



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Ing. F. K.**, zastoupený JUDr. Jiřím Slovenským, advokátem se sídlem Vrchlabí, Krkonošská 186, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem Liberec, U Jezu 642/2a, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Obec Víchová nad Jizerou**, se sídlem Víchová nad Jizerou 8, **II) L. Z.**, **III) P. N.** **IV) M. H.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 2. 11. 2023, č. j. 30 A 76/2023 - 52,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Městský úřad Jilemnice (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo „silniční správní úřad“) rozhodnutím ze dne 4. 4. 2023, č. j. PDMUJI-7856/2023/OD (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nařídil žalobci podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nejpozději do 5 dnů od právní moci rozhodnutí odstranit ocelové sloupky a narovnané kameny na pozemcích st. p. č. XA a st. p. č. XB v katastrálním území V. (dále jen „Pozemky“; všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území V.,

proto nebude katastrální území dále uváděno), které brání průjezdu na navazující pozemkovou parcelu č. XC v témže katastrálním území, a nedopouštět se přestupku poškozování účelové komunikace podle § 42a odst. 1 písm. h) zákona o pozemních komunikacích hloubením výmolů a svodem srážkové vody na předmětnou komunikaci.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 6. 2023, č. j. KULK 47308/2023 OSH 395/2023/280.9/Fr změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že z výroku vypustil text „a nedopouštěl se přestupku poškozování účelové komunikace podle § 42a odst. 1 písm. h) zákona o pozemních komunikacích, hloubením výmolů a svodem srážkové vody na předmětnou komunikaci“ a ve zbytku je potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou krajský soud nadepsaným rozsudkem zamítl.

[3] Krajský soud naznal, že není sporu o tom, že pokud v řízení o odstranění pevných překážek z pozemní komunikace panují neshody, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (dále jen „VPÚK“), musí posoudit silniční správní úřad tuto otázku jako otázku předběžnou ve smyslu § 57 správního řádu, jak se stalo i v nyní projednávané věci. Krajský soud poté rozebral, že VPÚK musí kumulativně vykazovat čtyři znaky, přičemž shledal, že pozemní komunikace na Pozemcích je splňuje. Pokud jde o (i) *stálost a zřetelnost komunikace v terénu* a (ii) *cestu spojující nemovitosti pro potřeby jejích vlastníků, nebo spojující nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi*, žalobce proti těmto znakům VPÚK v žalobě nebrojil, a krajský soud se jimi proto dále nezabýval.

[4] K (iii) *existenci souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním* krajský soud uvedl, že se jím správní orgány řádně zabývaly. Všichni účastníci řízení znají předmětnou lokalitu desítky let a nikdo nerozporoval, že daný *status quo* trvá „odjakživa“, což potvrdil též žalobce (viz protokol o ohledání ze dne 15. 6. 2022). Krajský soud s ohledem na skutková zjištění správních orgánů vyhodnotil žalobcovu tvrzení, že cesta na pozemku p. č. XC je od roku 1903 slepá, a končila u Pozemků, za ryze účelové a neodpovídající skutečnosti. Uvedené vyvrací rovněž správními orgány akcentovaný obsah protokolu z ústního jednání ze dne 14. 7. 2006, které se uskutečnilo v rámci řízení o povolení novostavby rodinného domu osoby zúčastněné na řízení IV) a jehož se účastnila rovněž předchozí vlastnice pozemků, matka žalobce. O obecném povědomí o veřejném užívání cesty na Pozemcích svědčí i fakt, že obec V. u domu č. p. XD (vedle cesty na pozemku parc. č. XC) umístila objekt související s provozem obecního vodovodu, ke kterému je rovněž zajištěn přístup po komunikaci přes Pozemky. Krajský soud tak ve shodě se správními orgány uzavřel, že přesný okamžik udělení souhlasu s veřejným užíváním komunikace sice nelze stanovit, neboť pro tento účel sloužila více jak 100 let, o jeho udělení však není pochyb.

[5] Pokud jde o poslední (iv) znak VPÚK, tj. *nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu*, krajský soud odkázal na odůvodnění obou správních rozhodnutí a konstatoval, že skutkový stav ohledně dané problematiky zde byl zjištěn a popsán v úplnosti. Za podstatný považoval zejména závěr z místního šetření, dle kterého žádná alternativní přístupová komunikace neexistuje.

[6] Krajský soud dále uvedl, že je zcela běžné, že cesty existující „odnepaměti“, které byly původně využívány pro pěší nebo koňské povozy, bývají postupně využívány též automobily. K námitce, že žalobci mohou tímto užíváním vznikat (respektive vznikly)

pokračování

škody na majetku, krajský soud konstatoval, že ani v takovém případě není oprávněn umístit na cestu pevné překážky znemožňující její užívání osobními automobily, ale může využít úpravu zakotvenou v § 7 odst. 1 větě druhé zákona o pozemních komunikacích. Ani skutečnost, že došlo k zaměření Pozemků (bez ohledu na to, zda o tom byli sousedé informováni), neumožňuje žalobci bez dalšího umístění pevných překážek na VPÚK. Označení pozemku v katastru nemovitostí jako *stavební parcela*, nehraje pro posouzení existence VPÚK rovněž žádnou roli. Žalobcem zmiňovanou „prostou“ účelovou komunikaci zákon nezná a správní orgány zcela konkrétně konstatovaly existenci VPÚK na pozemcích a odůvodnily, proč se nemůže jednat o veřejně *nepřístupnou* účelovou komunikaci. Také přesnost vymezení VPÚK na Pozemcích správními orgány vyhodnotil krajský soud jako dostatečnou. Předmětem správního řízení bylo odstranění pevných překážek z komunikace a popis VPÚK tak byl vyhrazen odůvodnění rozhodnutí. Z něj plyne trasa celé VPÚK, i to, že byla zpevněna šterkodrtí. Ve spojení s fotodokumentací obsaženou ve správním spisu, z níž je patrné, že část Pozemků je skutečně takto zpevněna, je takové vymezení zcela nesporné. Průběh VPÚK na Pozemcích je limitován také tím, že se po jejích obou stranách nacházejí budovy a nelze též přehlédnout velmi malou délku (v řádech metrů) VPÚK na Pozemcích, což rovněž předurčuje její polohu. Z fotodokumentace je navíc zcela zjevné, že se pevné překážky nacházely na této VPÚK.

[7] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Nezákonnost napadeného rozsudku shledává stěžovatel především v nesprávném vyhodnocení znaku ad (iii), tj. *souhlasu vlastníka*. Stěžovatel má za to, že krajský soud k závěru o udělení kvalifikovaného souhlasu předchozí vlastníci Pozemků dochází pouze na základě svých úvah, které nemají podklad v provedených důkazech. Z protokolu o jednání ze dne 14. 7. 2006 neplyne, že by byl jakýkoli souhlas udělen a Pozemky v něm nejsou vůbec uvedeny. Souhlas s užíváním pozemku p. č. XC dán být ani nemohl, neboť matka stěžovatele nebyla jeho vlastníci. Tato parcela je „slepá“ již od roku 1903 a nenavazuje na pozemek p. č. XE. Část komunikace od pozemku p. č. XC po pozemek p. č. XE (tj. sporná cesta přes Pozemky, pozn. NSS) vždy plnila nutnou komunikační potřebu pouze pro vlastníky Pozemků. Krajský soud uvedené přechází svojí úvahou, že ačkoli nejsou Pozemky v protokolu výslovně uvedeny, úmluva o přístupu a příjezdu by byla nelogická, neboť jinak se z pozemku p. č. XC na pozemek p. č. XE dostat nelze. Krajský soud uvedené považuje za zcela automatické. I kdyby tomu tak skutečně bylo, nejednalo se o souhlas s veřejným užíváním ale o souhlas udělený konkrétní osobě. Ani skutečnost, že obec V. u domu č. p. XD umístila objekt související s provozem obecního vodovodu, obecné užívání komunikace nijak neprokazuje, neboť s danou problematikou podle stěžovatele nesouvisí.

[9] Stěžovatel považuje napadený rozsudek také za nepřezkoumatelný a nedostatečně odůvodněný. Krajský soud konstatoval, že přesný okamžik udělení souhlasu s veřejným užíváním komunikace nelze stanovit, uvedl však zároveň, že o jeho existenci nejsou pochyby. Kromě toho sám konstatoval, že si lze představit důkladnější prověření veřejného užívání komunikace na Pozemcích. Krajský soud přešel obecným poukazem na rozvoj dopravních prostředků skutečnost, že pokud byla VPÚK využívána odnepaměti pro pěší, či koňské povozy, nemění její využívání v dnešní době mj. těžkou technikou náhled na takové využívání, přestože komunikace vede těsně mezi obytným domem

a hospodářským stavením stěžovatele. Krajský soud sice stěžovatele odkázal na silniční správní úřad a Policii ČR, stěžovatel tak již ale učinil na začátku sporu, avšak do současné doby neobdržel žádné rozhodnutí.

[10] Krajský soud podle stěžovatele nedostatečně prověřoval také *existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby* (podmínka ad iv), spokojil-li se se zjištěními silničního správního úřadu. Stěžovatel má k jeho závěrům nadále výhrady a opět poukazuje na možný jiný přístup, využívaný osobou zúčastněnou na řízení IV). Stěžovatel brojí též proti nesrozumitelnosti odůvodnění stran vymezení VPÚK, co do její šířky. Tím je prakticky umožněno tuto cestu rozšiřovat na stěžovatelův úkor. Krajský soud uvedl, že průběh VPÚK je limitován budovami ve vlastnictví stěžovatele. Dle krajského soudu je tedy v pořádku, pokud jakékoliv vozidlo, byť jen o několik cm, projede mezi budovami. S takovým hodnocením ale stěžovatel zásadně nesouhlasí. Navíc geodetické zaměření vycházelo ze stavu, jak byl průchod mezi nemovitostmi stěžovatele využíván, a to v maximální šíři 1,9 m. Geodetické body jsou vymezeny v místech, kde končila terasa na jedné straně a kolmicí od okraje střechy hospodářského stavení na straně druhé. Rozhodně tak nelze hovořit o využívání cesty od nepaměti v šíři, v jaké je dnes svévolně využívána.

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry krajského soudu a navrhuje ji jako nedůvodnou zamítnout. Souhlasí však se stěžovatelem, že jízda větších vozidel po VPÚK může být značně problematická s ohledem na umístění dvou staveb v její těsné blízkosti. Opakovaně stěžovateli doporučuje zažádat o omezení vjezdu těchto vozidel prostřednictvím stanovení dopravního značení.

[12] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a z důvodů v ní uplatněných (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud vyjádří k namítané vadě dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které by musel přihlédnout, i kdyby nebyla namítána (*ex officio*). Při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí lze vycházet z ustálené judikatury Ústavního soudu (například nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, dostupné z www.nalus.usoud.cz), podle níž jedním z principů, představujících součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví dle § 54 odst. 2 s. ř. s.). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, in www.nssoud.cz). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy,

pokračování

kdy se správní orgán či soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. O nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak lze hovořit typicky v případech, kdy správní orgán či soud opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví ucelený právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, který konstatoval, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[16] Nyní přezkoumávaný rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163). Nepřezkoumatelnost totiž není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[17] V projednávané věci stěžovatel považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný s ohledem na jeho závěr, že sice nelze přesně určit, kdy byl souhlas s užíváním VPÚK udělen, o jeho existenci však nejsou pochyby. Za nesrozumitelný považuje též závěr o dostatečném prostorovém vymezení VPÚK a o znaku ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Krajský soud se udělením souhlasu s užíváním VPÚK, nutnou a ničím nenahraditelnou potřebou, i vymezením VPÚK podrobně a srozumitelně zabýval v odst. 31–36, 37–39 a 47–49 odůvodnění napadeného rozsudku. Z kasační stížnosti je ale zřejmé, že stěžovatel v podstatě toliko nesouhlasí s posouzením uvedených skutečností krajským soudem [tj. předestírá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ačkoli je podřadil pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; pouhý nesouhlas stěžovatele s jeho odůvodněním, jak již bylo uvedeno, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[18] Pokud jde o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je třeba nejprve uvést, že posouzení skutkových otázek je úlohou především krajského soudu, jenž je primárně povolán zhodnotit žalované rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, tj. včetně otázek skutkových,

o nichž si učiní úsudek sám, nezávisle na skutkových závěrech správních orgánů. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu spíše výjimečná a omezuje se na závažné vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) či d) s. ř. s. (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 - 79). Krajský soud (ostatně stejně jako správní orgány před ním) se podrobně vypořádal se znaky, které musí splňovat pozemní komunikace, aby jí bylo možné považovat za VPÚK a řádně odůvodnil, proč (tj. na základě kterých konkrétních zjištění) je cesta na Pozemcích splňuje. Stěžovatelova argumentace je vedena vesměs totožně jako v předchozích řízeních, nepřináší ničeho nového a žádným způsobem, kromě obecného nesouhlasu, nezpochybňuje závěry krajského soudu. Stěžovatel nadále nesouhlasí s tím, že se na Pozemcích nachází VPÚK, neboť s veřejným užíváním této komunikace nebyl dán souhlas, nejedná se o jediný přístup k nemovitostem osob zúčastněných na řízení II) – IV), a VPÚK nebyla v napadeném rozhodnutí dostatečně konkrétně vymezena její přesnou šíří. Nejvyšší správní soud konstatuje, že smyslem soudního přezkumu není opakovat již vyřčené, proto v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, respektive správních rozhodnutí, s nimiž se plně ztotožňuje.

[19] V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel umístil na Pozemcích pevné překážky bez povolení silničního správního úřadu (§ 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Sporné je naplnění hypotézy tohoto ustanovení (na které navazuje povinnost odstranit takové překážky - § 29 odst. 3 citovaného zákona), a sice, zda se na Pozemcích, v místě umístění překážek nachází pozemní komunikace (zde VPÚK).

[20] Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití jeho bezpečnosti*. Podle § 7 odst. 1 věty první téhož zákona platí, že *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*. Dle konstantní judikatury je VPÚK kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba kumulativní naplnění čtyřech definičních znaků (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 - 49, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017 - 48, či ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018 - 60). Krajský soud správně dovodil, že z výše citovaného § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývají první dva znaky účelové komunikace: 1) *zřetelná* [v terénu patrná] *cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy*, 2) *spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků*. Jelikož je vznik veřejné účelové komunikace zásahem do vlastnického práva k dotčeným nemovitostem, byly judikatorně dovozeny další znaky VPÚK. Třetí podmínkou tak je *udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést* [viz např. bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9]; tento souhlas může vlastník nemovitosti udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně, přičemž pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, a tito již nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Posledním, čtvrtým znakem je *nutná* [nenahraditelná] *komunikační potřeba*, kterou komunikace naplňuje. Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití

pokračování

cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. Existuje-li tedy jiný alternativní a vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout, a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS).

[21] Stěžovatel brojí proti dvěma posledně uvedeným znakům. Má za to, že z protokolu o jednání ze dne 14. 7. 2006 souhlas předchozí vlastnice Pozemků neplyne a nejedná se rovněž o jediný možný přístup k dotčeným nemovitostem. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem s tímto názorem nesouhlasí. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že pozemní komunikace na Pozemcích vznikla více než před 100 lety jako přístupová komunikace v návaznosti na pozemek p. č. XC. Z dostupných mapových podkladů a dokumentů založených ve spisu je zřejmé, že komunikace na Pozemcích spojuje nemovitosti ve vlastnictví účastníků správního řízení s místní komunikací na pozemku p. č. XE připojenou k silnici č. III/28622. Dle vyjádření účastníků správního řízení i samotného stěžovatele (viz protokol o ústním jednání spojeném s místním ohledáním ze dne 15. 6. 2022) nikdo z předchozích vlastníků Pozemků za celou dobu užívání komunikace neprojevil nesouhlas s jejím užíváním. Tento nesouhlas je patrný až z jednání stěžovatele, který na ni umístil pevné překážky, znemožňující průjezd vozidel širších než 1,9 m.

[22] Jak již bylo uvedeno, souhlas vlastníka účelové komunikace s jejím veřejným užíváním může být buďto výslovný, nebo konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace jednou souhlasil, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem tohoto vlastníka, ani jeho právními nástupci (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže tedy vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. V posuzované věci z obsahu správního spisu, z vyjádření účastníků řízení a zejména též z vyjádření samotného stěžovatele plyne, že vlastníky Pozemků bylo odnepaměti tolerováno, že komunikace na Pozemcích sloužila pro neomezený počet uživatelů (kromě vlastníků nemovitostí a jejich návštěv, osob obhospodařujících zemědělské a lesní pozemky v této lokalitě, též turistů, myslivců apod.) jako spojnice mezi cestou na pozemku p. č. XC a cestou na pozemku p. č. XE. Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že cesty užívané tzv. odnepaměti jsou specifickým typem cest, u nichž nelze přesně zjistit, kdy byl souhlas s jejich užíváním dán některým z předchozích vlastníků, neboť jejich vznik nikdo nepamatuje (k tomu blíže viz například rozsudky ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). V těchto případech se má za to, že již není třeba tvrdit a prokazovat ani konkludentní souhlas některého z konkrétních vlastníků v časové ose. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (viz již uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 32/2012 - 42). Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud skutečně uvedl, že si umí představit podrobnější prověřování veřejného užívání například výsledkem dalších starousedlíků, přesto však považoval skutková zjištění v tomto směru za dostatečná.

Za relevantní, na rozdíl od stěžovatele, považuje zdejší soud též skutečnost, že se po VPÚK na Pozemcích k nemovitostem osob zúčastněných na řízení dostávají též složky integrovaného záchranného systému a rovněž další osoby, neboť obec u pozemku č. p. XD na pozemku parc. č. XF spravuje obecní vodovod včetně přerušovací komory a cestu přes pozemky využívá k přístupu k němu (srov. vyjádření starosty obce v protokolu z jednání a místního ohledání ze dne 15. 6. 2022). Ostatně i z fotodokumentace ve správním spisu, kterou doložil stěžovatel, plyne, že přes Pozemky jezdí mj. vozidla pošty, traktory, a jiná další vozidla. V nyní projednávané věci tedy nemá zdejší soud, ve shodě s krajským soudem, pochyb o tom, že cesta na Pozemcích byla (a nadále je) využívána širší veřejností a že konkludentní souhlas s jejím užíváním byl dán již v minulosti. Stěžovatel ostatně nepředestřel v tomto směru žádná relevantní tvrzení a zpochybňuje až následný souhlas předchozí vlastnice Pozemků dovozaný z protokolu o jednání ze dne 14. 7. 2006, při němž neuplatnila žádné připomínky. Při tomto jednání došlo ke schválení přístupu a příjezdu k novostavbě osoby zúčastněné na řízení IV) na stavební parc. č. XG po cestě na pozemku p. č. XC. Ačkoli se o Pozemcích v protokolu výslovně nemluví, přizvání jejich vlastníka svědčí o tom, že měly být jednáním mj. o přístupu k novostavbě rovněž dotčeny, neboť cesta vedoucí přes Pozemky představuje jediné možné propojení cest na pozemkové parcele č. XC a pozemkové parcele č. XE. Pokud by tomu mělo být jinak, byla by odsouhlasená úmluva bez využití cesty na Pozemcích zcela absurdní a nerealizovatelná. Lze proto souhlasit s krajským soudem, že z protokolu o jednání ze dne 14. 7. 2006 plyne implicitní souhlas předchozí vlastnice Pozemků s využíváním předmětné komunikace též k průchodu a průjezdu k novostavbě osoby zúčastněné na řízení IV). Pro vznik a existenci VPÚK byl však již tento souhlas fakticky bezvýznamný s ohledem na dříve udělený konkludentní souhlas některého z předchozích vlastníků s jejím veřejným užíváním.

[23] Námitka stěžovatele, že nebyla naplněna nutná komunikační potřeba, neboť osoba zúčastněná na řízení IV) využívá i jiný přístup ke své nemovitosti, byla vyvrácena již krajským soudem v odst. 38 odůvodnění napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že závěr o nenaplnění nutné komunikační potřeby, jako jednoho ze znaků VPÚK, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. „*Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 - 56). Právě k uvedenému došlo i v projednávané věci, jelikož bylo důkladně prověřeno jak z obrazového materiálu ve spisu, tak ohledáním na místě, že stěžovatelem odkazovaná varianta přístupu k nemovitostem osob zúčastněných na řízení nesplňuje znaky VPÚK, jelikož na některých místech není ani patrna v terénu a není celoročně sjízdná pro její vysoký a nebezpečný sklon a svažitost. Uvedené potvrdila též osoba zúčastněná na řízení IV), z jejíhož vyjádření vyplynulo, že tuto cestu využívá pouze tehdy, dovolují-li to podmínky, jinak jezdí přes Pozemky (viz protokol z jednání a místního ohledání ze dne 15. 6. 2022). Uvedené tak jen podtrhuje závěr o tom, že k nemovitostem osob zúčastněných na řízení nacházejícím se v posuzované lokalitě neexistuje jiná plnohodnotná alternativa přístupu, a tedy rovněž čtvrtý znak, tj. nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba, byl naplněn.

pokračování

[24] Důvodná pak není ani námitka, že VPÚK nebyla řádně vymezena, protože nedošlo ke stanovení její přesné šíře. Nejvyšší správní soud konstatuje, že při posuzování, zda se na pozemku nachází VPÚK, je rozhodné pouze splnění čtyř výše uvedených znaků, jež vyplývají ze zákona a ustálené judikatury správních soudů. Ani zákon, ani judikatura však na žádném místě nezmiňují, že by VPÚK měla dosahovat určité šíře, respektive aby byla tato šíře přesně vymezena. Nebylo tedy pochybením správních orgánů, pokud přihlédly pouze ke splnění čtyř shora zmíněných znaků, a šířku komunikace nikterak neposuzovaly; ta pro posouzení merita případu nebyla rozhodná. Zároveň lze souhlasit s krajským soudem, že *trasa* vedení VPÚK na Pozemcích byla v odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí vymezena dostatečně. Součástí spisového materiálu je fotodokumentace, z níž je zcela zřejmý její průběh; na Pozemcích vede v délce pouze několika metrů, je zpevněna šterkodrtí a limitována (ohraňována) stávkami na Pozemcích. Z fotodokumentace a provedeného místního ohledání navíc bylo zcela evidentní, že pevné překážky byly umístěny na této šterkodrtí zpevněné komunikaci.

[25] Má-li stěžovatel za to, že dochází k neoprávněnému rozšiřování komunikace, lze obecně uvést, že k rozšíření cesty vzniklé v minulosti mohlo dojít přirozenou cestou, a to postupnou změnou jejího původního využívání (pěšky nebo povozy), tj. rozvojem automobilové dopravy, tedy samotnou jízdou automobilů přes Pozemky. Ostatně je zřejmé, že cesta byla nejspíše právě proto zpevněna šterkodrtí. Ačkoli stěžovatel tvrdí, že nechal provést geodetické zaměření podle předchozího stavu Pozemků a staveb na nich umístěných (terasa, kolmice na střechu), není to v této věci relevantní s ohledem na nemožnost stěžovatele svévolně rozhodovat o způsobu využívání VPÚK na Pozemcích. Povaha cesty jako VPÚK zůstává zachována i změnou dopravních prostředků, které jsou k průjezdu užívány. Dokud to stav a rozměry VPÚK umožňují, lze ji za účelem průchodu a průjezdu užívat libovolnými dopravními prostředky.

[26] Nejvyšší správní soud však souhlasí se stěžovatelem i žalovaným, že jízda vysoko tonážních vozidel v těsné blízkosti staveb může být problematická a může již představovat nepřiměřené omezení stěžovatelových práv. Namísto neoprávněné a svévolné snahy o sjednání nápravy však má stěžovatel k dispozici prostředky, které mu nabízí právní řád a na které byl krajským soudem upozorněn (například postup předvídaný v § 7 odst. 1 věte druhé zákona o pozemních komunikacích). V řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dochází k poměrování práv a oprávněných zájmů vlastníka komunikace a osob komunikaci využívajících k zajištění přístupu k nemovitostem v jejich vlastnictví. Nazná-li silniční správní úřad, že využívání komunikace na Pozemcích (například těžkou technikou) představuje nepřiměřený zásah do práv stěžovatele, lze veřejný přístup na VPÚK upravit nebo omezit. Z vyjádření žalovaného (jakožto silničního správního úřadu druhé instance), je patrné, že sám považuje nastalou situaci za problematickou, a sám nabízí uvedené řešení. Poukazuje-li stěžovatel na to, že se již na počátku řízení pokoušel činit některé blíže nespecifikované právní kroky, které zůstaly doposud bez reakce silničního správního úřadu, nepředložil k tomu ani nyní, ani v předchozích fázích řízení žádné důkazy. Nic mu však nebrání využít instituty k odstranění případné nečinnosti silničního správního úřadu, popřípadě podat zmiňovanou žádost o úpravu veřejného přístupu na VPÚK.

[27] Lze tedy uzavřít, že předmětem řízení před správními orgány bylo odstranění pevných překážek z pozemní komunikace, jejíž povaha byla silničním správním úřadem posuzována jako předběžná otázka. Po provedeném dokazování bylo nepochybně prokázáno, že cesta na Pozemcích je VPÚK a že stěžovatel na ni umístil sloupky k zabránění průjezdu vozidel bez povolení silničního správního úřadu, pročez mu byla v souladu se zákonem uložena povinnost tyto odstranit. Ostatně umístění pevných překážek na komunikaci nebylo stěžovatelem v průběhu řízení jakkoli zpochybněno.

[28] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[30] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jim právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu