



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 žalobců: **a) J. A., a b) J. A.,** Stříbrského 684/12, zastoupeni JUDr. Věrou Chandryckou, advokátkou se sídlem Praha 2, Fügnerovo náměstí 1808/3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Praha 5, Zborovská 81/11, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. G., II) R. K., III) S. K., IV) I. Ž. a V) J. Ž., VI) M. Č.,** zastoupená Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 1015/55, **VII) K. G., a VIII) obec Vráž,** se sídlem Vráž, Květnová 344, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2023, č. j. 54 A 83/2022-159,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Městský úřad Beroun, odbor dopravy a správních agend (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 1. 2022, č. j. MBE/74773/2021/DOPR-MiD (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) výrokem I. postupem dle § 142 odst. 1 správního řádu deklaroval, že na pozemcích část p. č. XA, XB, XC a XD, všechny k. ú. V., neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „VPÚK“); výrokem II. nařídil žalobcům v řízení podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, (dále

jen „zákon o pozemních komunikacích“), odstranit nepovolenou pevnou překážku z VPÚK (2 x oplocení s bránou) nacházející se na pozemcích p. č. XE a XF, oba k. ú. V.; výrokem III. pak uložil žalobcům povinnost uhradit náklady správního řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 8. 2022, č. j. 043539/2022/KUSK-DOP/Svo, změnil rozhodnutí městského úřadu ve výroku I. tak, že se dle § 142 odst. 1 správního řádu deklaruje, že se na pozemcích část p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. V. *nachází* veřejně přístupná účelová komunikace. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území Vráž u Berouna, proto nebude z důvodu přehlednosti dále v rozsudku katastrální území uváděno.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou, kterou krajský soud jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud úvodem upozornil, že žalobní námitky fakticky směřují jen proti výroku ad II., jímž žalovaný potvrdil nařízení odstranění pevné překážky z VPÚK na pozemcích parc. č. XE a XF (dále jen „pozemky žalobců“ respektive „pozemky stěžovatelů“). Krajský soud proto nepřezkoumával výrok ad I. o deklaraci existence VPÚK na pozemcích p. č. XA, XB, XC a XD (dále jen „VPÚK na ulici S.“ nebo „cesta na ulici S.“), který žalobci nenapadli; zabýval se jím toliko v rozsahu, v jakém může mít vliv na splnění podmínek existence VPÚK na pozemcích žalobců.

[4] V rámci samotného právního posouzení věci krajský soud nejprve rozebral, jaké znaky musí naplňovat VPÚK [(i) stálost a patrnost v terénu, (ii) účel stanovený zákonem, (iii) souhlas vlastníka s obecným užíváním veřejností a (iv) nutná komunikační potřeba], a konstatoval, že žalobci zpochybňovali pouze naplnění třetí a čtvrté podmínky.

[5] K souhlasu (předchozích) vlastníků s obecným užíváním pozemků krajský soud uvedl, že žalobci svůj nesouhlas aktivně vyslovují až od roku 2004, kdy došlo k jejich oplocení. Souhlas s užíváním však byl dán již dávno před tím, než žalobci pozemky (v roce 2000) nabyli. Z podkladů shromážděných ve spise plyne, že cesta, která vede přes pozemky žalobců, je patrna již na leteckých snímcích z roku 1938, 1951, 1961 a 1969; v této lokalitě se nacházela pole, k jejichž obhospodařování musel být zajištěn přístup právě po cestě, která vedla také přes pozemky žalobců. Obecné užívání této cesty potvrzují také vyjádření vlastníků nemovitostí v dané lokalitě. Z ničeho naopak nevyplývá, že by předchůdci žalobců veřejnému užívání bránili nebo proti němu vyjadřovali kvalifikovaný nesouhlas. Krajský soud dovodil souhlas též z tvrzení žalobců, že předchozí majitelka pozemků J. R. byla v domově důchodců a nevěděla, že je vlastníka, tudíž nečinila žádné kroky, aby pohyb neomezeného okruhu osob zabránila. K tvrzení žalobců, že pozemek (jehož součástí je údajná VPÚK) koupili kvůli zamítnutí povolení o zřízení studny z důvodu neexistence přístupu z veřejné komunikace Městským úřadem v Berouně, krajský soud konstatoval, že toto své tvrzení žalobci nijak neprokázali, a navíc vodoprávní úřad nebyl příslušný k vyslovení závěru o (ne)existenci VPÚK na předmětných pozemcích. Krajský soud nepřisvědčil žalobcům ani v tom, že oplocení, které umístili na pozemky, bylo povoleno na základě ohlášení drobné stavby ze dne 16. 1. 2001. Z náčrtku, který byl přílohou žádosti [doložen jak žadateli, tak osobou zúčastněnou na řízení VIII)], plyne, že oplocení přehrazující cestu vedoucí přes pozemky žalobců nebylo ohlášeno v takovém rozsahu, v jakém jej žalobci umístili. Námitky, že připojený náčrtek byl vytvořen podvodem,

pokračování

že k povolení oplocení žádný náčrtek připojen nebyl a že v době povolení oplocení neexistovaly pozemky tak, jak jsou zakresleny v náčrtku, krajský soud vyhodnotil jako opožděné.

[6] Námitce, že cesta v ulici S. je dostatečnou alternativou k cestě na pozemcích žalobců, krajský soud nepřisvědčil. Ztotožnil se se správními orgány, že v dané lokalitě sice existuje přístupová cesta v ulici S., tato však není plnohodnotnou alternativou, neboť není způsobilá sloužit srovnatelnému účelu. Krajský soud vyšel předně z toho, že cesta v ulici S. je mnohem užší (v nejúžším místě 2,2 m od plotu k plotu), nemohou jí tedy projet dvě vozidla proti sobě, kvůli terénnímu zlomu není přehledná z jednoho konce na druhý, a je problematická nebo neprůjezdná pro nákladní vozidla včetně hasičů, nebo rychlé záchranné služby, což je významným faktorem pro určení, zda se jedná o alternativní cestu. Krajský soud rovněž zohlednil, že cesta v ulici S. ve své současné podobě vznikla a je obecně užívána až v důsledku zahrazení cesty na pozemcích žalobců. Záměrné a právem neaprobované (svévolné) zahrazení již existující VPÚK nemůže vést k zániku charakteru zahrazené cesty, a to ani pokud si svým jednáním vynutí vznik alternativní komunikace, má-li jen nouzový charakter.

[7] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelé namítají, že krajský soud nesprávně posoudil intenzitu zásahu do jejich vlastnického práva, své závěry opřel o nesprávné hodnocení důkazů a pominul bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně naplnění znaků VPÚK, tj. souhlasu vlastníků a nutné komunikační potřeby, které nesprávně posoudil.

[9] Krajský soud dle stěžovatelů neposuzoval existenci nutné komunikační potřeby v souladu se zásadou proporcionality. V řízení nebyl zjištěn veřejný zájem na obecném užívání cesty na jejich pozemcích, neboť zde existuje komunikační alternativa. Cesta v ulici S. je dostatečnou alternativou k cestě na pozemcích stěžovatelů. Uvedené stěžovatelé podporují odkazy na judikaturu. Krajský soud nevzal v úvahu důkazy provedené ve správním řízení, které svědčí tomuto závěru.

[10] Stěžovatelé také namítají, že krajský soud nevyhodnotil veškeré podklady, ale postupoval selektivně, když například vyslovil závěr, že cesta v ulici S. ve své současné podobě vznikla a je obecně užívána až v důsledku zahrazení cesty na pozemcích stěžovatelů. Nesprávný a nepodložený je také jeho závěr, že cesta v ulici S. vznikla až několik desetiletí po prokázání existence cesty na pozemcích žalobců a současně až po dlouhodobém užívání této cesty určitým okruhem osob. Proto dovodil, že již před rozšířením ulice S. do současné podoby, byl naplněn i čtvrtý znak VPÚK na pozemcích žalobců, jenž vznikem cesty v ulici S. neodpadl. Stěžovatelé ale namítají, že z obsahu spisu plynou opačné závěry. Například v odvolání paní R. K., která v místě bydlí na adrese Z., plyne, že v chatové oblasti žije již od sedmdesátých let, a je jí známo, že S. ulice je již od vzniku chatové oblasti užívána veřejností, a není pravda, že se tak stalo až po oplocení pozemku stěžovatelů. Ostatně je krajně nelogické, že by se jednalo o cestu tak úzkou, že by ji nebylo možné užívat i většími vozy. Je například nemyslitelné, že by po dobu 20 let nebyly z domů přiléhajících ke S. ulici

vyvezeny septiky. U některých domů byly vybudovány i bazény, a je zřejmé, že k tomu byla použita i větší vozidla.

[11] Stěžovatelé rovněž namítají, že omezení jejich vlastnického práva nemohlo být konstatováno na základě zjištění, že nezbytná komunikace má být široká tak, aby se mohla míjet dvě vozidla, nebo aby se po ní mohla v budoucnu pohybovat větší vozidla majitelů chat a už vůbec ne proto, aby řidič s horšími řidičskými schopnostmi, který neumí couvat, mohl otevřít dveře vozu a vyměnit se s někým zkušenějším. S. ulice je navíc z podstatné části na pozemku ve vlastnictví obce a z méně významné části na pozemcích přilehlých vlastníků, kteří je dali k veřejnému užívání dávno před rokem 2000, respektive 2004. Tato významná okolnost byla v řízení bez vysvětlení pominuta.

[12] Krajský soud považoval za významný též argument problematičnosti průjezdu vozidel rychlé záchranné služby nebo hasičů. Složky integrovaného záchranného systému (IZS) mají ale v nezbytných případech zajištěn průjezd přes cizí pozemky na základě zákona (§ 4 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému) a není jej třeba řešit prostřednictvím institutu VPÚK. V této souvislosti stěžovatelé namítají, že krajský soud rovněž nepostupoval v souladu s judikaturou, pominul-li řešení ve vztahu ke konkrétním, údajně dotčeným, nemovitostem.

[13] Stěžovatelé nesouhlasí ani s tím, jak byl posouzen znak souhlasu s obecným užíváním. Poukazují na judikaturu, dle které je třeba v pochybnostech rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku a existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto způsobům. Stěžovatelé odůvodnění krajského soudu, jenž dovodil, že cesta na pozemcích stěžovatelů existovala již v roce 1938, kdy převážnou část pozemků v okolí představovala pole, považují za nesprávné a nedostatečné. Samotná existence polí v dané lokalitě nevypovídá o tom, že by byl dán souhlas k veřejnému užívání cesty. Z leteckých snímků nelze dovodit nic jiného, než že okolní pozemky sloužily k pěstování zemědělských plodin (třeba i jediným vlastníkem). Až navazující období komunistického režimu přerušilo kontinuitu chápání osobního vlastnického práva a v plánované ekonomice se prosazovaly zájmy socialistických organizací na úkor individuálního vlastnictví. Je nutno si položit otázku, zda bylo v této době možné počítat se svobodně činěným aktem věnování nemovitosti veřejnému užívání. Docházelo k výstavbě chatové oblasti a bylo nepředstavitelné, že by mohl vlastník aktivně zasáhnout proti tomu, aby jeho pozemek nevyužívali noví chataři. Navíc osoba, od které stěžovatelé sporné pozemky koupili, ani nevěděla o svém vlastnictví a domnívala se, že byla vlastnického práva v rámci kolektivizace zbavena. Konkludentní souhlas mohla dát pouze osoba, která o svém vlastnictví věděla. Splnění této podmínky jejím prostým presumováním nemůže dle stěžovatelů obstát.

[14] Stěžovatelé se rovněž domnívají, že paní M. (oprávněná úřední osoba – pozn. NSS) byla v řízení podjatá; ostatním účastníkům na rozdíl od stěžovatelů radila, dávala jim větší prostor, nereagovala na námitku stěžovatelů o padělků listiny apod.

[15] Žalovaný ve vyjádření k podané kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudkem ztotožňuje a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Konstatoval, že má-li být v pochybnostech rozhodnuto ve prospěch vlastníka pozemku, musí tyto důvodné

pokračování

pochybnosti nejen tvrdit, ale i prokázat. Stěžovatelé v řízení neprokázali, že cesta v ulici S. naplňuje podmínku VPÚK nahrazující již existující komunikaci. Naopak se prokázalo, že jde pouze o „cestu z nouze“, kterou jsou ostatní vlastníci nuceni používat v důsledku zahrazení existující komunikace a tato cesta nedosahuje parametrů průjezdnosti jako cesta na pozemcích stěžovatelů. Námitka ohledně cesty na pozemcích veřejnoprávního vlastníka nebyla v žalobě namítána.

[16] Ke kasační stížnosti se vyjádřila rovněž osoba zúčastněná na řízení VI. Uvedla, že cesta v ulici S. je mnohem užší než cesta na pozemcích stěžovatelů a nepředstavuje pouze cestu „z pohodlí“. Kromě toho je dlouhá 200 m a s ohledem na terénní zlom není vidět z jednoho konce na druhý, co může vést ke komplikovaným situacím. Poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021 - 70, v němž byla jako relevantní aspekt vyhodnocena též nemožnost couvání nebo vyhnutí se vozidel. Za zásadní považuje též omezení možnosti příjezdu složek integrovaného záchranného systému (IZS). Závěr o veřejném užívání cesty na ulici S. není v rozporu se závěrem o existenci VPÚK na pozemcích stěžovatelů, neboť nejde o plnohodnotnou alternativu, jelikož neslouží stejnému účelu. Až v důsledku zahrazení cesty na pozemcích stěžovatelů se změnila funkce a rozsah užívání cesty na ulici S. Kromě toho paní K. má příjezd ke své nemovitosti zajištěn z ulice Z., proto nemusela jezdit přes ulici S., respektive mít přehled o jejím využívání. Po zahrazení cesty na pozemcích stěžovatelů nebyla postavena žádná nová chata a chatáři si na opravy vozili materiál po částech v osobních autech nebo na přívěsných vozících. Pokud jde o bazény, ty jsou vesměs nafukovací, popřípadě skládací. Vzhledem k tomu, že na chatovišti není obecný vodovod, užívaná voda je převážně dešťová a vzhledem k častým suchým létům slouží jako zásobárna vody na zalévání. Jedná se navíc o nové tvrzení stěžovatelů.

[17] K souhlasu s užíváním cesty na pozemcích stěžovatelů osoba zúčastněná na řízení VI. konstatovala, že chybí jakýkoli prostor k pochybnostem o konkludentním souhlasu s veřejným užíváním VPÚK neomezeným okruhem osob. I v době komunistického režimu lze vycházet z podmínky souhlasu předchozího vlastníka, nejde-li o případ restituce, což stěžovatelé netvrdili. Poukaz na to, že předchozí vlastnice o svém vlastnictví nevěděla, je nepřijatelný, neboť se stěžovateli uzavřela kupní smlouvu. VPÚK na pozemku stěžovatelů tak byla užívána i po roce 1989 a to až do roku 2004, kdy ji tito zahradili. V řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatelé nebo jejich předchůdci trpěli užíváním cesty pouze omezeným okruhem osob. Z plánu, který byl přílohou ohlášení stavebnímu úřadu, se podává, že oplocení na pozemcích nebylo provedeno v rozsahu ohlášení. Tvrzení, že se jedná o padělek, je nevěrohodné a bylo uplatněno až po lhůtě k podání žaloby. S ohledem na uvedené by kasační stížnost měla být zamítnuta.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení o kasační stížnosti. Jednou z nich je i její přípustnost. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. se kasační stížnost nemůže přípustně opírat o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. V daném případě stěžovatelé neuplatnili v řízení před krajským soudem námitku podjatosti oprávněné úřední osoby (paní M.); nic jim v tom evidentně nebránilo, neboť ze správního spisu plyne, že o podjatosti paní M. bylo rozhodnuto postupem dle § 14 správního řádu. Uvedenou námitkou se proto kasační soud věcně nezabýval.

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu projednatelné části kasační stížnosti a z důvodů v ní řádně 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.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud vyjádří k namítané vadě dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které by musel v souladu s § 109 odst. 4 větou za středníkem s. ř. s. přihlídnout, 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), podle níž jedním z principů, tvořících právo 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 podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, například nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS. 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, kdy se správní orgán či soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje jeho argumentaci za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost objektivně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Typicky půjde o případy, kdy správní orgán či soud opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního 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). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví ucelený právní názor, v jehož konkurenci námítky 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).

[22] 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 stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz například rozsudky

pokračování

tohoto 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 stěžovatelů 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 Asz 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). V projednávané věci stěžovatelé ostatně ani neuvedli, v čem konkrétně důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spatřují.

[23] Pokud jde o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., Nejvyšší správní soud předesílá, že posouzení věci je především úkolem krajského soudu, jenž je primárně povolán zhodnotit žalované rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si učiní úsudek sám, nezávisle na skutkových závěrech žalovaného. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu spíše výjimečná a omezuje se na závažné vady řízení a deficiency dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) či d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/22016–79).

[24] Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 9. 1. 2020 podali vlastníci nemovitostí v chatové oblasti v obci Vráž [mimo jiné i osoby zúčastněné na řízení I), III), IV), V) a VI)] žádost, aby na pozemcích stěžovatelů a dalších navazujících pozemcích byla deklarována existence VPÚK a aby bylo stěžovatelům nařízeno odstranit z této komunikace pevnou překážku (plot a bránu). Na základě těchto žádostí městský úřad zahájil řízení o odstranění pevné překážky, v jehož rámci řešil i otázku existence VPÚK na uvedených pozemcích.

[25] Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2020 městský úřad stěžovatelům nařídil, aby do 10 dnů z VPÚK odstranili pevnou překážku. Na základě odvolání stěžovatelů však žalovaný toto rozhodnutí dne 26. 1. 2021 zrušil a vrátil věc městskému úřadu k dalšímu řízení.

[26] Dne 30. 8. 2021 podalo několik osob [mimo jiné i osoby zúčastněné na řízení I), II), III) a VIII)] žádost o určení, zda na pozemcích na ulici S. existuje VPÚK. Usnesením ze dne 9. 9. 2021 městský úřad rozhodl, že řízení o výše uvedených žádostech budou projednána a rozhodnuta ve společném řízení. Jak již bylo uvedeno shora, městský úřad následně rozhodl tak, že cesta v ulici S. není VPÚK (výrok I.) a současně nařídil stěžovatelům odstranit překážku z VPÚK na jejich pozemcích (výrok II.); rozhodl rovněž o nákladech správního řízení (výrok III.). Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím přehodnotil závěr ohledně charakteru cesty v ulici S., neboť naznal, že se o VPÚK jedná; v tomto rozsahu prvoinstanční rozhodnutí změnil, ve zbytku pak toto rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

[27] Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací *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*. Krajský soud správně vycházel z toho, že dle konstantní judikatury je VPÚK kategorií pozemní

komunikace, k jejímuž vzniku je třeba kumulativní naplnění definičních znaků (srov. například 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. 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, byl judikaturou dovozen další obligatorní znak veřejně přístupné účelové komunikace, a to 3) udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést [viz například odst. 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, nalus.usoud.cz]. Souhlas se vznikem účelové komunikace může vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně (postačí, že vlastník neprojeví s užíváním relevantní nesouhlas). Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, a ti již nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Posledním znakem je 4) nutná [nenahraditelná] komunikační potřeba. Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. To znamená, že existuje-li 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).

[28] Stěžovatelé v kasační stížnosti, stejně jako v žalobě, zpochybňují naplnění posledních dvou znaků VPÚK, tj. souhlasu vlastníků s obecným užíváním a zejména nutnou komunikační potřebu. Nesporným je, že k umístění oplocení na pozemcích stěžovatelů došlo v roce 2004. K tomuto okamžiku je pak nutno posuzovat naplnění všech znaků VPÚK, neboť rozhodující je stav v době umístění oplocení; jednalo-li by se v době umístění oplocení o VPÚK, šlo by o nepovolenou pevnou překážku na (tehdejší) pozemní komunikaci, jejíž odstranění by mohlo být řešeno v režimu zákona o pozemních komunikacích.

[29] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud jde o třetí znak VPÚK, tj. souhlas s jejím obecným užíváním, ztotožňuje se se závěry žalovaného i krajského soudu. Ze správního spisu se vskutku podává, že cesta na pozemcích stěžovatelů existovala již minimálně od roku 1938, což bylo potvrzeno leteckými záběry veřejně dostupnými na stránkách <https://ags.cuzk.cz/archiv/>. Ze snímků z různých následujících časových období lze vysledovat, že tato cesta nikdy nebyla jakkoli oplocena, nebo zahrazena, přičemž v předmětné lokalitě došlo v průběhu času ke zřízení zahrádkářské kolonie a výstavbě početných chat. Je sice pravdou, že samotná (kontinuální) existence nepřehrazené cesty nepředstavuje nutně souhlas vlastníka pozemku s její existencí, jde ale o silnou indicii pro závěr o minimálně konkludentním souhlasu původní majitelky pozemků s tímto užíváním; tuto indicii je nutno hodnotit v kontextu dalších skutkových zjištění. Cesta na pozemcích stěžovatelů (spolu s rovnoběžnou cestou na pozemku p. č. XG v ulici Z.) představovala původně hlavní přístupovou cestu do chatové oblasti. S ohledem na vyjádření účastníků řízení, která nejsou jakkoli rozporná, předchozí vlastník, paní J. R. (ani její předchůdci), žádným způsobem nebránila chatařům ani nikomu dalšímu v užívání svých

pokračování

pozemků jako cesty. Konkludentní souhlas lze tedy presumovat minimálně do doby jejího vlastnictví. Ačkoli stěžovatelé tvrdí, že paní R., od níž pozemky v roce 2020 nabyli, byla v té době v domově důchodců a o svém vlastnictví nevěděla, respektive se domnívala, že jej pozbyla, jde o ničím nepodložené tvrzení. Z obsahu správního spisu plyne, že předmětné pozemky nabyly v letech 1974 a 1988, tj., byla jejich vlastníci dlouho před tím, než je prodala stěžovatelům. Jelikož po celou dobu žádným způsobem nebránila jejich obecnému užívání (nebo tomu alespoň nic nenasvědčuje), lze její konkludentní souhlas presumovat. Skutečnost, že se o dané pozemky po dobu trvání svého vlastnictví nejspíše nezajímala, tento souhlas nevylučuje a spíše svědčí o jeho konkludentním udělení, neboť podle konstantní judikatury postačuje, že vlastník veřejné užívání, byť mlčky, strpí. Ostatně stěžovatelé své tvrzení o tom, že paní R. o svém vlastnictví nevěděla, žádným způsobem neodůvodnili a tím spíše je neprokázali. Jelikož pak tyto pozemky vlastnila i v době po roce 1989 (aniž by jakkoli v této době vyjádřila nesouhlas s jejich užíváním jako cestou), je lichá rovněž argumentace poukazující na nerespektování vlastnických práv předchozím režimem. Námitka ohledně (ne)udělení souhlasu je proto nedůvodná.

[30] Konečně, i pokud jde o naplnění čtvrtého znaku VPÚK, tj. nutné komunikační potřeby, Nejvyšší správní soud považuje závěry plynoucí z napadeného rozsudku za udržitelné. Závěry krajského soudu o tom, že cesta na ulici S. nepředstavuje dostatečnou alternativu původní (stěžovateli přehrazené) cesty stojí, zjednodušeně řečeno, na těchto argumentech: (i) nedostatečná šířka alternativní cesty, neumožňující souběžné projíždění vozidel a vylučující průjezd nákladních vozidel, včetně vozidel IZS (odst. 89 a 90. odůvodnění rozsudku); (ii) její nepřehlednost, vyvolávající vznik komplikovaných dopravních situací (odst. 91 odůvodnění); (iii) cesta v ulici S. vznikla ve své současné podobě až v důsledku zahrazení cesty na pozemcích stěžovatelů a teprve od tohoto okamžiku je také pro přístup k navazujícím nemovitostem využívána (odst. 92 odůvodnění). Krajský soud tedy aproboval závěr správních orgánů, že cesta na ulici S. neumožňuje stejný rozsah užívání jako cesta zahrazená stěžovateli a není způsobila sloužit srovnatelnému účelu.

[31] Nejvyšší správní soud předesílá, že závěr o nenaplnění nutné komunikační potřeby, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí, která by mohla zajistit dopravní dostupnost týchž nemovitostí. Při existenci alternativní komunikace musí správní orgán při jejich porovnání hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, bezpečnost provozu na nich, konkrétní využívání v dané lokalitě, nebo typ pozemků (eventuálně staveb), jejichž přístupnost je řešena – pole, zahrada, rekreační stavba apod. (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 - 56, nebo ze dne 20. 10. 2015, č. j. 6 As 280/2014 - 62).

[32] Pokud jde o podobu a způsob využívání cesty na ulici S. před zahrazením cesty na pozemcích stěžovatelů, zde lze přisvědčit kasační argumentaci, že tato cesta existovala již v době existence zahrazené cesty a byla využívána. V tomto směru tedy argumentace krajského soudu neobstojí. Ostatně i žalovaný ve svém rozhodnutí tento fakt nepopíral, upozorňoval však, že zmiňovaná cesta sloužila pouze k přístupu na přiléhající nemovitosti a provoz na ní byl jednosměrný. Vlastníci přilehlých krajních pozemků již v minulosti ustoupili se svým oplocením, aby mohla být cesta užívána osobními vozidly (tudíž je tvořena též částmi pozemků ve vlastnictví těchto osob – pozn. NSS); aby bylo možné vozidly zajet na jednotlivé pozemky, upravili si jednotliví vlastníci vstupy (branky) jejich

vychýlením dovnitř pozemků, aby šířka cesty nebyla pro průjezd osobními vozidly limitující. Na tomto základě žalovaný uzavřel, že (nedostatečná) šířka cesty nebyla v těchto poměrech pro její uživatele limitující, neboť intenzita a směr provozu nevyvolávaly kolizní situace (str. 12 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí). Za situace, kdy tato cesta musí sloužit i ke komunikačnímu propojení dalších nemovitostí, nacházejících se za cestou zahrazenou stěžovateli, však (v důsledku zvýšení provozu) již dochází ke vzniku problematických dopravních situací a k poškozování majetku vlastníků přilehlých pozemků. Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za logický, jakkoli nelze přehlédnout, že dřívější existence pouze jednosměrného provozu nebyla ve správním řízení dostatečně prokázána [tvrzení, že postavení branek přiléhajících k cestě v ulici S. svědčí pro jednosměrnost provozu, není možné ověřit ani ze spisové dokumentace ani z veřejně přístupných zdrojů (<https://mapy.cz>, v části Panorama), které byly podkladem pro rozhodnutí žalovaného]. Za rozhodující faktor, indikující podstatnou změnu poměrů při užívání cesty na ulici S., lze ovšem již jen z pouhého nahlédnutí do mapy dané lokality považovat výrazné zvýšení provozu na ní, neboť je evidentní, že řidiči přijíždějící po ulici V. k nemovitostem přiléhajícím k této ulici neměli (před zahrazením této cesty) důvod používat výrazně delší a komplikovanější trasu (fakticky objížděku přerušené cesty) přes ulice Z. a S.

[33] Přestože tedy krajský soud o této dílčí skutkové otázce uvážil nesprávně (neboť nijak nerefletoval výše uvedené závěry plynoucí z odůvodnění rozhodnutí žalovaného), sama o sobě tato skutečnost není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku; výše uvedený závěr žalovaného, ke kterému se krajský soud nevyjádřil, dle názoru kasačního soudu ob stojí, přičemž ob stojí i všechny další závěry krajského soudu k dané otázce, jak bude vyloženo dále.

[34] Pokud jde o šířku cesty na ulici S. a její prostorovou a výškovou konfiguraci, Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu. Stěžovatelé nerozporují (ve správním řízení místním šetřením zjištěný) fakt, že jde o velmi úzkou, zhruba 200 m dlouhou cestu, ohraničenou v převážné části bezprostředně navazujícím oplocením, jejíž šířka činí v nejužším místě jen zhruba 2,2 metru. To ostatně dokládá zejména četná fotodokumentace založená ve správním spisu a lze ji verifikovat i prostým nahlédnutím do veřejně přístupných ortofotomap za použití funkce *panorama* (<https://mapy.cz/zakladni?source=stre&id=5197810&ds=1&x=14.1236824&y=49.9942947&z=17&ovl=8>). Kromě samotné šířky této komunikace nelze přehlédnout, že v důsledku jejího výškového zalomení není vidět z jednoho konce cesty na druhý, což (v kontextu extrémně úzkého profilu cesty, vyžadujícího při vyhýbání vozidel najetí do některého z odsazených vjezdů) jen umocňuje problematičnost jejího běžného užívání nejen pro vlastníky přiléhajících nemovitostí, ale i pro vlastníky více než dvaceti převážně rekreačních nemovitostí nacházejících se při cestě na ulici V. za jejím zahrazením, kteří musí nyní používat jako jedinou přístupovou cestu právě ulici S.

[35] Stěžovatelé přitom nikterak nereflektují poukaz krajského soudu na případy, kdy v důsledku popsání stavu nebyly do lokality za provedeným zahrazením cesty schopny projet ulicí S. přivolané sanitní vozy či jejich příjezd (respektive příjezd požárního vozu při hasebním zásahu) byl umožněn až po odemčení bran na pozemcích stěžovatelů (viz mimo jiné stanovisko obce Vráž ze dne 22. 6. 2020, čj. 350/2020 na čl. 31 správního spisu

pokračování
městského úřadu).

[36] Tvzení stěžovatelů, dle kterého ulice S. představuje dostatečnou alternativu jimi zahrazené cestě, neboť je využitelná i pro nákladní vozy, protože jinak by nemohly být v navazující lokalitě prováděny stavební práce, instalovány bazény či vyváženy fekálie apod., považuje Nejvyšší správní soud za zcela účelovou. Toto tvrzení vyvrací již jen městským úřadem empiricky zjištěná širší cesty na ulici S., která v nejužším místě objektivně vylučuje průjezd nákladních vozidel. Kromě toho stěžovatelé nikterak nedoložili, že by k jimi uvedeným situacím došlo až po provedeném zahrazení cesty na jejich pozemcích, ani v tomto smyslu neoznačili žádné důkazy. *Ultima ratio* pak lze poukázat na již výše zmíněné stanovisko obce Vráž, ze kterého se podává, že průjezd rozměrnějších vozidel do lokality za provedeným přehrazením bývá závislý na vstřícnosti samotných stěžovatelů, kteří takový průjezd (výrazně širší cestou – pozn. NSS) občas umožní.

[37] Obtoží rovněž i závěr krajského soudu, který označil otázku (ne)možnosti průjezdu vozidel IZS do lokality za pozemky stěžovatelů za významné hledisko úvah o tom, zda cesta na ulice S. představuje srovnatelnou alternativu zahrazené cesty. *Prima vista* by se mohlo jevit, že při ulici V. se za provedením zahrazením nachází již jen zahrádkářská kolonie, kde se nacházejí toliko nemovitosti určené k rekreaci a oddechu; logicky přitom platí, že vlastníci nemovitostí, kteří se rozhodli v takových nemovitostech bydlet, musí počítat s určitými omezeními, které taková oblast (s ohledem na účel, pro který byla vytvořena) přináší (ne každá nemovitost musí mít, s ohledem na svůj charakter, zajištěn plnohodnotný přístup po pozemní komunikaci). Stěžovatelé ovšem přehlíží již ve správním řízení zmiňovaný fakt (viz mimo jiné opět již zmiňované stanovisko obce Vráž ze dne 22. 6. 2020), že v dané lokalitě se nachází též objekt určený k bydlení, a to rodinný dům čp. S. Již jen z tohoto důvodu jsou na danou věc aplikovatelné závěry plynoucí z (krajským soudem přílehuvě zmíněného) rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76, který aproboval nutnost zajištění příjezdu větších vozidel (popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.) k rodinnému domu.

[38] Pokud jde o konstatování krajského soudu, že při úvahách o (ne)existenci nutné komunikační potřeby je třeba zohlednit i nutnost zajištění přístupu na navazující nemovitosti vozidlům složek IZS, šlo pouze o argument podpůrný. Nicméně i tuto úvahu krajského soudu shledává kasační soud jako v principu správnou. Stěžovatelům lze jistě přisvědčit v tom, že zvláštní právní předpisy (například § 18 odst. 1 zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, § 22 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, aj.), umožňují složkám IZS vstupovat při plnění jejich úkolů na cizí nemovitosti. Zajisté tedy platí, že „pro naplnění znaku nutné komunikační potřeby nepostačuje jen nutnost umožnit vjezd vozidlům Integrovaného záchranného systému“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017 - 38; zvýraznění doplněno). Krajský soud ovšem netvrdil, že zajištění přístupu vozidel IZS je jediným či zásadním důvodem pro závěr o existenci nutné komunikační potřeby; pouze podpůrně poukázal na to, že komunikace na ulici S. těmito vozidlům příjezd k nemovitostem nacházejícím se za zahrazenými pozemky stěžovatelů neumožňuje (případně jej činí značně komplikovaným). I z tohoto pohledu tak nejde o adekvátní alternativní komunikaci ve srovnání s původní cestou

zahrazenou stěžovateli (kde bylo empiricky prokázáno, že tato vozidla, po otevření bran, bezproblémově projedou).

[39] Ke znaku nutné komunikační potřeby lze tedy uzavřít, že jakkoli k nemovitostem za překážkou umístěnou na pozemcích stěžovatelů existoval již v roce 2004 přístup po alternativní komunikaci v ulici S., tato komunikace nepředstavovala (a ani nyní nepředstavuje) adekvátní alternativu k původní cestě na ulici V. Alternativní cesta nezajišťuje dotčeným nemovitostem (nacházejícím se za zahrazením původní cesty stěžovateli) plnohodnotné komunikační spojení; její parametry nepředstavují pro vlastníky dotčených nemovitostí jen „snížení pohodlí“ jejím užíváním, ale zásadní omezení v přístupu k jejich nemovitostem

[40] Z výše popsanych důvodů je tedy zřejmé, že krajský soud nepochybil, pokud aproboval závěr správních orgánů o existenci VPÚK na pozemcích stěžovatelů (v době zřízení bran bránících průjezdu vozidel), jakožto podmínky *sine qua non* pro rozhodnutí o odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

[41] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud jí za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, in fine, s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

[42] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšní, právo na náhradu nákladů řízení jim nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného - v jeho případě nebylo zjištěno, že by mu v souvislosti s daným řízením vznikly náklady převyšující jeho běžné administrativní výdaje spojené s jeho procesním postavením. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[43] 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 který by jim právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno.

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

V Brně dne 20. března 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu