



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. N.**, zastoupený prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: I) Bc. M. L., II) Mgr. H. T., III) P. T., IV) Ing. L. M., Ph.D., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2024, č. j. 59 A 26/2023-73,

t a k t o :

- I. MUDr. M. M. a Ing. L. K. **n e j s o u** osobami zúčastněnými na řízení.
- II. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o povinnost odstranit pevnou překážku umístěnou na veřejně přístupné účelové komunikaci, která byla stanovena rozhodnutím silničního správního úřadu podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem sporu je právní otázka, zda součástí veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je i část cesty nacházející se na pozemku, jehož vlastník tvrdí, že k zajištění nezbytné komunikační potřeby není využití jeho pozemku nezbytné.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je vlastníkem pozemku parc. č. st. Xa v obci Ch. a v katastrálním území Ch. T. S. (v této obci a katastrálním území se nachází i ostatní v tomto rozsudku zmíněné pozemky). Podél zdi budovy umístěné na tomto pozemku u jeho západní a jižní hranice se nachází cesta, která vede po obecních pozemcích parc. č. 713 a parc. č. 730, částečně však také přes pozemek stěžovatele. Uvedená zeď se totiž nenachází přímo na jižní hranici tohoto pozemku, nýbrž jihozápadní a jihovýchodní část pozemku k ní přiléhá z vnější strany. Právě na svém pozemku (na jeho hranici) při jihozápadním rohu budovy umístil stěžovatel 2 betonové chodníkové obrubníky a v jihovýchodní části při vjezdu do dvora dalších 6 betonových chodníkových obrubníků.

[3] Městský úřad Benešov (dále jen „silniční správní úřad“) rozhodnutím ze dne 21. 12. 2022, č. j. MUBN/598675/2022/VÝST, nařídil stěžovateli podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odstranění pevných překážek, které tvořily zmíněné betonové chodníkové obrubníky. Učinil tak k žádosti osob zúčastněných na řízení II) a III), které jsou vlastníky pozemku, k němuž uvedená cesta vede. Podle silničního správního úřadu je tato cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací. Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 5. 2023, č. j. 033095/2023/KUSK-DOP/Svo, zamítl odvolání stěžovatele a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu.

[4] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Úvodem připomněl, že otázkou umístění pevných překážek na pozemku stěžovatele se nezabývá poprvé. Silniční správní úřad již v minulosti nařídil stěžovateli odstranění pevných překážek umístěných ve stejných místech (2 kusů betonů se zbytky ocelových trubek a jedné ocelové trubky zaražené v zemi a opatřené odrazkou v jihozápadní části a 5 kusů betonů včetně 2 kusů ocelových prutů zaražených do země a opatřených odrazkami v jihovýchodní části). V tehdejší věci rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 6. 11. 2023, č. j. 59 A 22/2021-120 (dále jen „původní rozsudek“), tak, že zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno uvedené dřívější rozhodnutí silničního správního úřadu. Je namístě dodat, že kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 326/2023-46 (dále jen „rozsudek desátého senátu“), zamítl.

[5] V nyní napadeném rozsudku krajský soud na právní závěry vyslovené v původním rozsudku navázal. Zdůraznil, že původní pevné překážky byly krátce po nabytí právní moci dřívějšího rozhodnutí silničního správního úřadu nahrazeny novými. V mezidobí nicméně nenastala žádná událost, která by měla vliv na existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatel ve správním řízení neuplatňoval žádná nová skutková tvrzení ohledně existence a průběhu veřejně přístupné účelové komunikace ani účinně nezpochybňoval skutkové závěry správních orgánů z předchozího řízení. Nevznesl ani námitku týkající se možnosti využití pouze obecních pozemků jako alternativy k cestě vedoucí přes jeho pozemek. Bylo tedy možné vyjít z dříve učiněného závěru, že původní i nové pevné překážky se nacházely v místech, kterými vede veřejně přístupná účelová komunikace. To platí i pro závěr silničního správního úřadu, že k uspokojení nutné komunikační potřeby nepostačuje úzký pruh cesty vedoucí pouze po obecních pozemcích. Po umístění pevné překážky v blízkosti vjezdu do dvora činila šířka cesty v nejužším místě 1,6 m a tento rozsah nepostačoval pro průjezd větších (a patrně ani menších) vozidel, a to také s ohledem na umístění okapu svedeného z protější budovy a svažitost obecního

pokračování

pozemku při jeho okraji. Jde-li o pevnou překážku umístěnou na pozemku stěžovatele při jihozápadním rohu budovy, obecní pozemky jsou při okraji svažité a zarostlé křovím a v místě překážky vytvářejí pravoúhlou zatačku, pro kterou pro plynulou jízdu v tomto místě může být nezbytné využití alespoň části pozemku stěžovatele.

[6] Teprve v řízení před soudem začal stěžovatel poukazovat na to, že by do jeho vlastnického práva nemuselo být zasaženo, pokud by byla komunikační potřeba uspokojována pouze za užití obecních pozemků. Navrhl provést důkaz videozáznamem a fotografiemi pořízenými dne 5. 6. 2024, z nichž mělo vyplynout, že pevné překážky nebránily průjezdu vozidel značky Renault Kangoo a Hyundai Tucson. Krajský soud připustil, že osobní vozidla při opatrné pomalé jízdě mohla být schopna projet po cestě i v době, kdy na ni stěžovatel umístil pevné překážky, a že šířka cesty po umístění pevných překážek v nejužším místě u vjezdových vrat mohla činit více než 1,6 m. Na rozdíl od dřívějšího polohopisného zaměření totiž stěžovatel zaměřil cestu až ke zdi protilehlé budovy. To však nic nemění na tom, že využitelná šířka cesty při existenci pevných překážek neumožňovala bezpečný průjezd přinejmenším větších obslužných vozidel či vozidel integrovaného záchranného systému (např. sanitní vozy mohou být široké až 2,5 m). Šířku veřejně přístupné účelové komunikace nelze vyvozovat toliko z šířky osobních vozidel, které jsou schopny spornými úseky po umístění pevných překážek projet, neboť tato cesta neslouží a historicky nesloužila pouze k jejich průjezdu. Jak vyplývá z původního rozsudku, od nepaměti byla používána pro obhospodařování zemědělských a lesních pozemků za obcí a do roku 2007 cestou projížděla i nákladní vozidla, včetně zemědělské techniky. Pro účely tohoto řízení nebylo nutné zabývat se přesným průběhem cesty, tedy zda dosahuje až těsně ke zdi budovy stěžovatele nebo až k jeho vratům či zda má správně končit např. pět či deset centimetrů před nimi. Stežejní bylo pouze to, zda se nachází v místech, na kterých stěžovatel umístil pevné překážky.

[7] K námitce stěžovatele, že se správní orgány nedostatečně zabývaly podmínkou alespoň konkludentního souhlasu s poskytnutím části jeho pozemku k obecnému užívání předchozím vlastníkem, krajský soud uvedl, že neexistence souhlasu nebyla ve správním řízení nijak zpochybňována. Správní orgány doložily, že cesta byla v celé své šíři užívána neurčitým okruhem osob až do roku 2007, kdy na ni stěžovatel umístil překážky. Obecné užívání komunikace nemohlo být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka pozemku. Neobstojí ani závěr, že pevné překážky tvořily základy plotu, k jehož stavbě obdržel stěžovatel v minulosti souhlas.

II. Kasační stížnost

[8] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Důvody kasační stížnosti v převážné části zpochybňují skutková zjištění, z nichž vycházely správní orgány, protože je lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] I když stěžovatel připouští, že jeho argumentace se s ohledem na rozsudek desátého senátu může předem jevit jako nedůvodná, není tomu tak. V posuzované věci byl zjištěn a prokázán jiný skutkový stav týkající se průběhu a využitelnosti účelové komunikace, než jak tomu bylo v předcházejícím řízení. Stěžovatel již v dřívějším řízení před krajským

soudem prokazoval, že stávající průběh cesty vedené výlučně po pozemcích obce je dostatečný pro uspokojení komunikační potřeby. Nemovitosti zejména osob zúčastněných na řízení byly i přes umístěné překážky přístupné motorovými vozidly. Průběh vyjetých kolejí nacházejících se mimo pozemek stěžovatele vypovídal o tom, že obecní pozemky jsou dostatečné pro zajištění dopravní obslužnosti. Nešlo tedy o to, aby byla „*vytvořena nová komunikace*“. Jiná (ve skutečnosti ovšem původní a stále stejná) komunikace již existovala a byla dostatečná pro uspokojení komunikační potřeby.

[10] Stávající šířka existující komunikace vedené po obecních pozemcích je podle stěžovatele dostatečná pro průjezd vozidel. Za účelem prokázání této skutečnosti si stěžovatel opatřil již zmíněný videozáznam a fotografie, které předložil krajskému soudu jako důkaz. Vyplývá z nich, že šířka cesty, pokud by nebyla její součástí část vedoucí přes pozemek stěžovatele, by činila v nejužším místě 2,2 m. Po této cestě bylo schopno projet vozidlo s minimální šířkou 1 829 mm (šířka vozidla bez zpětných zrcátek), které se stále pohybovalo po vyjetých kolejích nacházejících se mimo místa, kde bývaly umístěny pevné překážky. Krajský soud chybně ignoroval argumenty stěžovatele týkající se správními orgány nesprávně zjištěné šířky využitelné komunikace, která měla činit pouhých 1,6 m. Stěžovatel nemůže za to, že si správní orgány účelově přizpůsobily skutková zjištění. To platí i pro jejich závěr o nevyužitelnosti pozemku obce proto, že je „*zarostlý křovím*“ a „*svažitý*“. Ve skutečnosti šlo jen o pouhý neposekaný travní porost a nepatrné zvýšení terénu typické právě pro „*vyjeté koleje*“, při nichž je půda vytlačena ze středu kolejí směrem k okrajům.

[11] Mylná je i argumentace krajského soudu ohledně průjezdu větších vozidel (např. vozidel integrovaného záchranného systému, zemědělských vozidel atd). Krajský soud se nezabýval tím, jaká zemědělská vozidla (jde-li o jejich šířku) po cestě jezdila v minulosti a jaká ji mohou využívat v současnosti, kdy se jejich velikost evidentně značně zvětšila. Je-li využití pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace spojováno s historicky uděleným souhlasem, pak rozsah takového zatížení pozemku nelze rozšiřovat nad rozsah původní, ke kterému se tvrzený souhlas vztahuje. Pro průjezdnost po komunikaci je rozhodující nejužší místo mezi překážkou a protilehlou budovou na sousedním pozemku. Jelikož v tomto úseku hranice pozemku stěžovatele splývá se zdí budovy, která je na něm umístěna, větší vozidla by musela „*projíždět zdí*“ této budovy.

[12] Krajský soud vymezil veřejně přístupnou účelovou komunikaci i přes pozemek stěžovatele, aniž by bylo prokázáno, že v takovém rozsahu byla skutečně užívána nebo že k tomu byl dán souhlas. Souhlas s vedením komunikace přes určitou část pozemku neznamená i souhlas s jejím vedením po celé jeho ploše (až ke zdi stěžovatelovy budovy). I kdyby byl v minulosti souhlas dán, vztahoval by se jen na tehdejší faktický rozsah užívání, který však nebyl konkretizován. Přenechání části pozemku k užívání jako účelové komunikace nemůže vést k závěru, že účelová komunikace se nachází na libovolné části daného pozemku. Její rozsah je vymezen právě onou „*nezbytnou komunikační potřebou*“. Rozsah jejího užívání musí být co nejmenší, a nikoli neomezený. Tomu ostatně musel bránit sloup elektrického vedení při jihozápadním rohu pozemku. Přesto krajský soud tvrdí, že pozemek byl užíván v „*celé jeho šíři*“, což činí napadený rozsudek vnitřně rozporným. Krajský soud pochybil, jestliže se nezabýval přesným průběhem účelové komunikace.

pokračování

[13] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že účelová komunikace historicky sloužila i větším nákladním vozidlům, zemědělským povozům či chodcům se zvířaty. Nebylo upřesněno, jaká vozidla měla komunikaci užívat ani jakou šíři komunikace potřebovala, tedy zda musela zajiždět na pozemek stěžovatele. Pro účely pohybu chodců jsou obecní pozemky zcela dostatečné. Není proto dána nezbytnost využívání pozemku stěžovatele, která je předpokladem veřejně přístupné účelové komunikace. Po stěžovateli nelze požadovat, aby dokazoval neexistenci průjezdu větších vozidel, neboť důkazní břemeno o rozsahu užívání nese správní orgán. Žádná právní domněnka existence veřejně přístupné účelové komunikace neplatí a stěžovatel, který nemá zájem na jejím deklarování, nemá povinnost zahajovat řízení o jejím určení.

III. Vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný se ztotožnil s právním posouzením věci krajským soudem a navrhl kasační stížnost zamítnout. Krajský soud podle jeho názoru správně dovodil, že na základě dosud uvedených důkazů není pochyb o stálosti a patrnosti dané komunikace, což potvrzují průběžně (od roku 1949) vytvářené letecké snímky dostupné na stránkách Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního. Je nepřijatelné, aby si stěžovatel umístěním překážek vynucoval zřízení nové cesty jako alternativy k stávající a dlouhodobě existující účelové komunikaci. Žalovanému je z úřední činnosti známo, že v místě odstraňované překážky je nyní již vytvořena překážka nová – terénní nerovnost v podobě schodu. Je nesporné, že žádné rozhodnutí nepřinutí stěžovatele respektovat práva ostatních vlastníků nemovitostí. V nynější věci se nezměnil skutkový stav. Šířka a vzdálenost staveb a pozemku je neměnná. Stěžovatel pouze odkopal část svahu pozemku u protější zdi a odstranil spodní část okapu, aby se zdálo, že komunikace na pozemku obce je dostatečně široká. Stěžovatel nijak nevyvrátil tvrzení krajského soudu, že komunikace byla od nepaměti používána pro obhospodařování zemědělských a lesních pozemků za obcí a že do roku 2007 cestou projížděla i nákladní vozidla, včetně zemědělské techniky.

IV. Postavení některých osob jako osob zúčastněných na řízení

[15] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat“.

[16] Z citovaného ustanovení vyplývá, že k tomu, aby určitá osoba měla v soudním řízení správním postavení osoby zúčastněné na řízení, musí být splněny dvě podmínky – materiální a formální (blíže k oběma podmínkám např. rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003-80, č. 489/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 76/2008-246, nebo ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009-190, č. 2341/2011 Sb. NSS). Materiální podmínka je splněna v případě, že tato osoba je rozhodnutím, které je předmětem soudního řízení, nebo následky tohoto rozhodnutí, dotčena ve svých veřejných subjektivních právech. Musí jít o dotčení přímé, nikoli zprostředkované (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009-44). Formální podmínka spočívá v tom, že tato osoba musí výslovně oznámit soudu, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Může tak učinit i

v řízení o kasační stížnosti, ledaže byla k takovému sdělení vyzvána již krajským soudem (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 As 8/2007-90).

[17] Dále je třeba zmínit § 34 odst. 4 s. ř. s., podle něhož „*soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení*“. Tímto způsobem postupuje také v případech, že osoba zúčastněná na řízení v průběhu řízení přestane splňovat materiální podmínku dotčení ve svých právech a povinnostech v souvislosti s vydáním či případným zrušením napadeného rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 21. 3. 2022, č. j. 8 As 215/2020-87, nebo ze dne 17. 7. 2024, č. j. 2 As 280/2023-30).

[18] Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti jednal jako s osobami zúčastněnými na řízení se všemi osobami, které měly toto postavení v řízení o žalobě (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 70/2009-190). Kromě osob zúčastněných na řízení I), II) a III) jimi byly také MUDr. M. M. a Ing. L. K., které jsou bývalými vlastníci pozemků sousedících s dotčenou veřejně přístupnou účelovou komunikací. Všechny tyto osoby byly vyzvány k vyjádření se ke kasační stížnosti.

[19] V průběhu řízení zjistil Nejvyšší správní soud z výpisu z katastru nemovitostí, že podle údajů na listu vlastnictví č. Xb převedla MUDr. M. M. sousedící pozemky na Ing. L. M., Ph.D. Z údajů na listu vlastnictví č. Xc pak vyplynulo, že Ing. L. K. převedla sousedící pozemky na Ing. A. K. Převodem vlastnického práva odpadl u obou původních vlastníků důvod přímého dotčení na jejich právech a povinnostech, který je podle § 34 odst. 1 s. ř. s. materiální podmínkou jejich postavení osob zúčastněných na řízení. Na tuto skutečnost byla každá z nich upozorněna s možností se k uvedenému zjištění vyjádřit. Zároveň byli noví vlastníci pozemků vyzváni, aby sdělili, zda budou v řízení o kasační stížnosti uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení.

[20] Na uvedené výzvy reagovala původní vlastnice Ing. L. K. sdělením, v němž potvrdila převod vlastnického práva a za osobu zúčastněnou na řízení označila Ing. A. K. Ta nicméně následně neučinila žádné podání, kterým by sama projevila vůli uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Původní vlastnice MUDr. M. M. se k výzvě nevyjádřila, učinil tak ale nový vlastník Ing. L. M., Ph.D., který požádal, aby byl přibrán do řízení o kasační stížnosti jako osoba zúčastněná na řízení. K svému podání přiložil kopii darovací smlouvy, kopii návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí a kopii vyrozumění o provedeném vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí. Možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti, která mu byla zaslána, nevyužil.

[21] Vzhledem k tomu, že původní vlastnice MUDr. M. M. a Ing. L. K. přestaly pozbytím vlastnického práva k sousedícím pozemkům splňovat materiální podmínku podle § 34 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 34 odst. 4 s. ř. s., že nejsou osobami zúčastněnými na řízení (výrok I.). Místo toho jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení s Ing. L. M., Ph.D., u něhož k tomu byly splněny materiální i formální podmínky.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[22] Ke kasační stížnosti se vyjádřily osoby zúčastněné na řízení II) a III), které navrhly její zamítnutí. Nesouhlasí se stěžovatelem, že šířka komunikace je dostatečná pro průjezd

pokračování

osobních vozidel. Po celou dobu umístění překážek musely ke svému pozemku chodit pěšky a vozidla parkovat na obecním prostranství. Vjezd složek integrovaného záchranného systému by v případě potřeby také nebyl možný. To platí i pro vjezd větších vozidel, která v minulosti komunikaci v celé její šíři využívala při cestě na pozemek těchto osob (traktor, nákladní vůz Tatra a nákladní vůz s vrtnou soupravou). Ve vztahu k důkazu průjezdem vozidla stěžovatel neuvedl, že k natočení videa odstranil spodní část okapu přilehlé nemovitosti a odkopal patu svahu k vytvoření nových kolejí. Čerstvě vyjeté koleje a odkopání svahu těsně před soudním řízením jen svědčí o tom, že si stěžovatel uměle vytvářel důkazní materiál.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Bylo tak možné přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i případných vad řízení, ke kterým je třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Ačkoli stěžovatel nezpochybňuje skutkové zjištění, že v jihozápadní a jihovýchodní části svého pozemku umístil betonové chodníkové obrubníky, zastává názor, že místa, kde tak učinil, nejsou součástí veřejně přístupné účelové komunikace. Právě proto neměly být tyto betonové chodníkové obrubníky považovány za pevnou překážku, jejíž odstranění by mohlo být nařízeno podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud ale s touto argumentací nesouhlasí.

[26] Předně je třeba uvést, že vymezení, co se rozumí pevnou překážkou, je obsaženo v § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jde o předměty umístěné na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace, které nejsou dopravními značkami a zařízeními kromě zábradlí, zrcátek a hlásek. K umístění pevné překážky se podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích vyžaduje povolení silničního správního úřadu po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Policie České republiky. Podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích platí, že *„[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.“*

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

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

2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích,

3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33),

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

[28] Splňuje-li pozemek uvedené znaky, stává se ze zákona veřejně přístupnou účelovou komunikací. Vlastník tohoto pozemku musí strpět její obecné užívání ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy právo každého „[v] mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem [...] užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny“.

[29] Výše shrnuté definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou vyjádřením ústavního požadavku přiměřenosti zásahu do vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Podmínka nutné komunikační potřeby vyjadřuje požadavek potřebnosti takového zásahu, jehož podstata spočívá v tom, že sledovaného cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, který by méně intenzivně zasahoval do vlastnického práva dotčeného vlastníka pozemku, tedy byl ve vztahu k tomuto jeho základnímu právu šetrnější. Platí, že „existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76).

[30] V posuzované věci byla předmětem sporu právní otázka, zda dotčená část pozemku, na kterou stěžovatel umístil betonové chodníkové obrubníky, je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jen v takovém případě by totiž příslušný silniční správní úřad mohl naříditi odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Uvedenou právní otázkou se žalovaný zabýval jako předběžnou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[31] Existencí veřejně přístupné účelové komunikace na stejném pozemku se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku desátého senátu. Jak vyplývá z výše uvedeného shrnutí, tehdejší spor se týkal stejného stěžovatele, stejné komunikace a stejného předmětu sporu, tedy odstranění pevných překážek bránících užívání veřejně přístupné účelové komunikace. Nynější věc, byť v ní jde o nové pevné překážky, se od věci řešené v rozsudku desátého

pokračování

senátu rozhodným způsobem skutkově neodlišuje, což umožňuje vyjít z odůvodnění tohoto rozsudku i při jejím posouzení.

[32] Změnu skutkového stavu stěžovatel spatřuje v tom, že se změnila šířka komunikace, respektive její průběh. Zatímco v předchozím řízení bylo zjištěno, že komunikace měřená od pevné překážky činila 1,6 m, nyní stěžovatel předkládal důkazy, podle nichž činí 2,2 m. Tuto šířku považuje za dostatečnou k tomu, aby umožnila průjezd vozidel a nebylo třeba využít část jeho pozemku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nicméně setrvává na názoru vysloveném v rozsudku desátého senátu, že o stálosti a patrnosti komunikace (v jejím původním průběhu před umístěním pevných překážek v roce 2007) není pochyb. Tento závěr vycházel také z polohopisného zaměření, které nevykazovalo žádné vady (body 53 a 77 cit. rozsudku).

[33] Na tomto právním posouzení nemění nic ani skutečnost, že se v důsledku opětovného kladení pevných překážek stěžovatelem původně vyjeté koleje komunikace vychýlily směrem od stěžovatelova pozemku a nachází se nově toliko na obecním pozemku. Nejvyšší správní soud připomíná, že *„[z] provedených důkazů je zřejmá správnost závěrů správních orgánů a krajského soudu o umístění této komunikace též na pozemku stěžovatele, který na ni umístil posuzované překážky. Stěžovatel se, jak dále ještě rozvedeno, svou argumentací v podstatě snaží dosáhnout toho, že za původní stav – umístění komunikace bude považována situace, kterou vytvořil svým protiprávním jednáním. Na to ovšem Nejvyšší správní soud nemůže přistoupit. Již krajský soud správně [...] připomenul, že vlastník pozemku, na kterém je veřejně přístupná účelová komunikace, nemůže tím, že zmaří užití této komunikace, dosáhnout jejího zániku“* (bod 54 rozsudku desátého senátu).

[34] Nejvyšší správní soud se rovněž vyslovil k námitce stěžovatele týkající se proměnlivosti vyjetých kolejí v čase. Tuto argumentaci označil za účelovou, neboť je *„logické, že v důsledku umístění těchto překážek bylo využití dané komunikace v jejím původním umístění znemožněno. Nelze se tedy nijak divit tomu [...] že v roce 2012 i v roce 2015 vedou vyjeté koleje po jižní straně stěžovatelem vytvořené překážky, přičemž v roce 2015 jsou navíc vyjeté koleje nezřetelné, protože jsou zarostlé travou. Tento stav je právě důsledkem jednání stěžovatele“* (bod 60 rozsudku desátého senátu). Z vyjetých kolejí, které jsou na místě samém patrné v současnosti, tak vycházet nelze. Nepochybně byly ovlivněny opakovaným umísťováním pevných překážek, čímž stěžovatel znemožnil využívání komunikace v původním rozsahu.

[35] Ve shodě s rozsudkem desátého senátu lze uvést, že stěžovatel ve skutečnosti žádá o vytvoření nové komunikace, která by vedla jinak než dosavadní cesta (přes obecné pozemky), a to i za cenu provedení, byť i jen jednoduchých, terénních úprav. Alternativní cesta, jejíž existence by mohla mít za následek zánik nezbytné komunikační potřeby, ale musí v terénu již existovat (bod 83 rozsudku desátého senátu, který v této souvislosti odkazuje na rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, bod 14, a ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 396/2021-91, bod 80). Nemůže jít o cestu, jejíž existenci si nespokojený vlastník pozemku tvořícího veřejně přístupnou účelovou komunikaci snaží vynutit svým neoprávněným jednáním. Změna vyjetých kolejí a s tím související nově naměřená šířka komunikace činící 2,2 m tudíž není novým skutkovým stavem, ale spíše pokračováním snahy stěžovatele změnit či zmařit průběh existující a ustálené komunikace. Takovýto postup je v rozporu se zásadou zakazující prospěch z vlastní nepoctivosti, pročež mu nelze poskytnout právní ochranu (srov. body 49 a 85 cit. rozsudku).

[36] I kdyby měla cesta vedoucí výlučně po obecních pozemcích šířku 2,2 m, z provedeného dokazování je zjevné, že ani tak by nesplňovala požadavky na komunikační alternativu. Je tomu tak z toho důvodu, že by neumožňovala bezpečný průjezd zejména větších vozidel. Lze se zcela ztotožnit s krajským soudem, že „[ž]alobcova nynější tvrzení a jím předložené důkazy [...] nemají sílu otřást závěry správních orgánů o tom, že žalobce umístil na účelovou komunikaci nepovolené pevné překážky. Třebaže může být pravdou, že osobní vozidla při opatrné pomalé jízdě mohla být schopna projet po účelové komunikaci i v době, kdy na ni žalobce umístil pevné překážky, a že šířka účelové komunikace po umístění pevných překážek v nejúžším místě u vjezdových vrat mohla činit o něco více než 1,6 metru [...], nemění to nic na tom, že využitelná šířka cesty s ohledem na pevné překážky neumožňovala bezpečný průjezd přinejmenším větších obslužných vozidel či vozidel integrovaného záchranného systému.“ Krajský soud tedy správně dovodil, že „[a]ni žalobcem předložené důkazy tak nesvědčí o tom, že by skutkové závěry správních orgánů byly zásadně chybné, ale naopak potvrzují zjištění správních orgánů, že k uspokojování nutné komunikační potřeby je třeba využívat i žalobcův pozemek“ (bod 47 napadeného rozsudku). Není vadou řízení, pokud se krajský soud za této situace již nezabýval přesnou šířkou vozidel či neporovnával, jak široká byla vozidla v minulosti oproti současnému stavu. Ve správním spisu nemá základ ani námitka stěžovatele, že větší vozidla by musela projíždět zdí budovy stěžovatele. Místo toho bylo zjištěno, že větší zemědělská vozidla v minulosti po cestě běžně projížděla.

[37] Krajský soud se dostatečně vypořádal s námitkou stěžovatele týkající se absence souhlasu s užíváním komunikace. Poukázal na skutečnost, že komunikace byla dlouhodobě užívána s konkludentním souhlasem právních předchůdců stěžovatele, což vyplývá i z čestných prohlášení občanů obce. Učinil též správný závěr, že obecné užívání komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka pozemku či jeho právního nástupce. Právní status účelové komunikace je závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, kterým prochází.

[38] Pojednával-li krajský soud o „celé šíři“ využití cesty, neznamená to, že by do ní zahrnoval celý pozemek stěžovatele. V napadeném rozsudku ostatně opakovaně odkazuje pouze na „část žalobcova pozemku“. Pro účely tohoto řízení nebylo nezbytné přesné zaměření celé veřejně přístupné účelové komunikace. Postačuje, že pevné překážky byly umístěny v místech, které jsou její součástí. Pakliže by měl stěžovatel zájem na přesném zaměření veřejně přístupné účelové komunikace, může se, budou-li k tomu splněny zákonné podmínky, tohoto určení domáhat v deklaratorním řízení. Námitkou existence sloupu elektrického vedení se věnoval již rozsudek desátého senátu, podle něhož byl tento sloup umístěn na veřejně přístupné účelové komunikaci neoprávněně a nemohl tak mít vliv na její právní status (srov. bod 70 cit. rozsudku). Ze všech těchto důvodů neobstojí tvrzení stěžovatele o nezákonnosti napadeného rozsudku.

VII. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. (výrok II.).

pokračování

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec obvyklé úřední činnosti, a tudíž se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok III.).

[41] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim mohl přiznat právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení toto právo nemají (výrok IV.).

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

V Brně dne 21. listopadu 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu