číslem jednacím a datem jeho vydání tak, jak bylo posléze uvedeno ve výroku opravného rozhodnutí. Tuto námitku mohl stěžovatel uplatnit jen v odvolání proti opravnému rozhodnutí.

[18] Byla-li cesta od obce ve výroku rozhodnutí silničního správního úřadu označena jako pozemek „parc. č. XO“, který v současnosti již není v katastru nemovitostí evidován, krajský soud zohlednil, že v době podání žádosti tento pozemek takto evidován byl. Předmět rozhodování správních orgánů byl vymezen žádostí o určení právního vztahu, v němž je obsažen požadavek žadatelů, aby bylo rozhodnuto o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na takto označeném pozemku. Není podstatné, že následně byl tento pozemek

sloučen do pozemku parc. č. XP, jak vyplynulo z vyjádření žalovaného i samotného stěžovatele.

II. Kasační stížnost

[19] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, popř. aby bylo zrušeno i rozhodnutí žalovaného.

[20] Stěžejní námitkou stěžovatele je tvrzený rozpor skutkových zjištění žalovaného i krajského soudu s obsahem spisu a provedeným dokazováním. Z nich má být zřejmé, že cesta přes sousední pozemky byla již od roku 1935 užívána právními předchůdci stěžovatele za účelem spojení s jeho zemědělsky obhospodařovanými pozemky, jakož i pozemkem s kůlnou. Bylo tomu tak se souhlasem právních předchůdců současných vlastníků dotčených pozemků, kteří jej poskytli ústně nebo mlčky. Mnoho let tato komunikace existovala, byla využívána širší veřejností, a i dnes je znatelná z terénu. Silniční správní úřad nesprávně konstatoval, že pro přístup ke svým pozemkům má stěžovatel využít spojující pozemek, který je v jeho vlastnictví a nachází se mezi alternativní cestou a zemědělsky obhospodařovanými pozemky. Takovýto přístup je technicky nemožný. Jde totiž o příkrý a svažitý terén, nesjízdný běžnými dopravními prostředky a zemědělskou technikou. Rovněž cesta od obce je znatelná v terénu. Sloužila ke spojení jednotlivých nemovitostí pro chodce i vozidla a dopravu vozů s úrodou z obhospodařovaných přilehlých pozemků. To vše bylo prokázáno svědeckými výpověďmi.

[21] Na tom, že neexistuje jiná plnohodnotná alternativa k dotčeným pozemkům, nic nezměnilo ani nové posouzení věci žalovaným i krajským soudem. Stěžovatel zdůrazňuje, že právě cesta od obce sloužila v zimních měsících jako jediný přístup k jeho pozemkům, zatímco alternativní cesta byla a i v současnosti je nesjízdná, neboť se podle nařízení obce v zimních měsících neudrzuje. Vzhledem ke klimatickým podmínkám na Vysočině se k pozemkům stěžovatele a na nich se nacházejícím budovám nedostane záchranná služba, hasiči, popeláři ani poštovní doručovatel a obyvatelé tohoto domu neprojdou ani neprojedou. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 musí být postaveno najisto, že k pozemkům stěžovatele nevede jiná ještě rozumná alternativní cesta. Silničním správním úřadem označená alternativní cesta ovšem nezajišťuje plnohodnotné komunikační spojení pozemků celoročně. Potřeba zkoumat takovéto spojení vyplývá z rozsudku NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76.

[22] Šířka 3 m, kterou má alternativní cesta podle znaleckého posudku v nejužším místě, je podle stěžovatele nedostačující pro příjezd těžké zemědělské techniky na jeho pozemky. Krajský soud se neměl omezit na závěr, že v současnosti není alternativní cesta užívána žádnou zemědělskou technikou. Podstatné je, že rozhodl-li by se stěžovatel nebo jeho právní nástupci v budoucnu pozemky zemědělsky využívat, je nezbytné, aby k nim přístup zůstal zachován. Krajský soud nepřiměřeně zhodnotil i způsob používání náhradní komunikace v zimních měsících. Závěr, že alternativní cesta je méně komfortní a obtížná, neznamená, že je postačující. Z důkazů, které stěžovatel předložil v řízení o žádosti, jednoznačně vyplývá,

pokračování

že se oprávněně domáhal určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích. Silniční správní úřad byl povinen tuto povahu komunikace potvrdit.

[23] Žalovaný měl pochybit i tím, že ve svém rozhodnutí nesprávně uvedl, že odvolání bylo podáno proti rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 24. 2. 2017, které však již v době podání tohoto odvolání bylo zrušeno. Ve skutečnosti bylo odvoláním napadeno rozhodnutí ze dne 26. 8. 2022. Tím byla založena nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, na které nic nemění ani následně vydané opravné rozhodnutí. Stěžovatel vytýká silničnímu správnímu úřadu i určení neexistence veřejně přístupné veřejné komunikace na pozemku označeném jako „parc. č. XO“. V době jeho rozhodování již tento pozemek nebyl v katastru nemovitostí evidován. Toto chybné tvrzení převzal i žalovaný, který měl správně rozhodnutí silničního správního úřadu zrušit pro nepřezkoumatelnost.

[24] K dokreslení situace stěžovatel přiložil fotografie stavu alternativní cesty v době, kdy byla z důvodu sněžení nesjízdná, jakož i stanovisko Okresního úřadu v Chrudimi (dále jen „okresní úřad“) ze dne 23. 5. 2001, č. j. Do/1660/2001/KL, že tato komunikace je sjízdná pouze pro osobní automobily. Pro nákladní automobily sjízdná není. Cesta od obce jako komunikace naopak vyhovuje, je-li zachována minimální šíře 3 m. Stěžovatel přiložil také kopii vyjádření okresního úřadu ze dne 3. 9. 1999, č. j. Do/1363/99/Sa, podle něhož byla komunikace na někdejší parc. č. XQ (zahrnující alternativní cestu i cestu od obce) zařazena do sítě místních komunikací v roce 1966 za účelem zajištění místní dopravy.

[25] Stěžovatel také popsal aktuální stav dotčených pozemků. Cesta přes sousední pozemky je asi od roku 2018 odbagrována v úseku, který v současné době vede přes pozemek osoby zúčastněné na řízení III). Je zde vyhloubený a vybetonovaný základ pro oplocení, který zasahuje do křižovatky alternativní cesty a cesty přes sousední pozemky. Původní cesta od obce je od října 2022 přehrazena plotem a od března 2023 na ní leží stavební materiál, který vznikl jako odpad od zbouraného výměnku, který patřil k protějším domu.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[26] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení II) a III) svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

[27] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření uvedla, že v současnosti nejsou u dotčených pozemků dány znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jak je vymezila judikatura. Patrnost a stálost cesty v terénu již neexistuje, jelikož za dobu 12 let, co je řízení vedeno, se změnily poměry a noví vlastníci dotčených pozemků oplotili své pozemky a využívají je ke svému prospěchu a potřebám. Vyjeté koleje byly vytvořeny stěžovatelem při svévolném užívání cizího majetku a sloužily pouze k obsluze jeho majetku, nikoli široké veřejnosti. Pokud zákon stanoví veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavnosti souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu i u veřejně přístupných účelových komunikací, u nichž je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace.

[28] Právní předchůdci stěžovatele neměli žádný právní důvod k užívání cesty přes sousední pozemky, neboť na své pozemky vjížděli nejkratší trasou přímo od pozemku

s domem. Podle osoby zúčastněné na řízení I) začali uvedenou cestu využívat až v okamžiku, kdy postavili kůlnu. Neexistuje žádný konkludentní souhlas předchozích vlastníků s užíváním zmíněných pozemků stěžovatelem, resp. jeho právními předchůdci. Pro vyhovění žádosti nebyla splněna ani podmínka nutné komunikační potřeby. Silniční správní úřad doplnil dokazování tím, že zadal znalecký posudek k zaměření a vypracování situace s vyznačením průjezdnosti po alternativní cestě a zároveň vyzval stěžovatele, aby doložil vlastnictví zemědělské techniky a šíři zemědělského stroje v konfiguraci umožňující přepravu. Bylo zjištěno, že stěžovatel žádnou zemědělskou techniku nevlastní. Zemědělsky obhospodařované pozemky stěžovatele obhospodařuje společnost Malečská zemědělská s.r.o., která má vjezd zajištěn mimo sporné území. Průjezdnost alternativní cesty je tudíž dostatečná. Stěžovatel se po ní může dostat ke kůlně a dále přes své pozemky. Podle vyhlášky č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o schvalování technické způsobilosti vozidel“), je nejvyšší povolená přepravní šířka 3,2 m. Přesahuje-li šířka kombajnu tuto hodnotu, je nutné jej přepravovat s doprovodným vozidlem vybaveným výstražným světlem žluté barvy. Kombajny, které jsou širší než 3,5 m, musí být vybaveny zvláštním povolením vydaným Ministerstvem dopravy.

[29] Ve vztahu k cestě od obce, která již jako samostatný pozemek neexistuje, stěžovatel nepravdivě uvádí, že je znatelná v terénu. Osoba zúčastněná na řízení I) považuje její veřejné užívání za vyloučené. Tato cesta totiž vede přímo k pozemkům stěžovatele a tam končí. Svědecké výpovědi, z nichž vyplývá něco jiného, jsou účelové. Rovněž tvrzení, že v roce 1966 měla být tato cesta zařazena do pasportu místních komunikací, je vyvráceno dopisem babičky osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 10. 8. 1967, v němž tato žádala obec Vojtěchov o povolení oplocení tehdejšího sousedního pozemku parc. č. XQ (zahrnující alternativní cestu i cestu od obce) v úseku mezi jejím domem a zahradou před domem na pozemku parc. č. XP (tj. pozemku, jehož součástí se později stala i cesta od obce), a to právě z důvodů neoprávněného užívání rodinou stěžovatele. Obec Vojtěchov dne 30. 9. 1967 tento důvod uznala.

[30] Podle osoby zúčastněné na řízení I) nebyla prokázána nezbytná komunikační potřeba a přístup k nemovitostem stěžovatele je zajištěn po alternativní cestě ve vlastnictví obce. Napadené rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné. Bylo vydáno opravné rozhodnutí, kterým byla opravena písařská chyba. Kasační stížnost by měla být zamítnuta.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Následně kasační soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[32] Kasační stížnost není důvodná.

[33] V posuzované věci rozhodoval silniční správní úřad o žádosti o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel žádal o určení, že cesta přes sousedící

pokračování

pozemky i cesta od obce (každá z nich samostatně), jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že jde o samostatné, vzájemně nepropojené cesty, z nichž každá by měla plnit jiný účel. Požadované určení mělo postavit najisto, zda stěžovatel tyto pozemky ve vlastnictví jiných osob může využívat za účelem přístupu ke svým pozemkům, které nejsou přímo napojeny na veřejnou cestu. Silniční správní úřad, stejně jako žalovaný a krajský soud se touto otázkou věcně zabývali. Její zodpovězení záviselo na tom, zda jsou u každé z uvedených cest naplněny znaky účelové komunikace, které vyplývají z § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích při respektování požadavku přiměřenosti zásahu do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V tomto ohledu bylo rozhodné posouzení, zda účel těchto cest z hlediska stěžovatele dostatečně nenaplnuje již alternativní cesta, ať už samotná, nebo ve spojení se spojovacím pozemkem, která je místní komunikací ve vlastnictví obce.

IV.a Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a jemu předcházejících správních rozhodnutí

[34] Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. K nepřezkoumatelnosti soud přihlíží též z moci úřední (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb. NSS). Nesrozumitelností rozhodnutí judikatura správních soudů rozumí především rozpornost výroku a odůvodnění, nemožnost seznat, jak bylo ve věci vůbec rozhodnuto (nesrozumitelnost projevu vůle správního orgánu), a zmatečné výroky vnitřně rozporuplné (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 8 Azs 226/2018-39, bod 10). Nepřezkoumatelným je pouze takové rozhodnutí, jehož nesrozumitelnost nelze odstranit výkladem (rozsudky NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72, ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod 19, a ze dne 30. 1. 2019, č. j. 2 Ads 30/2018-39, bod 12). Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, brání-li přezkumu nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, pro které nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, nebo ze dne 19. 10. 2023, č. j. 4 Afs 11/2023-103, bod 9).

[35] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí silničního správního úřadu, kterým určil, že cesta od obce není účelovou komunikací ani veřejně přístupná. V době rozhodování tohoto úřadu již pozemek označený jako „parc. č. XV“, na němž se tato cesta nacházela, nebyl v katastru nemovitostí evidován. V mezidobí byl totiž sloučen se sousedním pozemkem parc. č. XP. Vyvstala tedy otázka, zda rozhodnutí silničního správního úřadu stejně jako rozhodnutí žalovaného netrpí vadou, která již sama o sobě zakládá důvod zrušení tohoto rozhodnutí, aniž by bylo možné přistoupit k jeho věcnému posouzení.

[36] Nejvyšší správní soud uznává, že silniční správní úřad rozhodl o určení právního vztahu týkajícího se pozemku, který v době jeho rozhodnutí již nebyl evidován v katastru nemovitostí pod svým původním označením. Učinil tak navzdory tomu, že označení pozemku prostřednictvím parcelního čísla bez další konkretizace (např. prostřednictvím

geometrického plánu, jak tomu bylo u cesty přes sousední pozemky) má odpovídat aktuálnímu údaji vedenému v katastru nemovitostí. Nejde ale o nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti. Stěžovatel spolu s dalším žadatelem ve své žádosti pozemek řádně označili podle tehdy aktuálních údajů v katastru nemovitostí. V průběhu řízení jako celku zároveň nebylo pochybností o tom, o jaký pozemek (případně část nyní existujícího pozemku) v řízení jde, a ani následné sloučení parcel, jejímž výsledkem je jinak označený pozemek, nemohlo na jednoznačnosti tohoto vymezení nic změnit. Rozhodnutí silničního správního úřadu ani rozhodnutí žalovaného proto nelze vytknout nepřezkoumatelnost. Krajský soud se s touto námitkou řádně vypořádal.

[37] Jde-li o námitku týkající se vady rozhodnutí žalovaného, v němž bylo v záhlaví jako odvoláním napadené rozhodnutí označeno jiné již zrušené dřívější rozhodnutí silničního správního úřadu, Nejvyšší správní soud plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku. Tato vada byla zhojena vydáním opravného rozhodnutí podle § 70 správního řádu. Označení dřívějšího rozhodnutí v rozhodnutí žalovaného bylo zřejmou nesprávností. Nadto měl stěžovatel možnost podat proti opravnému rozhodnutí odvolání, což neučinil. Ani tato jeho námitka tak není důvodná a neopodstatňuje závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného.

IV.b Východiska přezkumu

[38] V posuzované věci bylo rozhodné, zda dotčené pozemky jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[39] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, body 23 až 29, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17, nebo ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, bod 9) je veřejně přístupná účelová komunikace kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejích definičních znaků. Její vznik tedy nastává přímo ze zákona, aniž by o něm muselo být rozhodnuto. Mezi definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, které musí být všechny splněny současně, patří, že

1) jde o stárou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití silničními vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích,

2) 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,

3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33),

4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, body 34 a 35; též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).

[40] Splňuje-li pozemek uvedené znaky, stává se ze zákona veřejně přístupnou účelovou komunikací. Vlastník tohoto pozemku musí strpět její obecné užívání ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy právo každého „[v] mezích zvláštních předpisů

pokračování

upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem [...] užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny“.

[41] S existencí veřejně přístupné účelové komunikace je tak spojen zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku spočívající v povinnosti strpět jeho obecné užívání. Takovýto zásah musí být odůvodněn některým z legitimních cílů stanovených v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kterými jsou zajištění přístupu k pozemku s jiným pozemkem nebo jinou pozemní komunikací nebo k obhospodařování zemědělského a lesního pozemku (legitimní cíl). Obecné užívání pozemku musí být způsobilé tohoto cíle dosáhnout (požadavek vhodnosti). Tohoto účelu nesmí být možné dosáhnout jiným způsobem, který by méně intenzivně zasahoval do vlastnického práva dotčeného vlastníka pozemku, tedy byl ve vztahu k tomuto jeho základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti). Při celkovém posouzení přiměřenosti zásahu zároveň musí převážet zájem na dosažení tohoto účelu nad případným zájmem vlastníka, aby jeho pozemek nebyl tímto způsobem užíván [požadavek proporcionality v užším smyslu, srov. ustálenou judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k testu proporcionality, počínaje nálezy ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), a ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996); z pozdější doby např. nálezy ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), bod 73].

[42] Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou vyjádřením ústavního požadavku přiměřenosti zásahu do vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Podmínka nutné komunikační potřeby vyjadřuje požadavek potřebnosti takového zásahu. „[E]xistují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (rozsudek NSS č. j. 5 As 3/2009-76).

[43] Nutná komunikační potřeba není dána tehdy, je-li možné spojení „plnohodnotně“ zajištěno prostřednictvím jiné cesty. „Předpokladem takového závěru musí být zejména zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu osob zúčastněných na řízení většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.).“ Vlastníky pozemků ale „nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu“ (rozsudek NSS č. j. 5 As 3/2009-76).

[44] Podle krajského soudu, který se ztotožnil se závěry silničního správního úřadu a žalovaného, nebyl u cesty přes sousední pozemky a cesty od obce splněn definiční znak veřejně přístupné účelové komunikace spočívající v nutnosti komunikační potřeby. Nesplnění jednoho z definičních znaků znamená, že o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejde, a tudíž je nadbytečné zabývat se ostatními definičními znaky. Kasační stížnost, jde-li o námitky směřující proti právnímu posouzení věci, by proto mohla být důvodná jen v případě, že by stěžovatel zpochybnil právní závěr o nesplnění uvedeného definičního znaku.

[45] Námitky stěžovatele rozporují závěr o tom, že není dána nutnost komunikační potřeby, s ohledem na tvrzené vady řízení a dokazování. Především těmito vadami,

zahrnujícími také možný rozpor skutkových zjištění s provedeným dokazováním, se v mezích zákonem stanovených důvodů kasační stížnosti (např. rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016-79) zabýval také Nejvyšší správní soud.

[46] Obecně platí, že pro dokazování ve správním řízení se použije § 52 správního řádu, podle něhož „[ú]častníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“ Podle § 142 odst. 3 správního řádu ale pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí obdobně § 141 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že „[v]e sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.“

IV.c Požadavek na šířku alternativní cesty za účelem průjezdu zemědělské techniky

[47] Stěžovatel rozporuje závěr o tom, že u dotčených pozemků není dána nutnost komunikační potřeby, zejména prostřednictvím dvou námitek. První námitka stěžovatele navazuje na nové posouzení šířky alternativní cesty. Správní orgány stejně jako krajský soud jím reagovaly na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku č. j. 4 As 30/2018-27, podle něhož se původní rozhodnutí žalovaného nedostatečně zabývalo průjezdností zemědělské techniky o stěžovatelem tvrzené šířce 3,8 m po celé délce alternativní cesty.

[48] Za účelem řádného zjištění skutkového stavu nechal silniční správní úřad vypracovat znalecký posudek. Ze znaleckého posudku vypracovaného znalcem Ing. Alešem Kubátem vyplynuly šířkové poměry v celé délce alternativní cesty, která má ve stěžovatelem označeném nejúžším místě průjezdný profil 3,36 m.

[49] Dále silniční správní úřad vyzval účastníky řízení k doložení tvrzení, že k obhospodařování jejich pozemků je využívána zemědělská technika o šířce 3,8 m. Stěžovatel v reakci na tuto výzvu nenavrhl žádný důkaz k doložení svého tvrzení, ani neprokázal, že by vlastnil nebo si pronajímal takovouto zemědělskou techniku, kterou by využíval k obhospodařování svých pozemků, nebo že by tato zemědělská technika byla přepravována na jeho zemědělsky obhospodařované pozemky. Z vyjádření společnosti Malečská zemědělská s.r.o. silniční správní úřad navíc zjistil, že tato společnost má zajištěn přístup na zemědělsky obhospodařované pozemky jiným způsobem, a tudíž ani ona nepotřebuje využívat alternativní cestu pro průjezd zemědělské techniky. Stěžovatel sice v odvolacím řízení předložil další důkazy, k těm však žalovaný z důvodu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nemohl přihlídnout.

[50] Nejvyšší správní soud považuje ve shodě s krajským soudem uvedený postup silničního správního úřadu a žalovaného za odpovídající požadavkům na doplnění dokazování, které vyslovil ve svém rozsudku č. j. 4 As 30/2018-27. Stěžovatel ani v žalobě proti rozhodnutí žalovaného nerozporoval závěr o tom, že nevyužívá zemědělskou techniku o šířce 3,8 m. V průběhu správního řízení zároveň včas nenavrhl důkazy, z nichž by mohla vyplynout případná potřeba takovéhoho využití. Krajský soud nepochybil, neshledal-li vadu

pokračování

řízení v tom, že silniční správní úřad a žalovaný měli za prokázaný přístup k pozemkům stěžovatele prostřednictvím alternativní cesty, aniž by bylo nezbytné, aby tato cesta umožňovala průjezd zemědělské techniky o šířce 3,8 m. Tím se stala bezpředmětnou argumentace osoby zúčastněné na řízení I), která ve svém vyjádření poukazovala na maximální přepravní šířku zemědělské techniky stanovenou vyhláškou o schvalování technické způsobilosti vozidel. Tato vyhláška ostatně uplynutím dne 31. 12. 2014 pozbyla platnosti. Rovněž se již nebylo třeba zabývat otázkou, zda je užívání alternativní cesty zemědělskou technikou o šířce 3,8 m obecným užíváním ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích, nebo zvláštním uvážením ve smyslu § 25 tohoto zákona.

[51] V kasační stížnosti stěžovatel nebrojí proti závěru, že sám na svých zemědělsky obhospodařovaných pozemcích nevyužívá zemědělskou techniku, která by musela projíždět alternativní cestou, ani že za tímto účelem nevyužívá alternativní cestu společnost Malečská zemědělská s.r.o. Namítá však, že přístup pro zemědělskou techniku je třeba zachovat pro případ, že by se stěžovatel nebo jeho právní nástupci v budoucnu k takovému využívání rozhodli. Nejvyšší správní soud se touto námitkou ale nemůže věcně zabývat. Stěžovatel ji totiž neuplatnil v řízení před krajským soudem, a tudíž takováto námitka podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není v řízení o kasační stížnosti přípustná.

IV.d Požadavek sjízdnosti alternativní cesty v zimních měsících

[52] Podstatou druhé námítky je tvrzení o tom, že alternativní cesta není plnohodnotnou alternativou vůči dotčeným pozemkům s ohledem na její nesjízdnost a neschůdnost v zimních měsících. Tento stav prokazoval stěžovatel již ve správním řízení prostřednictvím snímků, které měly podle svého označení (provedeného stěžovatelem) zachytávat stav alternativní cesty během zimy 1996, 2002 a 2017.

[53] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že sjízdností alternativní cesty se zabýval již ve svém dřívějším rozsudku č. j. 52 A 65/2017-39. V něm uvedl, že námitka horší sjízdnosti se vztahuje pouze na osobní vozidla, neboť přístup k zemědělsky obdělávaným nemovitostem stěžovatele není v zimních měsících nutný. Platí nicméně, že ani komunikace na dotčených pozemcích se v tomto období neudržují. Protože jsou tyto komunikace ve vlastnictví fyzických osob, lze předpokládat, že jejich údržbu nebudou ani v budoucnu provádět technické služby obce. U alternativní cesty takovouto údržbu naopak vyloučit nelze. Údržba v zimních měsících totiž probíhá na komunikacích ve vlastnictví obce v rozsahu jejich zařazení do kategorií. Již z tohoto důvodu je alternativní cesta pro přístup k pozemkům stěžovatele vhodnější. Krajský soud sice uznal, že její kvalita je horší oproti kvalitě pojezdu na dotčených pozemcích, „s velkou dávkou opatrnosti ale pravděpodobně“ sjízdná je. Podstatné je, že přístup k pozemkům stěžovatele je umožněn jak v letních měsících, kdy je tomu tak bez problémů, tak v zimních měsících, byť půjde o přístup složitější. Tyto závěry zopakoval krajský soud také v napadeném rozsudku, vycházející z toho, že Nejvyšší správní soud jim v rozsudku č. j. 4 As 30/2018-27 přisvědčil.

[54] V předchozí kasační stížnosti, která směřovala proti rozsudku krajského soudu č. j. 52 A 65/2017-39, stěžovatel namítal, že závěr, podle něhož „v zimních měsících je přístup komplikovanější a obtížný, přesto není nemožný“, ještě neodůvodňuje neexistenci nutné komunikační potřeby. S poukazem na nařízení obce stěžovatel rozporoval také krajským soudem konstatované zajištění údržby alternativní cesty v zimních měsících a v souvislosti

s otázkou průjezdnosti cesty vytkl krajskému soudu, že neprovedl jím navrhované místní šetření.

[55] Z rozsudku NSS č. j. 4 As 30/2018-27 se podává, že Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou námitku neprovedení místního šetření. Podle jeho názoru bylo neudržování alternativní cesty v zimních měsících nezpochybněnou a nespornou skutečností. Konkrétně uvedl, že *„námitkou nesjízdnosti a neschůdnosti alternativní cesty se zabývaly jak správní orgány, tak i krajský soud ve svých rozhodnutích dostatečně. Krajský soud vysvětlil, že komunikace na dotčených pozemcích jsou ve vlastnictví fyzických osob, a proto ani u nich není nikterak zaručená její údržba v zimních měsících. V tomto ohledu tedy není alternativní cesta horší než komunikace přes dotčené pozemky“* (bod 40 cit. rozsudku).

[56] Nejvyšší správní soud je v nyní posuzované věci vázán svým právním názorem vysloveným v uvedeném rozsudku, že skutková zjištění ohledně sjízdnosti alternativní cesty v zimních měsících nevyžadovala provedení místního šetření. To ale neznamená, že alternativní cesta je po celý rok sjízdná. Takovýto závěr neplyne ani z rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2017, ani z rozsudku NSS č. j. 4 As 30/2018-27. Učinil jej teprve krajský soud v rozsudku č. j. 52 A 65/2017-39, který uvedl, že alternativní cesta *„s velkou dávkou opatrnosti ale pravděpodobně“* sjízdná je, a převzal závěr o obtížnosti, nikoli nemožnosti průjezdu. Přestože závěr o „pravděpodobné“ sjízdnosti není dostatečně srozumitelný, žalovaný na něj ve svém posledním rozhodnutí odkázal, a stejně tak na něm setrval i krajský soud. Tento závěr umožňuje vlastně jen jediný výklad, že alternativní cesta by zásadně měla být sjízdná i v zimních měsících, nelze však vyloučit vznik situace, kdy tomu tak nebude. Pokud ale krajský soud zároveň dodal, že v zimních měsících je přístup komplikovanější a obtížný, přesto jej správní orgány nevyhodnotily za nemožný, pak není zřejmé, zda alternativní cesta je či není sjízdná. Kasační soud proto musí přisvědčit stěžovateli, že uvedené závěry krajského soudu nepostačují k tomu, aby bylo možné alternativní cestu považovat za plnohodnotnou alternativu k cestě přes sousední pozemky nebo cestě od obce. Na uvedeném závěru nic nemění upozornění žalovaného, že alternativní cesta je místní komunikací na pozemku ve vlastnictví obce, s níž jsou na rozdíl od účelových komunikací spojeny některé další povinnosti vlastníka, což činí její upřednostnění pro stěžovatele vhodnější. Jak již bylo uvedeno, obec v zimních měsících alternativní cestu neudržuje.

[57] Žalovaný a krajský soud ale poukázali také na to, že stejně jako alternativní cesta se v zimních měsících neudržují ani cesta přes sousední pozemky a cesta od obce. Žalovaný tak učinil ve svém rozhodnutí ze dne 9. 6. 2017 a jeho závěry lze vyjádřit tak, že alternativní cesta, která zajišťuje spojení s pozemky stěžovatele, sice může být v zimních měsících následkem sněžení po určitou dobu nesjízdná, v takovém případě by ale sjízdnost nezajistila ani žádná z posuzovaných cest. Jejich vlastníci je totiž rovněž neudržují, což nebylo ve správním ani soudním řízení nijak rozporováno. Problém nedostatečné sjízdnosti a schůdnosti se tak bude v zimních měsících týkat každé z těchto cest, a komunikační potřeba může být ve stejné míře naplněna i prostřednictvím alternativní cesty, která v zimním období není udržována.

[58] S tehdejšími závěry žalovaného se ztotožnil krajský soud, byť je doplnil o již zmíněné nejednoznačné konstatování „pravděpodobné“ sjízdnosti alternativní cesty, které následně převzal žalovaný do svého posledního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se se závěry

pokračování

žalovaného ztotožňuje. Již v rozsudku č. j. 4 As 30/2018-27 uvedl, že námitkou nesjízdnosti a neschůdnosti se správní orgány i krajský soud zabývaly dostatečně a z hlediska údržby silnice v zimních měsících není alternativní cesta horší než cesta přes dotčené pozemky. Může-li mít sněžení po přechodnou dobu za následek nesjízdnost jak cest, u nichž je posuzována povaha veřejně přístupné účelové komunikace, tak alternativní cesty, neboť žádná z nich není jejich vlastníky udržována, není důvod, pro který by alternativní cesta neměla být ve vztahu k těmto cestám plnohodnotnou alternativou zajišťující přístup k pozemkům stěžovatele. Tato cesta v konkrétních poměrech navzdory možné dočasné nesjízdnosti a neschůdnosti odůvodňuje závěr o neexistenci nutné komunikační potřeby, který brání tomu, aby dotčené pozemky ve vlastnictví fyzických osob byly považovány za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Tím z hlediska výsledku řízení pozbývá významu neurčitý závěr krajského soudu o „pravděpodobné“ sjízdnosti.

[59] Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel v žalobě namítal nesprávnost závěru o sjízdnosti alternativní cesty v zimních měsících, v žádném z žalobních bodů však nenamítal, že by dotčené pozemky navzdory tomu, že nejsou udržovány, byly v zimních obdobích sjízdné a schůdné. Sám si byl naopak jejich nesjízdnosti vědom. Jak vyplývá z rozsudku krajského soudu č. j. 52 A 65/2017-39, stěžovatel již ve své tehdejší žalobě potvrdil, že se cesta přes sousední pozemky v zimních měsících neudržuje. Bylo tomu tak z toho důvodu, že slouží pouze zemědělsky obhospodařovaným pozemkům a v tomto období se nevyužívá. Ani cesta od obce nebyla udržovaná a výjimečně ani přístupná. Stěžovatel u ní tehdy ale připustil, že uživatelé jsou s ohledem na její kratší délku schopni se postarat o její schůdnost či průjezdnost. Nyní v žalobě ani v kasační stížnosti žádné takovéto skutečnosti netvrdil. Námitka nesjízdnosti a neschůdnosti alternativní cesty v zimních měsících rovněž není důvodná.

IV.e Ostatní námitky

[60] Tvrdil-li stěžovatel v kasační stížnosti, že spojující pozemek, který se nachází mezi alternativní cestou a zemědělsky obhospodařovanými pozemky stěžovatele, neumožňuje průjezd dopravních prostředků nebo zemědělské techniky s ohledem na příkrý a svažitý terén, s touto námitkou se vypořádal již rozsudek krajského soudu č. j. 52 A 65/2017-39, který konstatoval, že i když je podle stěžovatele tento pozemek „svažitý a přístup je možný pouze chůzí, nikoli technikou, ze správního spisu nevyplývá úplná nemožnost pohybu po pozemku. Alternativní příjezd je tak obtížný, avšak možný, a vzhledem k charakteru zpřístupňovaných pozemků dostačující. [...] fakticky je možno alternativní příjezd či pozemek žalobce parc. č. XD značně zlepšit poměrně jednoduchými úpravami pozemku, [...] Také samotné poježdění po pozemku povede časem k vytvoření kolejí a zlepšení příjezdu k nemovitostem“. Stěžovatel na tento konkrétní závěr krajského soudu, který nebyl zpochybněn rozsudkem NSS č. j. 4 As 30/2018-27, nijak nereaguje. V kasační stížnosti jen opakuje námitku uplatněnou již v žalobě.

[61] Za řádně uplatněnou námitku směřující vůči napadenému rozsudku nelze považovat ani pouhý poukaz na to, že žadatelé a jejich právní předchůdci využívali dotčené pozemky za účelem přístupu ke svým pozemkům od roku 1935 se souhlasem tehdejších vlastníků, ať již učiněných ústně nebo mlčky. Znovu jde o pouhé opakování námitky uplatněné vůči rozhodnutí žalovaného v žalobě. Nelze navíc přehlédnout, že krajský soud souhlas právních předchůdců vlastníků dotčených pozemků neposuzoval. Je tomu tak z toho důvodu,

že při neprokázání nezbytné komunikační potřeby u dotčených pozemků se již nebylo třeba zabývat jinými definičními znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně souhlasu vlastníků.

[62] Listiny, které stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud neprováděl jako důkazy. Stěžovatel mohl uplatnit své důkazní návrhy v řízení před krajským soudem. Jestliže tak neučinil, není úlohou kasačního soudu, aby dokazování provedené krajským soudem jakkoli doplňoval či přehodnocoval. Fotografie stavu alternativní cesty v zimních měsících jsou navíc již součástí správního spisu.

V. Závěr a náklady řízení

[63] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepřisvědčil kasačním námitkám stěžovatele a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[64] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

[65] Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro přiznání náhrady nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Osobám zúčastněným na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, pročez jim v souvislosti s plněním takovýchto povinností nemohly ani vzniknout žádné náklady.

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

V Brně dne 5. září 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu