



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Ing. M. M.**, zastoupená Mgr. Lenkou Knoppovou, advokátkou se sídlem nám. Kpt. Otm. Chlupa 2490/9, Znojmo, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. P., II) Mgr. V. P., III) A. M.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2024, č. j. JMK 141822/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti výrokům I. a II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2024, č. j. 62 A 47/2024-170,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2024, č. j. 62 A 47/2024-170, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2024, č. j. JMK 141822/2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **36 576 Kč** k rukám advokátky Mgr. Lenky Knoppové, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Hodonín (dále „silniční úřad“ či společně s žalovaným „správní orgány“) nařídil žalobkyni podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „zákon o pozemních komunikacích“), odstranit pevnou překážku na pozemní komunikaci na jejím pozemku parc. č. XA v k. ú. L. u H. (všechny dále uváděné pozemky se nachází v tomtéž k. ú.). Toto rozhodnutí (dále „prvoinstanční rozhodnutí“) pak na základě žalobkynina odvolání aproboval žalovaný shora označeným rozhodnutím, proti kterému brojila žalobkyně žalobou (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] Žalobu Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil žalobkyni v tom, že by bylo řízení před správními orgány zatíženo procesními vadami, případně že by byl správní spis neúplný. Současně se zcela ztotožnil s vyhodnocením všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

## II. Argumentace účastníků řízení

### 1. Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu v rozsahu jeho výroků I. a II. (dále „napadený rozsudek“) žalobkyně (stěžovatelka) brojí kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[4] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně aplikoval definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu k obsahu spisu a nesprávně posoudil její námitky.

[5] Stěžovatelka zpochybňuje, že by cesta vedla v místě, které uvedly správní orgány a krajský soud, tj. na pozemku dřívějšího parc. č. XB (v současnosti severovýchodní část pozemku parc. č. XA). Má za to, že nebyly prokázány tvar a šíře komunikace. Ty se podle ní, stejně jako umístění sporné cesty, měnily. Důvodem těchto změn byl vývoj v užívání sporné cesty. Po skončení jejího užívání jako manipulační plochy a k propojení těžebních věží a svozu nafty byla od roku 2005 užívána pěšími, cyklisty a nahodile auty.

[6] Ortofotomapy z let 2004-2018 podle stěžovatelky dokládají neexistenci cesty na pozemku parc. č. XB. Krajský soud se však s tímto důkazem, ani se shodným tvrzením stěžovatelky z ústního jednání nevypořádal. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Byly-li na pozemku patrné koleje, které byly následně pohrabány, stěžovatelka krajskému soudu vysvětlila, že šlo o stopy vyjeté jejím vozidlem. Podle stěžovatelky nelze existenci cesty na pozemku parc. č. XB prokázat rozhodnutím odboru životního prostředí Městského úřadu v Hodoníně z roku 2012.

[7] Stěžovatelka dále tvrdila, že má-li být tímto způsobem zasahováno do jejího vlastnického práva, musí být průběh sporné cesty v terénu postaven najisto, a to geometrickým plánem a vytyčením v terénu. Vymezení komunikace jejím faktickým stavem v terénu nestačí. Rozhodnutí správních orgánů nedostojí požadavkům judikatury na určitost a srozumitelnost správního aktu. Cesta dle ortofotomap v minulosti vedla při hranici pozemku současného parc. č. XA a je tedy pro pěší a cyklisty vedena i nyní.

pokračování

[8] Závěr krajského soudu, že cesta je zanesena v pasportu komunikací, nemá podle stěžovatelky oporu ve spise. Stěžovatelka ověřila, že v pasportu žádná veřejně přístupná účelová komunikace na jejím pozemku nebo na pozemcích na něj navazujících evidována není.

[9] Oporu ve spise nemá podle stěžovatelky ani závěr krajského soudu, že ze žádných podkladů neplyne, že pozemek byl biologicky rekultivován v místě sporné komunikace. Skutečnost vyplývá z rozsudku Okresního soudu v Hodoníně (dále „rozsudek okresního soudu“), který je součástí soudního spisu. Ačkoli byla v roce 2005 provedena biologická rekultivace, stěžovatelka dodala, že teprve v roce 2018 se uskutečnila řádná technická rekultivace, při níž došlo k odstranění vedení nízkého napětí z pozemků. Nedošlo tak k žádnému svěvolnému rozorání, ale k pouhému splnění povinnosti nájemce a ukončení dodržování ochranného pásma na pozemku. Proto až v této době bylo umožněno vysazení ovocných stromů, jejichž přítomnost na pozemku není v prvoinstančním rozhodnutí silničního orgánu zmíněna.

[10] Dále se stěžovatelka zabývala existencí nutné komunikační potřeby. Námitku týkající se naplnění tohoto znaku krajský soud podle ní nevypořádal přezkoumatelně. K pozemkům parc. č. XC a XD je zajištěn přístup jinak než přes její pozemek. Zajištění přístupu má být řešeno výlučně v intencích soukromého práva.

[11] Ke konstatování krajského soudu, že sama stěžovatelka využívá komunikaci k přístupu ke své nemovitosti, stěžovatelka namítla, že tak činí výlučně se souhlasem vlastnice sousedního pozemku. Připomněla, že již v řízení před silničním úřadem předložila důkaz, že její pozemek nikdy nebyl užíván k obhospodařování višňového sadu, ani jiných nemovitostí. Vedle toho je v protokolu z 6. 11. 2018 uvedeno, že nabídka obce Lužice k odkupu pozemků stále platí, avšak pod podmínkou, že se všichni vlastníci shodnou na jejich prodeji tak, aby je bylo možné užívat jako účelovou komunikaci všemi vlastníky v lokalitě. Stěžovatelce tak není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že obec Lužice vnímala cestu jako historickou komunikaci. Z vyjádření obce plyne podle ní přesný opak.

[12] K existenci konkludentního souhlasu stěžovatelka uvedla, že sporná cesta vznikla až po uzavření nájemních smluv kolem roku 1947 činností nájemce. Cesta byla užívána výhradně na základě soukromoprávního vztahu. Společně se soukromoprávním vztahem pak také zanikla. Protože práva z nájemní smlouvy přešla na stěžovatelku, činila vše proto, aby nájemce (dále také „Moravské naftové doly“) dostál svým povinnostem.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, jak se krajský soud vypořádal s otázkou oplocení jejího pozemku. Považuje za nelogické, že je jí kladeno k tíži to, že na její ohrazený pozemek vstupují třetí osoby. Fotografie z období let 2012 až 2016, založené do spisu navrhovatelem, nemohou být důkazem o neexistenci plotu, neboť mohly být účelově pořízeny po poškození plotu. Rok jejich pořízení navíc nebyl ničím prokázán.

[14] Za absurdní má stěžovatelka domněnku, že konkludentní souhlas k obecnému užívání udělila vlastní nečinností. Kvůli zamezování průjezdu přes svůj pozemek opakovaně

čelila urážkám i fyzickému napadání, což lze doložit výpovědí svědka, vyjádřením policie, případně záznamy přestupkové komise.

[15] Tvrzení, že cesta byla užívána od roku 1989, není podle stěžovatelky nijak podloženo důkazy. Výpověď osoby zúčastněné na řízení I (dále „OZNŘ I“) označila za lživý důkaz.

[16] Stěžovatelka připomněla, že katastrální úřad v roce 2004 rozdělil pozemek parc. č. XE (manipulační plocha) na pozemek parc. č. XB (ostatní komunikace) a pozemek parc. č. XF (manipulační plocha) bez vědomí a souhlasu vlastníků. V rámci řízení vyvolaného v roce 2005 vyšlo najevo, že tak učinil podle jistého náčrtku a v důsledku nevrácení pozemku stěžovatelky do původního stavu Moravskými naftovými doly. Katastrální úřad v reakci na žádost stěžovatelky přiznal, že vycházel z podkladů z roku 1979 a náčrtů pořízených v roce 1976. Čerpal proto podle stěžovatelky z podkladů z doby zvýhodňování uživatelských vztahů, které nyní nemohou s odkazem na Listinu základních práv a svobod obstát.

[17] Dále stěžovatelka rozporovala konstatování krajského soudu, že změna původního právního názoru silničního úřadu je přípustná. Změnu nemohla očekávat, byla s ní konfrontována až v prvoinstančním rozhodnutí. Stěžovatelka nevidí důvod, proč by se měl silniční úřad odchýlit od právního názoru, že komunikační potřebu naplňuje vybočení, které se v daném místě ustálilo po ukončení užívání pozemku nájemcem. Ze spisu navíc není zřejmé, jak se správní orgány a krajský soud vypořádaly se sdělením v protokolu z července 2022, podle kterého je doloženo usnesení 730/32 o J. c. na pozemku pana B.

[18] Stěžovatelka má za překvapivé, že zatímco silniční úřad vycházel z toho, že se jedná o cestu od nepaměti, žalovaný připustil její vznik v posledních 20 letech. Krajský soud pak šel ještě dále, když uvedl, že ve prospěch konkludentního souhlasu svědčí neprojevení nesouhlasu s obecným užíváním pozemku v letech 2005-2011. Podle stěžovatelky není v intencích stávající judikatury možné, aby komunikace vznikla za šest let, jak vyhodnotil krajský soud. Fotografie prokazující existenci cesty na pozemcích stěžovatelky v letech 2005-2011 ve spisu založeny nejsou. Není tedy zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že by se na pozemku parc. č. XB měla v tomto období nacházet cesta.

[19] Podle stěžovatelky je logické, že výrazně aktivněji začala vyjadřovat svůj nesouhlas až poté, co nebyl respektován dílčí nesouhlas v podobě umístění plaňkového plotu. Doba šesti let podle stěžovatelky ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace nestačí. Upozornila na analogii k délce vydržecích lhůt podle občanského zákoníku.

## 2. Vyjádření žalovaného

[20] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil s námitkou stěžovatelky rozporující posouzení tvaru a šíře komunikace. Měl ji za irelevantní. Z leteckých snímků je podle něj zjevné, že cesta nacházející se na pozemku parc. č. XG, která byla vyježděna k těžební sondě, nebyla cestou, jejíž existence je sporná v nyní řešené věci. Připomněl, o co lze opřít závěr ohledně patrnosti a stálosti komunikace v terénu, a konstatoval, že první znak veřejně přístupné účelové komunikace byl v celé její délce a šíři dostatečně a přezkoumatelně zjištěn již v rámci prvostupňového řízení.

pokračování

[21] K naplnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace žalovaný uvedl, že bylo bez důvodných pochybností zjištěno, že nutná komunikační potřeba je dána ve vztahu k nejbližším sousedním pozemkům parc. č. XC a XD vlastněným osobami zúčastněnými na řízení II (dále „OZNŘ II“) a III.

[22] Ke stěžovatčíným odkazům na rozsudek okresního soudu, který se zabývá nájemní smlouvou z roku 1947, žalovaný uvedl, že z něj nevyplývá, že by se těžební sonda nacházela na sporném úseku posuzované cesty, kde stěžovatelka umístila překážku. Žalovaný předpokládá možný souběh obecného užívání a užívání cesty nájemcem na základě smlouvy v době její platnosti. Posléze však podle něj byla komunikace obecně užívána veřejností za konkludentního souhlasu stěžovatelky, které svědčilo vlastnické právo k pozemku od roku 1997. Souhlas s obecným užíváním tak byl udělen v minulosti a přešel společně s vlastnickým právem k pozemku na stěžovatelku.

[23] Stanovisko stavebního úřadu k přípustnosti oplocení pozemku podle žalovaného nelze brát při posuzování existence veřejně přístupné účelové komunikace v potaz. Žalovaný nemá toto oznámení ani za projev kvalifikovaného nesouhlasu s obecným užíváním.

[24] Námitku stěžovatelky stran nepřípustnosti změny právního názoru správních orgánů žalovaný nepovažoval za důvodnou. Již v průběhu řízení před silničním úřadem si musela být stěžovatelka vědoma toho, že jeho předmětem je posouzení umístění překážky na jejím pozemku a s ním spojené otázky existence veřejně přístupné účelové komunikace. Opakovaně ostatně nahlížela do spisu.

[25] Žalovaný rozporoval námitku stěžovatelky ohledně překvapivosti závěru správních orgánů a krajského soudu stran doby vzniku posuzované veřejně přístupné účelové komunikace. Zopakoval, že stěžovatelka nevyslovila kvalifikovaný nesouhlas v období od roku 1997 do roku 2011 a dále v období od roku 2011 do roku 2018. Z podkladů založených v soudním spisu žalovaný usuzuje, že cesta ve svém průběhu v místě existovala takřka po celou dobu – minimálně od roku 2001, až do umístění překážky v roce 2018.

[26] Žalovaný se rovněž neztotožnil se závěrečným konstatováním stěžovatelky, že šest let není dostatečně dlouhou dobou potřebnou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. V řešené věci navíc byla posuzovaná cesta obecně užívána nejméně po dobu souběhu s nájemní smlouvou a dále po ukončení smlouvy v roce 1999 až do doby, než ji stěžovatelka přehradila. Žalovaný se ztotožnil s posouzením krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

### *3. Replika stěžovatelky*

[27] Stěžovatelka ve své navazující replice opakovala již zmíněnou kasační argumentaci. Dále označila tvrzení žalovaného, že cesta nacházející se na pozemku parc. č. XG není cestou spornou v této věci, za chybné. Uvedla, že v řízení nebylo prokázáno, že by v místě byly dvě souběžné cesty, jedna veřejná, druhá vyježděná k těžební sondě.

[28] Stěžovatelka zmínila, že v roce 1999 smlouvu vypověděla z důvodu, že nesouhlasila se způsobem užívání svého pozemku. Navzdory tomu však nájemce pozemek stěžovatelky užíval neoprávněně dál až do provedení rekultivace v roce 2005.

[29] Závěr žalovaného o existenci konkludentního souhlasu stěžovatelčina právního předchůdce nemá podle stěžovatelky oporu ve spise. Nejstarší fotografie založená ve spise dokládá stav v době jeho úmrtí v roce 1986. Vyježděné koleje od mobilní techniky nájemce zachycené na fotografii vedou mimo pozemek stěžovatelky. Konkludentní souhlas právního předchůdce stěžovatelky nemohl být dán, protože po jeho pozemku se nejezdilo.

[30] Stěžovatelka odmítla, že by bylo možné šíři cesty dovodit zpětně z šířky vyjetých kolejí znatelných na pozemku před a za jejím zahrazeným pozemkem. Z fotografie ve spisu je zřejmé, že koleje končí před betonovým sloupem. Stěžovatelka vysvětlila před krajským soudem, že tato překážka se ve skutečnosti nachází mimo údajný koridor na vedlejším pozemku parc. č. XH. To však krajský soud nezohlednil. Prvoinstanční rozhodnutí je podle ní nevykonatelné a nepřezkoumatelné, neboť na něm vymezené překážky jsou evidentně mimo označovaný koridor.

[31] Za nepřijatelný má stěžovatelka závěr krajského soudu, že reakce stavebního úřadu na ohlášení záměru oplotit stěžovatelčin pozemek není pro nyní řešenou věc určující. Nemohla se navíc vyjádřit k tomu, co dělala mezi lety 2004 a 2011, neboť tato otázka byla vznesena až v odůvodnění napadeného rozsudku. Dodala, že ohlášenou stavbu oplocení zahájila v listopadu 2004.

[32] V závěru repliky stěžovatelka doplnila, že ze záznamu z ústního jednání před krajským soudem je patrné, že nedostala dostatečný prostor k argumentaci a objasnění důkazů ohledně toho, že na jejím pozemku nemohla být v minulosti cesta užívaná sousedy či veřejností. Namítla proto, že bylo porušeno její právo na soudní ochranu.

#### 4. Vyjádření OZNŘ I

[33] OZNŘ I (vlastník pozemku parc. č. XI) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s vyjádřením žalovaného. Uvedla, že cestu, která je předmětem sporu, užívala spolu s dalšími vlastníky okolních pozemků od nepaměti, přičemž je jí 72 let. Pozemek slouží k pěstování plodin. V posledních letech však stěžovatelka cestu přehradila a brání vlastníkům k přístupu na jejich pozemky. Protože neexistuje náhradní cesta, domnívá se, že sporná cesta musí být veřejně přístupnou účelovou komunikací.

#### 5. Druhá replika stěžovatelky

[34] Ve své druhé replice se stěžovatelka ohradila vůči všem tvrzením OZNŘ I. Ta podle ní nemají oporu ve spise.

[35] Nezbytná komunikační potřeba není podle stěžovatelky dána, pozemky OZNŘ I a jejích sousedů jsou přístupné komunikací od cesty Jalové navazující na pozemky parc. č. XJ, XK a XL. Takto byly pozemky přístupné od nepaměti. Podle stěžovatelky není pravdou, že OZNŘ I využívá pozemek parc. č. XI k pěstování plodin. Celý pozemek, vedený v katastru jako ostatní plocha či manipulační plocha, je ponechán ladem, což je

pokračování

zřetelné z leteckých snímků minimálně přibližně od roku 2004. OZNŘ I podle stěžovatelky opakovaně ignorovala její výzvy, povolovala přejezd těžké techniky přes její pozemek s tvrzením, že jde o pozemek jiného souseda. Nijak nerespektovala vlastnická práva stěžovatelky a zaměření jejího pozemku.

[36] Stěžovatelka také vyjádřila nesouhlas s tvrzením žalovaného, že měla možnost nahlížet do spisu silničního úřadu, neboť ten byl neupravený, neoznačený a neúplný. Nahlížení u žalovaného bylo umožněno až po vydání napadeného rozhodnutí. Za zcela absurdní měla závěr o existenci konkludentního souhlasu s obecným užíváním motorovými vozidly, když za života předchůdce stěžovatelky vlastníci na pozemky docházeli pěšky nebo jezdili na kolech. Stejně tak stěžovatelka soudí, že by bylo nelogické, aby podstupovala soudní řízení kvůli neoprávněnému užívání pozemku Moravskými naftovými doly, které měly povinnost uvést pozemek do původního stavu, zatímco by se nijak nebránila užívání ze strany veřejnosti a byla nucena svůj pozemek na své náklady sama opakovaně upravovat.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[37] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[38] Kasační stížnost je důvodná.

#### *1. K námitce nepřezkoumatelnosti*

[39] Stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. NSS se proto nejprve souhrnně zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku, stěžovatelce však nepřisvědčil.

[40] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje mimo jiné takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou (např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). NSS připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje jej přezkoumat (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky NSS 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).

[41] Nelze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, protože se krajský soud nevypořádal s tím, že ortofotomapy z let 2004-2018 mají dokládat

neexistenci cesty na pozemku dřívějšího parc. č. XB. Ve své judikatuře již kasační soud opakovaně konstatoval, že nepřezkoumatelnost nezpůsobuje, pokud se soud nebo správní orgán sice podrobně nevypořádá s každou dílčí námitkou, ale odpovědi na ně vychází z ucelené argumentace a účastníkovi se dostane vysvětlení, proč jeho argumentace jako celek není správná (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). Krajský soud se otázce patrnosti komunikace v průběhu času zevrubně věnoval především v bodech 26-33 napadeného rozsudku. Viditelnost sporné cesty na ortofotomapách, resp. leteckých mapách, výslovně vypořádal hned v úvodu bodu 26.

[42] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Jeho odůvodnění je srozumitelné a vyplývá z něj, jakými úvahami se při rozhodování krajský soud řídil. Odkazovaným judikaturním závěrům tak bez obtíží stojí.

## *2. Ke změně právního názoru silničního úřadu*

[43] Když silniční úřad prováděl první místní šetření na stěžovatelčině pozemku tehdejšího parc. č. XB, byl podle protokolu z listopadu 2018 v daném úseku terén odtravněn a pohrabáním srovnán. Silniční úřad poznamenal, že ačkoli cesta směřovala ze dvou stran k protilehlým hranicím pozemku, z jeho povrchu jako by byla vymazána. Mezera v komunikaci byla podle silničního úřadu překlenuta vybočením okolo stěžovatelčina pozemku. Protože díky vybočení byl nadále zajištěn příjezd k sousedním nemovitostem, silniční úřad usoudil, že není potřeba vést řízení o odstranění překážek z pozemku stěžovatelky.

[44] Krajský soud k tomu uvedl, že popis uvedený v protokolu zcela odpovídá zjištěním žalovaného. Konstatoval, že cesta původně evidentně vedla přes pozemek stěžovatelky, která ji zničila, a přiměla tak uživatele cesty objíždět vzniklou překážku přes sousední pozemek. Připustil, že právní kvalifikace silničního úřadu se následně změnila, neboť se nejprve spokojil s tím, že nutnou komunikační potřebu uspokojuje objížďka. Krajský soud však uzavřel, že tato změna právního názoru je přípustná a s ohledem na další průběh řízení nemohla být pro stěžovatelku ani překvapivá.

[45] Stěžovatelka v kasační stížnosti s krajským soudem nesouhlasí. Namítá, že se změnou právního názoru byla konfrontována až v prvoinstančním rozhodnutí. Z ortofotomap a ze spisu podle ní vyplývá, že nejde o nové vybočení, ale o cestu, která se v místě ustálila po skončení užívání pozemku Moravskými naftovými doly. Stěžovatelka tvrdí, že se ke změně právního názoru nemohla vyjádřit a že rozhodnutí žalovaného je pro ni překvapivé.

[46] Tato kasační námitka není důvodná. NSS připouští, že vyjádření silničního úřadu v protokolu z listopadu 2018 bylo poněkud neobratné. Ani to, že v důsledku přehrazení veřejně přístupné účelové komunikace vznikne na sousedním pozemku improvizovaná objížďka, nicméně nezavazuje silniční úřad povinnosti z úřední moci zahájit a vést řízení o odstranění překážky podle zákona o pozemních komunikacích. Navzdory této pasáži protokolu bylo v dubnu 2019 stěžovatelce doručeno oznámení o zahájení řízení o odstranění překážky a pozvání k místnímu šetření. V řízení byly nadále činěny procesní úkony a stěžovatelka opakovaně do spisu nahlížela. Přinejmenším od obdržení oznámení o zahájení řízení si tak musela být vědoma toho, že předmětem řízení je odstranění překážky na jejím

pokračování

pozemku, resp. že správní orgán jí může uložit povinnost tuto překážku odstranit. Tak se ve výsledku skutečně stalo a žalovaný pak v napadeném rozhodnutí pouze aproboval závěr silničního úřadu. Krajský soud proto tuto otázku posoudil správně.

[47] Stěžovatelka dále namítla, že překvapivé bylo napadené rozhodnutí a napadený rozsudek co do posouzení doby vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Zatímco silniční úřad vyšel z toho, že jde o cestu obecně užívanou od nepaměti, žalovaný připustil její vznik v posledních dvaceti letech. Krajský soud dokonce vystavěl svůj závěr na předpokladu, že stěžovatelka nevyjádřila kvalifikovaný nesouhlas v letech 2005-2011 a že toto období svědčí ve prospěch existence konkludentního souhlasu. Toto tvrzení nemá podle stěžovatelky oporu ve spise. Chtěli-li se žalovaný a krajský soud odchýlit od závěru silničního úřadu, že sporná cesta byla užívána od nepaměti, měla stěžovatelka dostat prostor se ke změně právního názoru vyjádřit. Doba šesti let nerušeného obecného užívání podle ní navíc nemůže postačovat ke vzniku konkludentního souhlasu.

[48] Napadený rozsudek staví na předpokladu, že komunikace byla užívána souběžně veřejností i nájemcem na základě nájemní smlouvy (bod 40). Krajský soud např. v bodě 38 konstatoval, že cesta byla patrná již za trvání vlastnictví právních předchůdců žalobkyně, u nichž nebylo nijak doloženo projevení nesouhlasu s užíváním pozemku jako dopravní cesty. Krajský soud pak v bodě 39 napadeného rozsudku výslovně aproboval závěr žalovaného, že lze předpokládat existenci souhlasu uděleného v minulosti, který přešel na žalobkyni. Konstatování vztahující se k období mezi lety 2005-2011 v bodech 41-43 představují pouze další podpůrné argumenty svědčící ve prospěch existence konkludentního souhlasu. Krajský soud se nijak neodchýlil od závěru prvoinstančního orgánu, ostatně v bodě 42 výslovně uvádí, že okamžik, kdy začala cestu užívat také veřejnost, leží ve vzdálené minulosti (srov. str. 5 prvoinstančního rozhodnutí). NSS proto ani této námitce stěžovatelky nepřisvědčil.

[49] V této části kasační stížnosti stěžovatelka rovněž namítala, že není zjevné, jak se správní orgány a krajský soud vypořádaly se sdělením v protokolu z července 2022 ohledně usnesení 730/32 o J. c. na pozemku MUDr. B. Tento argument nicméně stěžovatelka neuvedla v žalobě, ač tak učinit mohla, tato námitka je proto nepřipustná a NSS se jí nezabýval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

### *3. K existenci veřejně přístupné účelové komunikace*

[50] Následně NSS mohl přistoupit k přezkumu závěrů krajského soudu stran naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

[51] Veřejně přístupná účelová komunikace podle konstantní judikatury vzniká ze zákona, jsou-li kumulativně naplněny čtyři znaky. Komunikace i) musí být stálá a patrná v terénu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), ii) musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), iii) musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním, a konečně iv) musí naplňovat nutnou komunikační potřebu (např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011,

č. j. 2 As 84/2010-128, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48).

### 3.1 Stálost a patrnost komunikace a její existence v období před umístěním překážky

[52] Konstantní judikatura správních soudů naplnění tohoto zákonného znaku nepodmiňuje například sjízdností či zpevněností povrchu komunikace, postačí pouhá existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2025, č. j. 2 As 29/2024-75, bod 35). „Pro nenaplnění tohoto znaku tak budou typicky vyloučeny výhradně ty cesty, které v krajině nelze identifikovat, ať už proto, že zjevně fakticky nikdy nevznikly, či již pokojně zanikly“ [Černín, K. § 7 Účelová komunikace. In: Černínová, M., Černín, K., Tichý M. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář (Systém ASPI). Wolters Kluwer, bod 5]. Cestu je v pochybnostech nutno považovat spíše za patrnou (viz například rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, bod 27). Pro posouzení stálosti a patrnosti komunikace v terénu je pak rozhodující aktuální faktická situace, nikoli způsob, jak byla nastolena (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, bod 19). Došlo-li ke svémocnému zásahu do obecného užívání sporné cesty, má být patrnost cesty zkoumána k okamžiku neoprávněného zásahu (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 27/2012-91, bod 19, rozsudky NSS ze dne 6. 3. 2025, č. j. 8 As 18/2024-108, bod 43, a ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 326/2023-46, body 49-54).

[53] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že komunikace je v terénu patrná již na leteckých mapách z roku 1949, přičemž její tvar a šíře se nezměnily do doby, kdy stěžovatelka začala jejímu obecnému užívání bránit. Stěžovatelka k tomu namítá, že nikdy nezpochybňovala existenci cesty v území, nýbrž to, že by měla vést pozemkem původního parc. č. XB. To, že se cesta na pozemku nikdy nenacházela, vyplývá podle ní z ortofotomap z let 2004-2018. Konstatování krajského soudu, že tvar a šíře se podle všeho nezměnily, nemá podle stěžovatelky oporu ve spisu. Z ortofotomap, leteckých snímků a fotografií založených ve spise naopak vyplývá, že se šíře a tvar cesty měnily.

[54] Těmto námitkám NSS nepřisvědčil. Krajský soud stál před otázkou, zda se stálá a patrná cesta nachází na pozemku parc. č. XA. Z leteckých snímků založených ve spise silničního úřadu je sporná cesta viditelná přinejmenším na snímcích z roku 1949 a 1953. Ve spise krajského soudu jsou pak založeny mapové snímky z portálu mapy.cz, do nichž je promítnuta katastrální mapa. Sporná cesta se na snímcích z let 2004-2007, 2013-2015 a 2016-2018 zcela jednoznačně nachází v severozápadní části pozemku parc. č. XA. Její náznak je patrný rovněž na leteckém snímku z období 2010-2012, kdy je ovšem viditelné rovněž paralelní vybočení obcházející severozápadní část pozemku.

[55] Teprve na snímku z období let 2019-2021 cesta na stěžovatelčině pozemku není patrná. Současně je v tomtéž období zachyceno vybočení vedoucí skrz jihovýchodní hranu pozemku parc. č. XM, které zjevně obchází stěžovatelčin pozemek. Viditelnost vybočení na snímcích tak koreluje s obdobím, kdy na svůj pozemek stěžovatelka umísťovala překážky. Závěr krajského soudu, že komunikace byla v terénu jasně patrná již na snímcích z roku 1949, přičemž její tvar a šíře se podstatně neměnily do doby, kdy začala stěžovatelka užívání komunikace v roce 2011 a 2018 bránit, tak plně dostojí požadavkům judikatury zmíněným v bodě 52 výše.

pokračování

[56] Stěžovatelka dále uvedla, že za podklad prokazující existenci cesty na pozemku parc. č. XB nelze akceptovat rozhodnutí Městského úřadu v Hodoníně z června 2012, neboť z něj nevyplývá, že by polní cesta byla vytyčena v terénu právě na tomto pozemku. Městský úřad Hodonín rozhodoval o odstranění pochybností, zda je mj. pozemek parc. č. XB součástí zemědělského půdního fondu. V rozhodnutí se přitom uvádí, že na základě obhlídky terénu bylo zjištěno, že pozemek je zatravněn a neobděláván, přičemž faktické využití pozemku odpovídá způsobu využití uvedenému v katastru nemovitostí – tj. kategorii „ostatní komunikace“. Městský úřad v Hodoníně dále konstatuje, že pozemek je součástí nezpevněné polní cesty, která slouží k zajišťování zemědělské výroby nedalekého sadu. Podle NSS už z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí z června 2012 se o existenci cesty na stěžovatelčině pozemku zmiňuje dostatečně jednoznačně.

[57] Stěžovatelka s odkazem na rozsudek okresního soudu rozporovala závěr krajského soudu, že ze spisu neplyne, že by pozemek byl biologicky rekultivován právě v místě dané pozemní komunikace. Citovala příslušné pasáže rozsudku okresního soudu, v nichž se hovoří o tom, že v lednu 2005 došlo v souvislosti s likvidací těžební sondy a souvisejících technologií také k rekultivaci pozemku stěžovatelky, který byl uveden do původního stavu. Pozemky, kterých se rekultivace týkala, byly podle shrnutí závěrů místního šetření v rozsudku okresního soudu zarovnány bez zjevných terénních nesrovnalostí. Této námitce NSS rovněž nepřisvědčil. Předně, obsah citovaných pasáží není způsobit nijak vyvrátit závěr krajského soudu, že z podkladů založených ve spise (včetně rozsudku okresního soudu) neplyne, že by se biologická rekultivace dotkla právě té části pozemku, na níž se nachází sporná cesta. I pokud by se tak stalo, nelze z konstatování, že pozemek byl zarovnán bez zjevných nesrovnalostí, dovozovat, že na jeho povrchu nebyla patrná a stálá cesta, zvláště pak je-li tato cesta jednoznačně viditelná dokonce na leteckých snímcích nejen z období, kdy měla rekultivace proběhnout, ale také z období následujících dvanácti let (k tomu srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 2 As 29/2024-75, bod 35).

### *3.2 Nutná komunikační potřeba*

[58] Krajský soud v napadeném rozsudku aproboval závěr správních orgánů, že u sporné komunikace byl naplněn judikaturou dovozený znak existence nutné komunikační potřeby. Odkázal přitom na rozsudek ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36, v němž NSS shrnul svou dřívější judikaturu a konstatoval, že při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části. Při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady naopak vždy hodnotit cestu jako funkční celek. Nepřisvědčil tak tvrzení stěžovatelky, že pozemky parc. č. XC a XD jsou přístupné po alternativní cestě vedené severozápadním směrem.

[59] Podle stěžovatelky se krajský soud dostatečně nevypořádal s její argumentací stran absence nutné komunikační potřeby. Ta podle ní vyplývá z doložených ortofotomap, jmenovitě z období let 2016-2018 a 2019-2021.

[60] Tato námitka je nedůvodná. Krajský soud posoudil otázku zcela korektně za použití konstantní judikatury NSS (vedle již citovaného rozsudku srov. též např. rozsudek č. j. 2 As 29/2024-75, body 41-47, či rozsudek ze dne 13. 11. 2024, č. j. 4 As 14/2024-25, bod

28). Stěžovatelka tvrdí, že existence alternativní trasy obsluhující pozemky parc. č. XC a XD je viditelná na snímcích z let 2016-2018 a 2019-2021, na nichž se objevuje zřetelné vybočení vzniklé pravděpodobně v důsledku umístění překážek na hranici pozemku parc. č. XA. Ze stěžovatelčina vyjádření není zřejmé, co považuje za onu alternativní cestu. Má-li na mysli cestu vedoucí severozápadním směrem přibližně pozemkem parc. č. XN, její úvahu vyvrátil krajský soud přesvědčivou argumentací ohledně nepřipustnosti kouskování existující komunikace, se kterou se výše NSS ztotožnil. Má-li na mysli zmiňované vybočení obcházející překážky umístěné v hranici jejího pozemku, NSS považuje za nezbytné zdůraznit, že podobná objížďka vzniklá v důsledku potenciálně protiprávního jednání nemůže v žádném případě představovat alternativní trasu, jak ji vymezila judikatura správních soudů. Omezení vlastnického práva ve prospěch obecného užívání za zákonem a judikaturou předvídaných okolností se nelze zbavit faktickým znemožněním tohoto užívání jeho vytlačení na sousední pozemek. Pokud by bylo možné veřejně přístupnou účelovou komunikaci svémocně vytěsnit k sousedům, pozbyl by tento institut smyslu.

### *3.3 Konkludentní souhlas s obecným užíváním sporné komunikace*

[61] V nyní řešené věci dospěly správní orgány a krajský soud k závěru, že stěžovatelčini právní předchůdci udělili konkludentní souhlas s obecným užíváním sporné cesty, který poté přešel na stěžovatelku. Podle konstantní judikatury správních soudů může být souhlas s veřejným užíváním tímto způsobem dán za předpokladu, že je vlastník dlouhodobě nečinný a toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům. Chce-li vlastník vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku zabránit, musí vyslovit tzv. kvalifikovaný nesouhlas, tj. projevit způsobem seznatelným vnějšímu světu aktivně svou vůli kontrolovat přístup veřejnosti na daný pozemek (srov. již zmiňované rozsudky NSS č. j. 1 As 76/2009-60, č. j. 2 As 84/2010-128, případně rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS). Jednou (třeba i konkludentně) vyslovený souhlas, resp. kvalifikovaný nesouhlas, přechází na právní nástupce předchozích vlastníků (s výjimkou případů podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008).

[62] Stěžovatelka především namítá, že sporná cesta vznikla až po uzavření nájemní smlouvy z roku 1947. Dojít k tomu podle ní mělo teprve v důsledku činnosti nájemce, který ji užíval jako manipulační plochu a přístup k těžebním sondám. Stěžovatelka k tomu podotkla, že z nájemní smlouvy vyplývá, že její právní předchůdci si byli vědomi, že po skončení užívání pozemku stěžovatelky mají být pozemky rekultivací navraceny do stavu způsobilého k zemědělskému užívání. Totéž měli podle ní vědět také vlastníci sousedních pozemků. Podle stěžovatelky tudíž nemohli její právní předchůdci v žádném případě udělit konkludentní souhlas s obecným užíváním cesty, neboť věděli, že cesta má po ukončení nájemního vztahu zaniknout. To se ostatně dle jejího úsudku také stalo.

[63] Tato argumentace se nicméně zcela míjí s povahou kvalifikovaného nesouhlasu, jak k němu přistupuje konstantní judikatura NSS. Pouhé přesvědčení vlastníků, navenek nijak nevyjádřené, nelze v žádném případě považovat za vnějšímu světu seznatelný aktivní projev vůle kontrolovat přístup veřejnosti na pozemek (srov. judikatura cit. v bodě 61).

[64] Stěžovatelka neuvádí, že by její právní předchůdci projevili kvalifikovaný nesouhlas. Tvrdí naopak, že jej projevovала ona sama. Jednou udělený souhlas nicméně přechází na

pokračování

budoucí vlastníky pozemku a nelze jej vzít zpět. Nedůvodná je proto jak dílčí námitka, v níž stěžovatelka tvrdí, že pozemek oplotila, tak ta, ve které stěžovatelka uvádí, že sama čelila urážkám za to, že zamezovala průjezdu přes svůj pozemek. Obojí totiž podle stěžovatelčina tvrzení mělo nastat v období po udělení konkludentního souhlasu jejími právními předchůdci.

[65] Samotná absence kvalifikovaného nesouhlasu nicméně ke konstatování naplnění čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace nepostačuje. Pokud by cesta nebyla veřejností užívána, nebyl by k projevení kvalifikovaného nesouhlasu ostatně žádný důvod (rozsudek NSS č. j. 6 As 213/2015-14, bod 11 a v něm odkazovaná judikatura).

[66] Podle krajského soudu vše nasvědčuje tomu, že byla sporná cesta užívána veřejností již v době trvání nájemní smlouvy. V bodě 40 napadeného rozsudku tento svůj závěr opřel především o to, že „[c]esta je [1.] zanesena v pasportu komunikací, [2.] v územním plánu, [3.] v mapách ze sedmdesátých či osmdesátých let, [4.] obec Lužice ji vnímala jako historickou komunikaci, a proto se snažila v zájmu zachování prostupnosti pozemky pod cestou vykoupit, [5.] osoba zúčastněná na řízení 2 ve správním řízení uvedla, že cestu využívá její rodina od roku 1989, také osoba zúčastněná na řízení 1 tvrdí, že se cesta užívala již v dávné minulosti.“

[67] Ad [1]; Stěžovatelce lze dát za pravdu v tom, že není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že cesta je zanesena do pasportu komunikací. V rozhodnutích správních orgánů pasport komunikací zmíněn není. Se zmínkou se lze setkat výhradně v protokolech z ústních jednání v řízení před silničním úřadem, nikoli však ve vztahu k pozemku stěžovatelky. Ve spise krajského soudu ani záznamu z ústního jednání pak nelze dohledat, že by bylo pasportem komunikací ve vztahu k pozemku parc. č. XA prováděno dokazování. Krajský soud tak nemohl v napadeném rozsudku činit závěry v této záležitosti (§ 77 odst. 1 s. ř. s.).

[68] Ad [2] a [3]; Vymezení sporné cesty coby veřejně přístupné účelové komunikace v územním plánu může být jistým indikátorem toho, jak o právní povaze sporné cesty smýšlí přinejmenším volení představitelé územně samosprávného celku. Samotná tato skutečnost nicméně nezakládá ani neosvědčuje existenci pozemní komunikace, ani její obecné užívání (viz rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74). Obecné užívání nelze dovozovat ani z toho, že byla cesta zakreslena v historických mapách.

[69] Ad [4]; Obec ve svém vyjádření uvedla, že v lokalitě již vykoupila, resp. nabídla vykoupení pozemků v trase sporné cesty (parc. č. XO, XP a XQ a XR). Jejím záměrem bylo „pokračovat v postupném vykupování dalších pozemků s cílem zajištění vlastníkům pozemků v dané lokalitě, přístup k jejich pozemkům přes obecní pozemek (účelová komunikace). [...] Nabídka [...] vlastníkům stále platí, ale s podmínkou, že se všichni shodnou na prodeji pozemků tak, aby bylo možno odkoupené pozemky užívat jako účelovou komunikaci všemi vlastníky v dané lokalitě.“ Stěžovatelka tvrdí, že z citovaného vyjádření vyplývá, že pozemky, které chce obec vykoupit, nikdy nesloužily jako veřejně přístupná účelová komunikace. NSS je spíše toho názoru, že z této formulace nelze jednoznačně dovodit, jak se obec k otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku staví. Rozhodně pak z ní nelze dovozovat to, jaký náhled má obec na otázku, zda byl pozemek obecně užíván veřejností, tj. otevřeným okruhem osob.

[70] Ad [5]; Z krajským soudem předestřených důkazů by mohla potenciální obecné užívání sporné cesty dokládat nanejvýš vyjádření osob zúčastněných na řízení. OZNŘ I během ústního jednání před krajským soudem rozvedla, že komunikace v místě vždy existovala a byla užívána vlastníky přilehlých pozemků. OZNŘ II uvedla v podnětu k zahájení řízení o odstranění překážky z účelové komunikace, že cestu užívala ona i její rodiče od roku 1989, kdy se stali vlastníky přilehlého pozemku, a že cesta představuje dopravní napojení pro další pozemky v lokalitě.

[71] K tomu, aby bylo možné dovodit konkludentní souhlas vlastníka sporné cesty s jejím obecným užíváním, je nutné prokázat, že tuto cestu skutečně užívala veřejnost, jak ji chápe judikatura NSS. Veřejností typicky budou osoby bez právní vazby k přilehlým pozemkům, např. turisté, houbaři, pejskaři, cyklisté apod. NSS však ve své judikatuře připustil, že za specifických okolností mohou i jen vlastníci přilehlých pozemků představovat veřejnost. Ani za situace, kdy není dostatečně prokázána existence soukromoprávního titulu, však vlastníci přilehlých pozemků bez dalšího nemohou založit obecné užívání, není-li jejich počet natolik vysoký, že je prakticky vyloučena kontrola vlastníka pozemku v trase sporné cesty nad tím, kdo jeho pozemek jako dopravní cestu užívá (srov. např. rozsudek č. j. 2 As 29/2024-75, poslední věta bodu 58). „K učinění závěru o veřejném užívání cesty je klíčové zkoumat faktickou situaci, tedy míru kontroly vlastníka posuzované cesty nad okruhem osob cestu užívajících, resp. jeho možný přehled o jednotlivých konkrétních osobách, které cestu **reálně užívaly** (rozsudek NSS č. j. 1 As 51/2023-54, bod 31, důraz přidán).“ Správní orgány by tudíž měly tyto skutečnosti zjišťovat a své závěry postavit na tom, jak byla cesta skutečně užívána. V řízení o odstranění překážky podle § 29 zákona o pozemních komunikacích se přitom uplatní pravidlo zakotvené v § 50 odst. 3 větě druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „s. ř.“), podle nějž je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (výše cit. rozsudek č. j. 2 As 29/2024-75, body 65-66).

[72] Jediným vyjádřením zachyceným ve správním spise svědčícím o potenciálním obecném užívání sporné cesty, je zmínka OZNŘ II v samotném závěru podnětu k zahájení řízení o odstranění překážky. Uvádí se v něm, že cesta byla „*dlouhodobě (odnepaměti) z komunikační nezbytnosti veřejně využívána jako veřejná dopravní cesta pro vozidla a chodce, aniž by to bylo předchozími vlastníky rozporováno.*“ Toto zcela obecné konstatování nicméně nekoresponduje s předchozím vyjádřením OZNŘ II, v němž zmínila výlučné užívání cesty vlastníky přilehlých pozemků. Opírá-li se závěr správních orgánů ohledně fakticity obecného užívání pouze o tento důkaz, o naplnění požadavků stanovených § 50 odst. 3 s. ř. nemůže být řeč. Platí přitom, že „*v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka*“ (rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141).

[73] Nejvyšší správní soud nepřehlíží specifika nyní posuzované věci, jež by mohla svědčit spíše ve prospěch obecného užívání sporné cesty. Ta nebyla tzv. slepou komunikací a stěžovatelka netvrdila, že by ji vlastníci přilehlých pozemků užívali na základě soukromoprávního titulu, např. výprosy (srov. naopak rozsudky č. j. 1 As 51/2023-54 a č. j. 2 As 29/2024-75). Přesto i po tvrzeném ukončení užívání pozemku Moravskými naftovými doly v roce 2005 a jeho rekultivaci byla komunikace nadále viditelná na leteckých snímcích až do období 2016-2018. Patrnost vyjetých kolejí indikuje, že cesta byla v daném úseku i v tomto období pravidelně užívána automobily. Tvrdí-li stěžovatelka opak

pokračování

a současně již v této době neexistoval soukromoprávní titul k oprávněnému užívání cesty, naznačuje to spíše, že neměla pod kontrolou, které osoby její pozemek jako cestu užívají. Přesto však současně z uvedeného spolehlivě nevyplyvá, že byl pozemek skutečně užíván veřejností, tedy otevřeným okruhem osob. Ze zmíněných skutečností plyne nanejvýš to, že cesta byla přístupná třetím osobám.

[74] Podle judikatury NSS „[v]eřejná přístupnost účelové komunikace ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou“ (rozsudek NSS č. j. 2 As 282/2016-54, bod 19). To, že po sporné cestě v rozhodném období mohl přijít nebo přijet kdokoli, není pro posouzení konkludentního souhlasu s veřejným užíváním sporné komunikace podstatné (rozsudek NSS ze dne 3. 9. 2025, č. j. 21 As 61/2025-56, bod 43). „[N]elze vycházet z hypotetické situace, že prakticky kdokoli mohl cestu využít, nýbrž pouze ze situace reálné. Lze tak zohlednit jen to, které všechny osoby cestu skutečně využívaly“ (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023-32, bod 30, srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 76/2009-60, bod 3). Prokázání této skutečnosti se však správní orgány dostatečným způsobem nevěnovaly. Pochybil rovněž krajský soud, aproboval-li jejich závěry stran obecného užívání sporné komunikace. Žalobní argumentace zahrnovala tvrzení, že užívání pozemku veřejností nebylo prokázáno (bod 44 žaloby). Její řádné vypořádání vyžadovalo úvahu ohledně naplnění výše uvedených judikатурních závěrů.

[75] Při posuzování otázky, zda je naplněn znak konkludentního souhlasu s obecným užíváním, měly správní orgány aktivně z moci úřední zjišťovat stav věci tak, aby byly odstraněny důvodné pochybnosti ohledně toho, zda cestu reálně užívala veřejnost. Toho mohly správní orgány docílit například kladením konkrétních otázek účastníkům místního šetření, důkladnějším dotazováním vlastníků vzdálenějších pozemků potenciálně obsluhovaných spornou cestou, případně oslovením dalších obyvatel lokality, opatřením fotografií dokládajících veřejné užívání či požadováním toho, aby účastníci správního řízení, případně další dotčené osoby, uvedli svůj postoj k této otázce ve svých vyjádřeních (obdobně bod 66 již citovaného rozsudku NSS č. j. 2 As 29/2024-75). Zabývat se mohly také tím, zda se jedná spíše o typickou příjezdovou cestu k soukromým pozemkům, nebo zda je naopak pravděpodobné, že by veřejnost měla důvod spornou cestu užívat (např. k přístupu do krajiny, na veřejné prostranství, k další místní komunikaci, veřejné instituci či k jinému relevantnímu cíli). Ze spisového materiálu nicméně vyplývá, že se správní orgány i krajský soud spokojily s vyjádřením, že sporná cesta byla užívána v rozhodném období nízkými jednotkami vlastníků přilehlých pozemků. Nemohlo tak být bez důvodných pochybností vyvráceno, že jejich přístup byl zajištěn výprosem, případně historicky jiným odpovídajícím soukromoprávním institutem.

[76] Nejvyšší správní soud shrnuje, že správní orgány mohly pro svůj závěr ohledně fakticity obecného užívání cesty zvolit v zásadě dvě opory. První možností bylo dostatečně prokázat skutečnost, zda cestu užívaly osoby bez právní vazby na přilehlé pozemky. Druhou možností bylo (při nedostatečné prokazatelnosti existence soukromoprávního titulu k užívání cesty třetími osobami) učinit závěr, že je množství vlastníků užívajících cestu natolik vysoké, že fakticky znemožňuje udržení kontroly nad okruhem uživatelů cesty. Této své povinnosti však správní orgány nedostály. Ačkoli tak NSS aproboval posouzení patrnosti a stálosti komunikace v terénu, stejně jako existenci nutné komunikační potřeby, ve vztahu k posouzení existence konkludentního souhlasu tak učinit nemohl.

[77] Současně však NSS uvádí, že nijak věcně nehodnotil, zda byla posuzovaná cesta skutečně užívána veřejností, resp. zda byl dán konkludentní souhlas vlastníka s tímto užíváním, či nikoli. Omezil se pouze na konstatování, že obecné užívání komunikace nebylo dostatečným způsobem prokázáno. Nijak proto nepředjímá, jak má být tento znak v dalším řízení před žalovaným posouzen.

#### *4. K určitosti, srozumitelnosti a konkrétnosti výroku prvoinstančního rozhodnutí*

[78] Závěr krajského soudu, že na pozemku parc. č. XA byla v relevantním období patrná cesta, NSS již výše aproboval. Stěžovatelka nicméně namítala, že rozhodnutí je nedostatečně určité, neboť nebyl vyhotoven geometrický plán, do něž by byla zakreslena přesná trasa veřejně přístupné účelové komunikace, resp. přesná lokace překážek určených k odstranění.

[79] Krajskému soudu lze přisvědčit, pokud jde o konstatování, že předchozí vyhotovení geometrického plánu není nezbytným předpokladem vydání rozhodnutí, kterým se vlastníkově pozemku ukládá odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2025, č. j. 4 As 252/2024-27, body 24-27). Současně však nelze odhlížet od nároků, které judikatura správních soudů klade na určitost, srozumitelnost a konkrétnost rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejně přístupných účelových

pokračování

komunikací (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 4 As 252/2024-27, případně rozsudky NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 As 195/2015-30, bod 17 a násl., ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, bod 97, a další). V případě, že si žalovaný v dalším řízení zodpoví předběžnou otázku ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace na stěžovatelském pozemku kladně, bude namístě, aby se zabýval tím, zda specifikace umístění překážek ve výroku rozhodnutí dostojí těmto požadavkům, případně zda vymezení veřejně přístupné účelové komunikace skutečně odpovídá faktické trase sporné cesty v relevantním okamžiku.

[80] Závěrem kasační soud považuje za vhodné zdůraznit, že si je vědom toho, že posuzování existence veřejně přístupných účelových komunikací je mimořádně komplexní činností kladoucí vysoké nároky na provádění dokazování. S ohledem na to, že v důsledku rozhodnutí správních orgánů může být deklarováno omezení ústavně garantovaného vlastnického práva bez náhrady, je však potřeba důsledně trvat na řádném posouzení naplnění všech znaků předvídaných zákonem a judikaturou.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[81] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud výrokem I. tohoto rozsudku zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Ačkoli stěžovatelka napadla svou kasační stížností pouze jeho výroky I. a II., NSS napadený rozsudek zrušil v celém rozsahu, a to z důvodu akcesority jeho zbylých výroků o nákladech řízení.

[82] Současně NSS rozhodl výrokem II. tohoto rozsudku i o zrušení napadeného rozhodnutí, neboť pro takový postup byl důvod již v řízení před krajským soudem [§ 110 odst. 1 věta první před středníkem ve spojení s jeho odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a žalovanému věc vrátil k dalšímu řízení [§ 78 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[83] Žalovaný je vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Především tak bude muset v dalším řízení shromáždit dostatek důkazů ohledně obecného užívání řešené cesty a ty pak vyhodnotit tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.

[84] O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti. Celkový procesní úspěch v řízení o žalobě i o kasační stížnosti je třeba připsat stěžovateli.

[85] Její náklady v řízení o žalobě spočívají v soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměně advokáta za čtyři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024], tj. 4 × 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu v témže znění], plus paušální částka ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu v témže znění), tedy 4 × 300 Kč. Celkem tedy odměna advokáta činí 13 600 Kč.

[86] K odměně je třeba připočíst náhradu za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024, ve výši 400 Kč (cesta k jednání Znojmo – Brno a zpět). NSS připočetl dále cestovní výdaje ve výši 1 036 Kč (kombinovaná spotřeba podle technického průkazu vozidla 6,2 l benzínu, při ceně paliva 38,20 Kč podle vyhlášky č. 398/2023 Sb. a sazbě základní náhrady za 1 km jízdy podle téže vyhlášky 5,60 Kč a při ujetí cca 130 km). Zástupkyně stěžovatelky není plátkyní daně z přidané hodnoty. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představují částku 18 036 Kč (3 000 + 13 600 + 400 + 1 036).

[87] Náklady v řízení o kasační stížnosti spočívají v soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta za tři úkony právní služby, a to sepsání kasační stížnosti včetně jejího doplnění [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024] a sepsání dvou replik [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025], tj. 1 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024] a 2 x 4 620 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025]. Požadovaný úkon přípravy a převzetí zastoupení soud neuznal, neboť k němu došlo již v řízení před krajským soudem a před NSS zastoupení pokračovalo. Stěžovatelka má dále právo na náhradu hotových výdajů ve výši 1 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024) a 2 x 450 Kč, tedy 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025). Celkově tedy náklady řízení před NSS činí 18 540 Kč (5 000 + 12 340 + 1200).

[88] Žalovaný je povinen stěžovatelce k rukám její zástupkyně zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 36 576 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[89] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení ani v řízení před krajským soudem však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti. NSS neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné, které by odůvodňovaly přiznání nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení.

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

V Brně dne 31. října 2025

Eva Šonková  
předsedkyně

s  
e  
n  
á

pokračování

2 As 284/2024 - 61

t  
u