



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **R. D.**, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2023, č. j. OSH 72/2023 KULK 16285/2023/280.9/Fr, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. K. R.**, zast. JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D., advokátem se sídlem Na květnici 713/7, Praha 4, **II) L. Ř. S.**, **III) J. D.**, a **IV) KONDOR, skupina KOŘES, pobočný spolek**, se sídlem U spořitelny 69/18, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 9. 2023, č. j. 30 A 47/2023-88,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Turnov (dále jen „prvoinstanční orgán“) vydal dne 20. 12. 2022 rozhodnutí č. j. OD/22/34146/vOD (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým v prvním výroku deklaroval, že se na pozemku p. č. XA v katastrálním území x (dále jen „pozemek“) nachází ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), veřejně přístupné účelové komunikace (dále jen „VPÚK“ nebo „komunikace“), jejichž průběh je zachycen na situačním snímku, který tvoří nedílnou součást prvoinstančního rozhodnutí. Druhým výrokiem byla žalobci uložena povinnost ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odstranit ke dni právní moci prvoinstančního rozhodnutí z účelových komunikací pevné překážky v podobě železné závory a betonových panelů.

[2] Žalobce podal proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání, které žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím zamítl.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou krajský soud rovněž zamítl. Krajský soud se v první části rozsudku zabýval namítanými procesními vadami správního řízení. Skutečnost, že prvoinstanční orgán deklaroval existenci VPÚK, zatímco vedl správní řízení o odstranění pevné překážky z VPÚK na pozemku, nezpůsobilo nezákonnost, zmatečnost ani nesrozumitelnost prvoinstančního rozhodnutí. Dále neshledal, že by účastníci řízení před prvoinstančním orgánem byli nesprávně označeni jako účastníci dle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ani, že by neprovedení svědeckého výslechu V. B. mělo vliv na zákonnost a správnost prvoinstančního a napadeného rozhodnutí. Současně nebylo pochybením, že ve výroku nebyla žalobci stanovena lhůta k odstranění pevné překážky, jelikož žalobce tuto překážku na základě předběžného opatření již odstranil.

[4] V další části napadeného rozsudku se krajský soud zabýval otázkou, zda posuzované VPÚK naplňují obligatorní znaky.

[5] Dle krajského soudu byl naplněn první znak VPÚK, tedy zřetelnost cesty v terénu. Tato skutečnost vyplynula z výsledků místního šetření, pořízené fotodokumentace a z veřejně přístupné fotografické letecké mapy Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen „ČÚŽK“) z let 1998 až 2010. Na zřetelnost cesty nemůže mít vliv, že pozemek je veden jako trvalý travní porost, který je součástí zemědělského půdního fondu. Krajský soud neshledal relevantní námitku, že vznik VPÚK byl důsledkem „nezákonného stavu v podobě neprovedené rekultivace části“ pozemku v návaznosti na výstavbu vodovodu v roce 1988.

[6] Druhý znak VPÚK, spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužení cesty pro obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků, byl dle krajského soudu taktéž naplněn. Ze str. 9 napadeného rozhodnutí a z přílohy prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, které nemovitosti VPÚK spojuje. Námitka žalobce, že obě větve VPÚK jsou „slepé“, není pro posouzení tohoto znaku právně významná, jelikož taková situace je v případě veřejně přístupných účelových komunikací naprosto běžná.

[7] Souhlas vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním, třetí znak VPÚK, byl dle krajského soudu rovněž naplněn. VPÚK vznikla ve druhé polovině 80. let minulého století v souvislosti se stavbou vodovodu v dané lokalitě, kdy začala být užívána vlastníky dotčených nemovitostí. V té době byla vlastníkem pozemku paní L. U., která s užíváním udělila konkludentní souhlas závazný pro její právní nástupce. Nebylo prokázáno, že by právní nástupci jmenované, pan J. U. a M. U. a ostatně ani žalobce až do roku 2013, projevíli s existencí VPÚK aktivní nesouhlas. Krajský soud odkázal na závěry napadeného rozhodnutí, se kterými se ztotožnil. VPÚK nesloužily pouze omezenému počtu uživatelů, jak tvrdil žalobce, nýbrž již od druhé poloviny 80. let minulého století sloužily všem, kteří je potřebovali využít.

[8] Čtvrtý znak VPÚK, existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, byl dle krajského soudu taktéž naplněn. Z místního šetření v dané lokalitě vyplynulo, že žádná alternativní přístupová komunikace k těm nemovitostem, jejichž vlastníci a uživatelé

pokračování

využívající VPÚK k přístupu k nim, neexistuje. Alternativní přístupové varianty, které žalobce a někteří účastníci řízení navrhovali, jsou nereálné. Krajský soud nepřisvědčil námitce, dle které by VPÚK umožňující přístup především k rekreačním objektům neměla sloužit pro motorová vozidla, ale měla by být využívána pouze pro pěší dopravu. A to především z důvodu, že od druhé poloviny 80. let minulého století byla VPÚK užívána pro průjezd dvoustopých motorových vozidel.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterých požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Napadený rozsudek je dle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel nesouhlasí s přístupem soudu prezentovaným v bodě 44. napadeného rozsudku, jelikož stěžovatel se závěry správních orgánů aktivně polemizoval, rozporoval je a nebylo tedy na místě odkazovat na odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku rovněž v tom, že krajský soud nereagoval na některé žalobní námitky, které dále v kasační stížnosti blíže popisuje.

[11] Stran procesních vad stěžovatel trvá na námitce opomenutého důkazu v podobě neprovedeného svědeckého výsledku pana B., jelikož se nelze spokojit s jeho písemným vyjádřením. Skutečnost, že se z lokality, ve které se VPÚK nachází, odstěhoval v roce 1958, neznamena, že by jeho výpověď nemohla do řízení vnést nová fakta. Tento důkazní prostředek nebylo možné odmítnout pro nadbytečnost či nedostatečnou vypovídající hodnotu. Stěžovatel spatřuje nezbytnost svědecké výpovědi pana B. v tom, že mu mohl při výsledku klást otázky. Stěžovatel chtěl polemizovat s tvrzením, že se pan B. z dané lokality odstěhoval ve třech letech. Stěžovatel odkazuje na místní periodikum Albrechtický zpravodaj – prosinec 2021, kde je zachycena fotografie ze setkání školáků školy v Albrechticích v Jizerských horách (obec Albrechtice v Jizerských horách je sousední vesnicí města Tanvald, na jehož území se nachází komunikace, pozn. NSS), na níž je zobrazen i pan B.. Dle stěžovatele se tak sotva mohl odstěhovat ve třech letech života, pokud v dané lokalitě absolvoval základní či dokonce střední školu. Neprovedením výsledku svědka pana B. žalovaný porušil své povinnosti vyplývající z § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Tato vada mohla mít vliv na výsledek správního řízení, a stěžovatel tak byl dotčen na svých procesních právech.

[12] Stěžovatel dále brojí proti tvrzením krajského soudu týkajícím se absence lhůty k odstranění pevné překážky, které má za nesprávné a *dílem i zmatečné*. Dle stěžovatele měl-li žalovaný za prokázané, že překážka na údajné VPÚK je již odstraněna, měl správní řízení o této překážce zastavit dle § 66 odst. 2 správního řádu, neboť odpadl důvod takového řízení a nebylo na místě stěžovateli ukládat povinnost, aby odstranil překážku, která se na pozemku nenachází. Dále dle stěžovatele platí, že v případě, kdy správní úřad ukládá povinnost, musí být tato povinnost navázána na přiměřenou lhůtu.

[13] Další kasační námitka poukazuje na neslučitelnost typově odlišných správních řízení, jejichž výsledkem je uložení povinnosti odstranit pevnou překážku dle § 29 odst. 3 zákona

o pozemních komunikacích a deklaratorní rozhodnutí o tom, že se na pozemku nachází VPÚK, což je výsledek správního řízení dle § 142 správního řádu.

[14] V další části kasační stížnosti stěžovatel zpochybňuje právní hodnocení znaků VPÚK. Stran naplnění prvního znaku VPÚK, zřetelnosti cesty v terénu, stěžovatel trvá na tom, že správní orgány měly posoudit legalitu a další okolnosti výstavby vodovodu z roku 1988. Dle stěžovatele krajský soud zdůvodnil nedostatečně, proč tato skutečnost nemá pro naplnění prvního znaku právní význam. Správní orgány měly v řízení opatřit úřední povolení a podkladové úkony k předmětné stavbě, a na základě nich zhodnotit, jak měl pozemek vypadat po ukončení výstavby vodovodu. Stěžovatel trvá na tom, že v důsledku nedokončené zemědělské rekultivace tehdejším stavebníkem šlo o nezákonné ponechání terénních úprav pozemku včetně vyjetých kolejí od těžké techniky. Tento nezákonný stav nemůže založit legální nárok na vznik obecného užívání pozemku stěžovatele formou VPÚK.

[15] K naplnění druhého znaku VPÚK stěžovatel uvádí, že se krajský soud nevypořádal se žalobní námitkou týkající se tzv. obecného užívání, které lze definovat jako užívání obecně přístupných materiálních statků okruhem jejich uživatelů, který je předem neohrazený a neomezený. Dle stěžovatele však osoby, které mohly komunikace teoreticky využít, jsou jednoznačně identifikovatelné dle údajů v katastru nemovitostí a taktéž byly exaktně vymezeny i ve správním řízení. Veřejnoprávní prostředky ke zjednání přístupu osob by měly být nejzazším řešením, pokud by okruh potenciálně oprávněných osob nešel definovat, což se v nyní projednávané věci nestalo.

[16] Stěžovatel dále namítá nenaplnění třetího znaku VPÚK, souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním. Správní orgány v rozporu s podklady ve správním spise dovodily, resp. neprokázaly, že právní předchůdci stěžovatele (vč. stěžovatele) tolerovali veřejné užívání pozemku, tedy vyslovili konkludentní souhlas. Stěžovatel opětovně upozorňuje na neprovedení výslechu pana J. U. (vlastníka pozemku v letech 1990 – 2000) správními orgány, které krajský soud odbyl pouze konstatováním, že tato osoba zemřela. Výslech pana U. byl však nenahraditelný, jelikož pan U. měl nejužší vztah k pozemku, detailní znalost místních poměrů a nebyl v době správního řízení na výsledku řízení nijak zainteresován. Mimo to pan U. v pořadu Černé ovce (díly „Cesta přes pozemek“ ze dne 25. 11. 2015 a „Cesta II“ ze dne 2. 6. 2022) explicitně prezentoval svůj názor, že ke vzniku VPÚK nikdy nevyslovil souhlas. Závěrem této dílčí části kasační stížnosti stěžovatel odkazuje na vyjádření pana U. shrnuté na str. 10 prvoinstančního rozhodnutí, dle kterého pan U. povolil průjezd pozemkem „pouze D. a P. na stavbu s tím, že uvedou louku do původního stavu“. Jednalo se tak o adresný a jednorázový souhlas, nikoliv generální souhlas pro veřejnost ve smyslu rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14. Výslech pana U. byl tedy přímým a neopomenutelným důkazem, jehož neprovedením se správní orgány dostaly do důkazní nouze a správní řízení mělo být zastaveno.

[17] Stran naplnění čtvrtého znaku VPÚK, nutné komunikační potřeby, stěžovatel namítl, že správní orgány neposoudily a neprokázaly nezbytnost komunikační potřeby a její rozsah s ohledem na typ a povahu obsluhovaných nemovitostí, a odkázal na rozsudky NSS č. j. 6 As 213/2015-14 a ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu v bodě 76. napadeného rozsudku, dle kterého otázka konkrétní úpravy provozu na VPÚK nespadá pod předmět přezkoumávaného správního řízení. Dle stěžovatele se však jednalo o otázku potřebnosti příjezdu motorovými vozidly

pokračování

k dotčeným nemovitostem. Dle jeho názoru byl možný přístup k dotčeným nemovitostem užitím pozemku jako pěšiny či stezky pouze pro pěší.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na závěry prvoinstančního a napadeného rozhodnutí a navrhl kasační stížnost zamítnout. Žalovaný trvá na existenci VPÚK, které, přesto, že je stěžovatel opakovaně zahradil a znepřístupnil, jsou patrné v terénu a jejich průběh je zdokumentován fotodokumentací včetně fotografií z archivu katastrálního úřadu. K odstranění pevné překážky žalovaný uvedl, že tuto tvořila zavřená závora, kterou stěžovatel v průběhu správního řízení otevřel, avšak neodstranil. Žalovaný trvá na tom, že veškeré námitky stěžovatele vypořádal, řádně zdůvodnil a opřel své rozhodnutí o závěry prvoinstančního rozhodnutí. Další zdůvodňování jednotlivých námitek by vedlo pouze ke kopírování odůvodnění předchozích rozhodnutí.

[19] Osoba zúčastněná na řízení I) [dále jen „OZNŘ I)“] se ve svém vyjádření ztotožnila s napadeným rozsudkem a navrhla kasační stížnost zamítnout. OZNŘ I) má za to, že se kasační námitky ve značné části opakují s námitkami žalobními, proto odkázala na své vyjádření k žalobě ze dne 28. 8. 2023. K namítanému neprovedení výsledku svědka pana B. OZNŘ I) uvádí, že tento výsledek by byl nadbytečný, jelikož se pan B. z budovy na jedné z dotčených nemovitostí odstěhoval v roce 1958, tedy zhruba 30 let před tím, než je datován vznik VPÚK. Pan B. by se pouze mohl teoreticky vyjádřit k tomu, kdy začala být cesta patrná v terénu, nicméně tato skutečnost byla zjištěna z jiných důkazů, např. mapových podkladů.

[20] Ohledně námitek týkající se prvoinstančního rozhodnutí a výroku o odstranění pevné překážky, když překážka již byla odstraněna, a absenci lhůty se OZNŘ I) ztotožnila se žalovaným. Námitku stěžovatele o neslučitelnosti řízení o odstranění pevné překážky a o určení existence VPÚK považuje za nepřipadnou a *extrémně formalistickou*. Ze žádného právního předpisu totiž nevyplývá, že by tyto otázky nebylo možné řešit v rámci jednoho řízení, naopak jde o obvyklou praxi. OZNŘ I) odkázala na § 142 odst. 2 správního řádu.

[21] Posouzení znaků VPÚK je dle OZNŘ I) zcela správné. Pro určení VPÚK je bezvýznamné zkoumat, jak komunikace vznikla, nýbrž je zásadní, zda existuje a že stěžovatel ani jeho právní předchůdci nikdy kvalifikovaným způsobem nevyjádřili nesouhlas s užíváním této cesty třetími osobami. Patrnost cesty v terénu byla prokázána. Možnost konkrétní identifikace osob, které mohly komunikaci užívat, je nesmyslná a nepravdivá. Nikdy totiž není možné identifikovat všechny osoby, které komunikace mohou hypoteticky užívat (např. kurýrní doručovatele písemností).

[22] Osoba zúčastněná na řízení III) [dále jen „OZNŘ III)“] ve svém vyjádření reagovala především na tvrzení OZNŘ I), se kterými nesouhlasí. K neprovedení výsledku pana B. uvedla, že pan B. bydlí v obci Albrechtice v Jizerských horách celý život, má přehled o místní situaci jako další účastníci správního řízení a trvá na svém vyjádření. Dále uvedla, že prvoinstanční úřad vydal rozhodnutí a předběžné opatření bez právních podkladů a místního šetření. VPÚK jsou patrné v terénu od jednorázového povolení k průjezdu uděleného OZNŘ IV) ze dne 14. 4. 2010, a to pouze na dobu jednoho měsíce. Podmínky povolení však nebyly splněny. Dále OZNŘ III) osvětlila, za jakých podmínek byly VPÚK vytvořeny, a problematiku týkající se jiné cesty z roku 1940.

[23] Osoby zúčastněné na řízení II) a IV) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[24] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s., proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a nespadá ani pod jiný z případů nepřípustnosti předvídaných § 104 s. ř. s. Nejvyšší správní soud poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[26] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný v první řadě z důvodu, že krajský soud odkazoval na závěry prvoinstančního a napadeného rozhodnutí, přestože stěžovatel žalobní námitky postavil na aktivní polemice se závěry těchto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem stěžovatele neztotožňuje. Z hlediska přezkoumatelnosti nelze krajskému soudu vytknout, že v odůvodnění napadeného rozsudku odkazoval na posouzení obsažená v prvoinstančním a napadeném rozhodnutí, pokud je shledal dostatečně odůvodněnými a správnými (viz rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). V projednávané věci však nelze odhlédnout od skutečnosti, že krajský soud odůvodnění napadeného rozsudku nepostavil pouze na odkazech na prvoinstanční a napadené rozhodnutí, nýbrž tyto odkazy doplnil o vlastní argumentaci, tedy posouzení jednotlivých žalobních námitek.

[27] Dále stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný z důvodu, že krajský soud nevypořádal některé dílčí žalobní námitky. Ani v tomto ohledu kasační soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Co se týče žalobní námitky jednoznačné identifikace okruhu osob, které by VPÚK mohly využívat, na tuto krajský soud reagoval v bodě 68. napadeného rozsudku tak, že otázka veřejného (obecného) užívání VPÚK souvisí s existencí třetího znaku, a proto se k ní vyjádří níže. Tak krajský soud učinil v bodě 73. napadeného rozsudku, ve kterém konstatoval, že nelze hovořit o omezeném okruhu osob užívajících komunikace na pozemku. V bodě 68. napadeného rozsudku se mimo to vyjádřil k využití soukromoprávních institutů místo veřejnoprávního institutu VPÚK, jak navrhoval stěžovatel v žalobě.

[28] Kasační soud rovněž nesouhlasí s kasačním tvrzením, že krajský soud dostatečně nezdůvodnil, proč skutečnost, že VPÚK je nelegální terénní úpravou, která na pozemku zůstala po stavbě vodovodu z roku 1988, nemá pro posouzení znaku patrnosti cesty v terénu právní význam. Krajský soud se touto otázkou zabýval v bodě 66. napadeného rozsudku, ve kterém mimo jiné odkázal na závěry žalovaného uvedené na str. 22 napadeného rozhodnutí. Dle krajského soudu tzv. černá stavba v podobě komunikace nebyla na pozemku prokázána, resp. nikdy nebyla žádným příslušným stavebním úřadem řešena, proto nemá pro posouzení patrnosti cesty v terénu relevantní význam.

[29] Nejvyšší správní soud shrnuje, že se krajský soud řádně vypořádal se žalobními námitkami, z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, z jakých skutečností krajský soud vycházel a jakými úvahami se při svém rozhodování řídil. V tomto ohledu je tedy napadený

pokračování

rozsudek přezkoumatelný. Věcná správnost úvah krajského soudu bude předmětem dalšího přezkumu.

III.b Neprovedení výsledku pana B.

[30] Stěžovatel v kasační stížnosti trval na žalobní námitce týkající se opomenutého důkazu v podobě neprovedeného výsledku pana B. Neprovedení výsledku dle stěžovatele stálo na nepravdivém tvrzení, že se pan B. z dané lokality odstěhoval a již nemá k Albrechticím v Jizerských horách vztah. Kasační soud s tímto závěrem nesouhlasí a má kasační námitku za nedůvodnou.

[31] Neprovedením výsledku pana B. se žalovaný zabýval na str. 7 a 23 napadeného rozhodnutí, krajský soud v bodech 50. a 51. napadeného rozsudku. Žalovaný uvedl, že výslech pana B. prvoinstanční orgán neprovedl z důvodu, že tento se z objektu, který v současné době vlastní OZNŘ IV), odstěhoval v roce 1958, kdy mu byly tři roky, tedy téměř o 30 let dříve, než VPÚK vznikly; žalovaný současně také uvedl, že vyjádření pana B. ze dne 8. 6. 2020, dle kterého část VPÚK vznikla až v roce 2000 a další část [odbočka k objektům ve vlastnictví OZNŘ I) a IV)] vznikla až v letech 2013 – 2014, považoval za vyvrácené jinými provedenými důkazy, jelikož období vzniku druhé části VPÚK se datovalo do let 1984 – 1988 (zejména dokumentací ke kolaudaci vodovodu v roce 1988, fotografií dopravy po této odbočce při výstavbě, fotografických leteckých map ČÚZK z let 1998, 2004 a 2010 atd.).

[32] Tento závěr nevyvrátil ani argument stěžovatele, který tvrdí, že zamýšlel pana B. konfrontovat s jeho tvrzením, že se z dané lokality odstěhoval, ačkoliv má v Albrechticích v Jizerských horách nadále trvalý pobyt. Jak bylo výše uvedeno, závěr o nadbytečnosti výsledku pana B. se neopíral pouze o skutečnost, že se z objektu v dotčené lokalitě odstěhoval.

[33] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s krajským soudem, dle kterého svědectví pana B. nebylo pro posouzení věci zásadní, jelikož správní orgány zjistily skutkový stav na základě jiných dostatečných důkazů. Neprovedení výsledku pana B. nemělo vliv na zákonnost prvoinstančního a napadeného rozhodnutí.

III.c Zastavení řízení pro odpadnutí důvodu řízení a lhůta k odstranění překážky

[34] Dále kasační soud nepřisvědčil kasační námitce, dle které měl žalovaný řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích zastavit dle § 66 odst. 2 správního řádu, pokud měl za prokázané, že předmětná překážka na VPÚK byla již odstraněna. Tím měl totiž odpadnout důvod takového řízení a nebylo na místě stěžovateli ukládat, aby odstranil pevnou překážku z jeho pozemku.

[35] Dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích [p]evné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.

[36] Dle § 66 odst. 2 správního řádu řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. V projednávané věci bylo řízení o odstranění pevné překážky z VPÚK zahájeno oznámením o zahájení řízení ze dne 20. 3. 2014, a to na základě společné žádosti OZNŘ I) a OZNŘ II) ze dne 13. 2. 2014. Šlo tedy o řízení vedené nikoliv z moci úřední, ale na návrh. Kasační soud tedy považuje za nesprávný závěr stěžovatele, dle kterého měl žalovaný správní řízení zastavit dle § 66 odst. 2 správního řádu pro odpadnutí jeho důvodu, jelikož pro tento důvod je možné zastavit pouze řízení, které bylo zahájeno z moci úřední, nikoliv na základě žádosti. Jiný důvod pro zastavení správního řízení stěžovatel netvrdí.

[37] Mimo to stěžovatel považuje závěry krajského soudu týkající se absence lhůty k odstranění pevné překážky za nesprávné a dílem i zmatečné a trvá na svém závěru, že povinnost odstranit překážku musí být navázána na přiměřenou lhůtu. Ani tato kasační námitka není důvodná.

[38] Prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí uložil stěžovateli povinnost odstranit pevné překážky v podobě železné závory a betonových panelů „*ke dni právní moci tohoto rozhodnutí*“. Uvedenou lhůtu prvoinstanční orgán odůvodnil tím, že stěžovatel pevné překážky již odstranil na základě předběžného opatření vydaného dne 21. 3. 2014, tedy k jejich odstranění nebude muset vynaložit žádné úsilí. Poukázal též na to, že předběžným opatřením bylo odstranění pevných překážek upraveno pouze prozatímně (viz str. 15 a 16 prvoinstančního rozhodnutí). S tím se ztotožnil krajský soud v bodě 55. napadeného rozsudku, když uvedl, že stěžovatel již nemusel vyvíjet žádnou činnost, překážky nemusel fakticky odstraňovat, tedy nedošlo k žádnému negativnímu zásahu do jeho práv. Nejvyšší správní soud předně nepovažuje závěry krajského soudu za zmatečné, jak stěžovatel namítal. Dále souhlasí, že stanovená lhůta k odstranění překážek odpovídá skutkovému stavu věci. Stěžovatel ani nespornuje, že překážky odstranil. Naopak si protiřečí, dovolává-li se přiměřené lhůty k úkonu, který již před vydáním prvoinstančního rozhodnutí provedl. Zároveň nijak netvrdí, jakým způsobem byla jeho hmotná práva tímto stanovením lhůty dotčena a z jakého důvodu by případné pochybení mělo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

III.d Neslučitelnost správních řízení

[39] K namítané neslučitelnosti správních řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a řízení, v jehož důsledku byly deklarovány VPÚK, se krajský soud dostatečně a správně vyjádřil v bodě 48. napadeného rozsudku. Správní orgán při rozhodování dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích otázku, zda pozemní komunikace, na níž se má nacházet pevná překážka, existuje a do jaké patří kategorie, posuzuje jako otázku předběžnou (viz rozsudek č. j. 6 Ans 2/2007-128, shodně také rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2025, č. j. 3 As 87/2024-29, odst. [26]). V takovém řízení nedochází k řetězení správních aktů, které jsou vydávány samostatně (rozsudek č. j. 3 As 87/2024-29, odst. [28]). Postup, při kterém prvoinstanční orgán deklaroval existenci VPÚK v řízení dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, lze považovat za nadbytečný. Nicméně není v rozporu s citovanou judikaturou a nezakládá vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Kasační námitka je tedy nedůvodná.

III.e Posouzení naplnění prvního znaku VPÚK

pokračování

[40] Stěžovatel trvá na svém závěru, že při posouzení naplnění prvního znaku VPÚK, zřetelnosti (patrnosti) cesty v terénu, je třeba brát v potaz skutečnost, že část VPÚK v podobě odbočky k dotčeným nemovitostem ve vlastnictví OZNŘ I) a IV) je důsledkem ilegálního ponechání terénních úprav pozemku, včetně vyjetých kolejí od těžké techniky, po výstavbě vodovodu z roku 1988. Prvoinstanční orgán měl v řízení opatřit úřední povolení a podkladové úkony k předmětné stavbě (zejména souhlas s dočasným odnětím ze zemědělského půdního fondu [dále jen „ZPF“] či jiné další podklady), a na základě nich měl zhodnotit, jak měl pozemek vypadat po ukončení výstavby.

[41] V první řadě Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel výše shrnutou argumentaci přednesl v žalobě, krajský soud ji s odkazem na napadené rozhodnutí vypořádal a stěžovatel s ní v kasační stížnosti blíže nepolemizuje. Naopak neustále opakuje, že část VPÚK je důsledkem nezákonných terénních úprav a že je nutné přihlédnout k tomu, že pozemek je součástí ZPF a při stavbě vodovodu muselo na pozemku dojít k dočasnému odnětí části ploch ze ZPF. Kasační soud připomíná, že kasační námitky by měly kvalifikovaným způsobem zpochybňovat rozhodnutí správního soudu (k otázce nepřipustnosti opět viz rozsudek č. j. 8 As 368/2021-51, odst. [24] a [26]). Z tohoto důvodu považuje kasační soud námitku za nepřipustnou.

[42] Mimo to kasační soud dodává, že se tato kasační námitka zcela míjí s podstatou posuzované věci, kterou je odstranění pevné překážky, resp. naplnění znaků VPÚK. Předmětem řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nebyl přezkum nezákonnosti terénních úprav na pozemku spojených se stavbou vodovodu v roce 1988. Přestože stěžovatel sám v kasační stížnosti připouští, že tento aspekt je nad rámec zákonem a judikaturou dovozených posuzovaných znaků VPÚK, neustále opakuje, že by jej měl prvoinstanční orgán jako silniční správní úřad v řízení o odstranění pevné překážky zkoumat, avšak již neuvádí, z jakého důvodu.

III.f Posouzení naplnění třetího znaku VPÚK

[43] Stěžovatel dále brojí proti posouzení třetího znaku VPÚK, souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním. Trvá na tom, že měl být proveden výslech pana U., jelikož vlastnil pozemek, na kterém se nachází VPÚK, v letech 1990 – 2000, ve kterých byla VPÚK teprve utvářena, jelikož taková komunikace nevzniká jednorázově, nýbrž postupně. Právě pan U. v minulosti povolil pouze adresný a jednorázový souhlas s průjezdem přes jeho pozemek pouze rodině D. a P. k jejich stavbám. Stěžovatel opětovně poukazuje na skutečnost, že okruh potenciálně oprávněných osob je možné jednoznačně definovat a veřejnoprávní prostředky v podobě institutu VPÚK se mají užívat jako nejzazší prostředek.

[44] Posledně zmíněnou kasační námitku týkající se možné identifikace omezeného počtu uživatelů zdejší soud považuje za nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Je nutné připomenout, že v souvislosti s touto otázkou stěžovatel na str. 5 a 6 kasační stížnosti především namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu nevypořádání žalobní námitky. Kasační soud tuto kasační námitku vypořádal v odst. [27] tohoto rozsudku. Mimo to stěžovatel zopakoval svůj závěr, že okruh potenciálních uživatelů VPÚK lze jednoznačně definovat a veřejnoprávní prostředek v podobě institutu VPÚK se má použít subsidiárně. Tato námitka však opakuje žalobní námitku obsaženou v odst. [14] a [15] žaloby na č. l. 2 spisu krajského soudu a nikterak, natož kvalifikovaně, nezpochybňuje

posouzení krajského soudu obsažené v bodech 68. a 73. napadeného rozsudku (k otázce nepřipustnosti viz rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2023, č. j. 8 As 368/2021-51, odst. [24] a [26]).

[45] Co se týče otázky neprovedení výsledku pana U., kasační soud v první řadě poukazuje na to, že stěžovatel v kasační stížnosti nebrojí proti závěru správních orgánů a krajského soudu, že část VPÚK vznikala ve druhé polovině 80. let minulého století v souvislosti a v návaznosti na stavbu vodovodu v dané lokalitě. Prvoinstanční orgán na str. 9 až 11 svého rozhodnutí detailně popsal, jak část VÚPK v tomto období začala být využívána vlastníky dotčených nemovitostí. V tomto období byla vlastníkem pozemku paní L. U., nikoliv pan U. Správní orgány dovodily, že v tomto období byl dán konkludentní souhlas s veřejným užíváním komunikace a nebylo prokázáno, že by tehdejší vlastník pozemku proti užívání protestoval či tomuto nějakým způsobem bránil. Z tohoto vyplývá, že v době, kdy pan U. nabyl vlastnictví k pozemku, již byl dán konkludentní souhlas s veřejným užíváním VPÚK paní U.

[46] Jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace jednou souhlasí, jeho soukromá práva jsou omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem tohoto vlastníka, ani jeho právními nástupci (viz rozsudek NS ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, nověji také rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2024, č. j. 3 As 268/2023-27, odst. [22]). Stěžovatel neustále upozorňuje na to, že pan U. měl v pořadu Černé ovce uvést, že ke vzniku účelové komunikace nikdy nevyslovil souhlas a udělil pouze jednorázový adresný souhlas D. a P. s průjezdem přes jeho pozemek. Tato skutečnost však nemění nic na závěru, že případný nesouhlas pana U. s veřejným užíváním komunikace by „nezrušil“ v minulosti daný konkludentní souhlas paní U. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že se správní orgány jednorázovým souhlasem a vyjádřením pana U. v pořadu Černé ovce ve svých rozhodnutích zabývaly (viz str. 9 napadeného rozhodnutí). Výslech pana U. nejenže nebyl z důvodu jeho úmrtí možný, ale také nebyl nezbytný, a to vzhledem k výše uvedeným skutečnostem. Neprovedení výsledku pana U. tedy kasační soud nepovažuje za vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

III.g Posouzení naplnění čtvrtého znaku VPÚK

[47] Stran čtvrtého znaku, neexistence nutné komunikační potřeby, stěžovatel namítá, že správní orgány nezjistily a nehodnotily účelové určení staveb na dotčených nemovitostech a od toho odvislé objektivní požadavky na obsluhu těchto objektů, tedy potřebnost příjezdu motorovými vozidly k dotčeným objektům, což je dle stěžovatele pojmový znak VPÚK. Dle stěžovatele přístup k objektům lze realizovat méně invazivně, a to pouze cestou pro pěší.

[48] V první řadě kasační soud nesouhlasí se stěžovatelem, že potřebnost průjezdu po VPÚK motorovými vozidly je jedním ze znaků VPÚK. Znaky VPÚK byly správními orgány a následně krajským soudem definovány a dostatečně vysvětleny (viz body 62. – 65. napadeného rozsudku).

[49] Stěžovatel otázku potřebnosti přístupu k dotčeným nemovitostem motorovými vozidly spojuje se znakem nutné komunikační potřeby, kdy se zkoumá, zda se jedná o jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Prvoinstanční

pokračování

orgán se zabýval možnou alternativní cestou, kterou navrhovali účastníci správního řízení, provedl ohledání místa a dospěl k závěru, že taková cesta neexistuje (viz str. 11 prvoinstančního rozhodnutí). Taková cesta nemohla tedy sloužit pro pěší, natož pro průjezd motorovými vozidly. Posuzované VPÚK již od svého vzniku v druhé polovině 80. let minulého století sloužily právě pro průjezd motorovými vozidly a k takovému jejich užívání byl také dán konkludentní souhlas tehdejší vlastníci pozemku. Správní orgány postupovaly v souladu s rozsudky č. j. 6 As 213/2015-14, odst. [7] a [9], č. j. 2 As 66/2018-70, odst. [41], když zkoumaly znak nutné komunikační potřeby vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice.

[50] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na závěr rozsudku č. j. 2 As 66/2018-70, odst. [41], dle kterého je nutné vzít v potaz i typ stavby či pozemku, jejichž přístupnost je řešena. Nicméně stěžovatel odhlédl od toho, že druhý senát zdejšího soudu v citovaném odstavci následně uvádí, že při posouzení znaku nutné komunikační potřeby by správní orgány měly posuzovat, zda se ten typ dopravy, který sporná cesta doposud umožňovala, a to v rozsahu, v jakém to povaha konkrétních zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat též po alternativní cestě. Jak je výše uvedeno, správní orgány dospěly k závěru, že žádná alternativní cesta neexistuje a VPÚK jsou jedinou nutnou komunikační spojnici.

[51] Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem, že v posuzované věci není na místě zkoumat, zda by VPÚK měly být užívány pouze pro pěší, nikoliv pro průjezd motorovými vozidly, a to pouze z důvodu, že se na dotčených nemovitostech nachází rekreační nemovitosti, nikoliv např. rodinné domy. Kasační námitka je tedy nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil 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.

[53] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti a osobám zúčastněným na řízeních soud neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by jim vznikly nějaké náklady. Přiznání náhrady jiných nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných osoby zúčastněné na řízení nenavrhl.

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

V Brně dne 30. dubna 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu