



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Martinou Řezníčkovou, Ph.D., Moravské náměstí 13, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, Dominikánské náměstí 1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2024, sp. zn. 5400/OD/2024/0905155-Ro-/20/, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 11. 2025, čj. 31 A 3/2025-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalobce byl shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 42a odst. 1 písm. h) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (*zákon o pozemních komunikacích*), pro poškození veřejně přístupné účelové komunikace, vedoucí přes pozemek parc. č. XA v k. ú. I. (*pozemek*)k zahrádkářské kolonii, tím, že na ní vyhloubil minibagrem jámu. Proti tomuto rozhodnutí se bránil odvoláním, které však žalovaný zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji nyní napadeným rozsudkem zamítl.

2. Kasační stížnost

[2] Žalobce (*stěžovatel*) se proti rozsudku krajského soudu brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí

vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, a pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[3] Nepřezkoumatelnost stěžovatel shledává v nedostatečném vypořádání předestřené argumentace co do historie pozemku a hospodaření jednotného zemědělského družstva (JZD), v otázce vyslovení kvalifikovaného nesouhlasu vlastníků s užíváním pozemku a tvrdí rovněž existenci alternativní cesty, která zabezpečuje členům zahrádkářské kolonie jiný přístup k jejich nemovitostem. Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud omezil na pouhé konstatování, že se ztotožňuje se závěry správních orgánů, nicméně bez jejich doplnění o vlastní úvahy, a také blíže neodůvodnil, proč odmítl stěžovatelem navržené důkazy pro nadbytečnost.

[4] Stěžovatel uvádí, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že se na posuzovaném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud sice posoudil formální náležitosti účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nicméně tyto znaky vyhodnotil v rozporu s ustálenou judikaturou NSS. Ze spisového materiálu je prý totiž zřejmé, že cesta vznikla a byla využívána v době, kdy na něm hospodařilo JZD, tedy v době, kdy se vlastníci nemohli proti vzniku takové cesty bránit. Po restituci pozemek vlastníci obdělávali, cestu vždy rozorali a rozoranou část označili nápisem soukromý pozemek. Je proto zcela jasné, že se dlouhodobě brání proti užívání pozemku jako cesty k zahrádkářské kolonii, protože je zřejmé, že vyslovili kvalifikovaný nesouhlas s vytvořením veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud tedy dospěl k nesprávnému závěru, že vlastníci pozemku byli nečinní, z čehož následně dovodil, že udělili konkludentní souhlas s užíváním pozemku jako veřejně přístupné cesty. V tomto kontextu stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem soudu o naplnění podmínky stálosti a patrnosti cesty v terénu, ani s tím, že pro vznik veřejné komunikace není zapotřebí konkrétní vyměření cesty, neboť vzniká živelně. V nyní posuzované věci se cesta posunula o 1,2 m do hloubky pozemku. Stěžovatel proto namítá, že je zapotřebí nového souhlasu s užíváním komunikace.

[5] Krajský soud údajně pochybil též při posuzování komunikační potřeby a existence alternativní cesty k zahrádkářské kolonii. Z judikatury NSS se totiž podává, že existuje-li rozumná alternativní cesta, byť i méně komfortní, nemůže být naplněn znak komunikační potřeby. Stěžovatel přitom již v řízení před správními orgány tvrdil existenci tzv. prostřední cesty a zároveň uvedl, že obec má možnost zajistit přístupovou cestu k zahrádkářské kolonii na svých pozemcích. Cesta na pozemku, na kterém se měl stěžovatel dopustit přestupku, přitom tvoří pouze nejpohodlnější přístupovou komunikaci pro zahrádkáře. Není však jediným přístupem. Krajský soud nesprávně vyhodnotil také uzavřený okruh osob, který účelovou komunikaci využívá. Podle judikatury NSS platí, že účelová komunikace nemá být přístupná pouze určité skupině osob, ale musí sloužit veřejnosti v širším slova smyslu. Posuzovanou cestu však využívají výhradně členové zahrádkářské kolonie a jejich návštěvy, tedy uzavřený okruh osob.

[6] Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 42a odst. 1 písm. h) zákona o pozemních komunikacích, která spočívá v poškození veřejně přístupné účelové komunikace způsobem, který znemožňuje její užívání, jelikož z předložené fotodokumentace vyplývá ztížení průjezdu po této cestě, nikoli jeho znemožnění. Krajský soud pochybil též proto, že se nezabýval dobou, po kterou omezení trvalo, popř. úmyslem stěžovatele, který chtěl vyhloubenou jámu následně zase zasypat.

pokračování

[7] Stěžovatel nesouhlasí ani s výší uložené sankce. Krajský soud totiž shledal přiměřenost pokuty jen v tom, že nepřesahuje 5 % nejvyšší možné pokuty podle zákona. Nezabýval se ale dalšími skutečnostmi, jako jsou historický a právní kontext věci, že nebyla způsobena konkrétní škoda nebo tím, že zásah do cesty představoval pouze dočasné technické opatření. Nebyla tak respektována zásada individualizace sankce a přiměřenosti zásahu do základních práv.

3. Posouzení věci NSS

[8] NSS se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze posuzovat také jeho zákonnost.

[9] Stěžovatel namítá, že krajský soud nedostatečně posoudil historický kontext užívání pozemku, nezabýval se tvrzeným nesouhlasem s jeho používáním jako přístupové cesty ani existencí alternativní cesty k zahrádkářské kolonii.

[10] K tomu NSS konstatuje, že z napadeného rozsudku je zřejmé, že se krajský soud zabýval všemi žalobními body a náležitě vypořádal uplatněné námitky. Zabýval se totiž dobou, po kterou sporná cesta podél silnice Hradecká na pozemku vede, kdo byl vlastníkem pozemku v relevantní době i tím, zda byl vysloven kvalifikovaný nesouhlas s užíváním pozemku jako účelové komunikace. Zohlednil přitom rovněž otázku minulého režimu s tím, že stanovil rozhodný okamžik pro vyslovení nesouhlasu s užívání cesty až po roce 1989. Co do vzniku a patrnosti cesty v terénu přihlédl ke svědecké výpovědi jednoho ze současných spoluvlastníků pozemku, který vznik cesty potvrdil. Posuzoval též otázku existence alternativní přístupové cesty k zahrádkářské kolonii a naplnění znaku komunikační potřeby. Dospěl přitom k závěru, že aby tento znak byl naplněn, musí alternativní přístupová cesta skutečně existovat a nestačí proto pouhá možnost jejího vytvoření. Srozumitelně též odůvodnil, proč neprovedl stěžovatelem navrhované důkazy (bod 33 rozsudku). Jednak vysvětlil, že fotografie a ortofoto mapy jsou součástí správního spisu, a dále, že přílohy žaloby na č. 1. 8, 18 a 24 soudního spisu neprovedl pro nadbytečnost, neboť fotografií cesty i ortofoto map je ve spise celá řada, protože jejich další reprodukce nepřináší nic nového.

[11] Pochybení krajského soudu nelze shledat ani v tom, že přijal některé závěry správních orgánů za své. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že *„je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil“* (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 26. 9. 2024, čj. 6 Afs 168/2023-44, ze dne 27. 6. 2024, čj. 10 Afs 26/2024-62, nebo ze dne 27. 6. 2024, čj. 8 Afs 151/2022-135). Krajský soud navíc neodkázal pouze na závěry žalovaného, ale sám poskytl doplňující odůvodnění.

[12] Lze proto učinit dílčí závěr, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, a proto NSS přistoupil k jeho věcnému posouzení.

[13] Jelikož jde v nyní posuzované věci o přestupek podle § 42a odst. 1 písm. h) zákona o pozemních komunikacích, je pro nyní posuzovanou věc rozhodující, zda se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[14] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užívání silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Podle § 2 odst. 2 písm. d) stejného zákona se za pozemní komunikaci považuje též účelová komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Tato komunikace vzniká ze zákona, a to naplněním čtyř pojmových znaků, kterými jsou: 1) existence patrné a stálé cesty v terénu; 2) naplnění zákonného účelu; 3) souhlas vlastníka s užíváním účelové komunikace; 4) nutná komunikační potřeba. Všechny tyto definiční znaky musí být naplněny kumulativně (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 7. 2025, čj. 10 As 82/2025-39, nebo ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS). Krajský soud tak správně dovodil, že ke vzniku účelové komunikace není zapotřebí konstitutivního rozhodnutí silničního správního úřadu ani osvědčení o její existenci (viz rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS).

[15] Co do námítky, že není naplněna první podmínka, krajský soud správně připomněl, že účelové komunikace vznikají živelně a nejsou závislé na tom, zda jsou zapsány v katastru nemovitostí (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 1012/2010 Sb. NSS). Pro posouzení, zda se na pozemku nachází účelová komunikace, je proto rozhodující faktický stav v terénu, tj. zda se jedná o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci. Ustálená judikatura zdejšího soudu naplnění tohoto kritéria nepodmiňuje ani sjízdností nebo zpevněním povrchu komunikace, přičemž postačí existence vyjetých kolejí či vyšlapané cesty (srov. rozsudek ze dne 15. 1. 2021, čj. 5 As 57/2019-53).

[16] NSS proto uzavírá, že v nyní posuzované věci není existence cesty sporná. Z fotodokumentace, která je součástí správního spisu, je totiž dostatečně patrné, že se na pozemku nachází vyježděná cesta o dvou kolejích s nevyježděným pruhem uprostřed. Tato skutečnost je zřejmá též z ortofoto mapy z katastru nemovitostí, z leteckého měřičského snímku z roku 1994 či pasportu geografického informačního systému společnosti Brněnské komunikace, a. s., ve kterém je tato cesta vedena jako účelová komunikace na cizím pozemku pod číslem NN 159. Užívání cesty vozidly a chodci potvrdili též svědci a současní spoluvlastníci pozemku, kteří (ačkoliv s užíváním nesouhlasí) existenci komunikace nepopírají.

[17] V nyní posuzované věci není sporné ani naplnění druhého kritéria, a to zákonného účelu, který je dán spojením jednotlivých nemovitostí v zahrádkářské kolonii s jinými pozemními komunikacemi.

[18] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud pochybil při posuzování, zda byl udělen souhlas vlastníka. Krajský soud v souladu s ustálenou judikaturou dovodil, že souhlas může být udělen dvěma způsoby, a to buď výslovně, anebo alespoň konkludentně, strpěním obecného užívání pozemku. Chce-li proto vlastník zabránit vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, musí aktivně jednat a vyslovit tzv. kvalifikovaný nesouhlas, tj. projevit svou vůli kontrolovat přístup veřejnosti na svém pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012-22). Krajský soud též správně vyhodnotil, že užívání pozemní

pokračování

komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Souhlas vlastníka je, s výjimkou případů restituce, neodvolatelný (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[19] Stěžovateli nelze přisvědčit ani co do námitky, že se krajský soud nezabýval dobou, kdy cesta vznikla, nebo tím, že původní spoluvlastníci byli omezeni v užívání pozemku z důvodu socialistického hospodaření, a proto nemohli vyslovit kvalifikovaný nesouhlas. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud přihlédl k výpovědi A. C., podle které pozemek s L. R. st. vlastnili od roku 1973 nebo 1974. Jelikož pozemek sloužil k družstevnímu užívání místnímu JZD, stanovil krajský soud relevantní dobu pro vyslovení kvalifikovaného nesouhlasu s obecným užíváním pozemku až na rok 1990. Takový postup je v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu, ze které vyplývá, *„že v případech, kdy vlastník nemohl v době nesvobody před rokem 1989 projevit nesouhlas s veřejným užíváním cesty z důvodu nuceného omezení jeho vlastnického práva, mohl tak učinit bezprostředně po roce 1989“* (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 9. 2025, čj. 21 As 61/2025-56). Jak ale krajský soud správně vyhodnotil, taková skutečnost v nyní posuzované věci nenastala, resp. vyslovení kvalifikovaného nesouhlasu z ničeho nevyplývá. L. P., která spolu se svým bratrem L. R. ml. pozemek zdělila po otci L. R. st. v roce 2012, dokonce uvedla, že jejich otec s cestou souhlasil. Z doložených důkazů naopak nevyplývá tvrzení stěžovatele, že cesta byla vždy rozorána či označena cedulí „soukromý pozemek“. Vyslovení kvalifikovaného nesouhlasu nemohou prokázat ani dvě nedatované fotografie předložené stěžovatelem, neboť - jak již bylo výše uvedeno - jednou vyslovený souhlas přechází též na právního nástupce a nelze jej vzít zpět.

[20] Stěžovatel dále uvádí, že krajský soud dovozuje udělení konkludentního souhlasu výhradně ze skutečnosti, že pozemek nebyl nikdy zatarasen. Podle ustálené judikatury přitom skutečně platí, že souhlas s veřejným užíváním nelze dovozovat pouze z toho, že vlastník pozemek fyzicky neoplotil ani jej neoznačil nápisem soukromý pozemek (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60). Z napadeného rozsudku ale nic takového nevyplývá. Soud se totiž náležitě zabýval jednotlivými důkazy, přihlédl ke svědeckým výpovědím i předložené fotodokumentaci. Protože však nebylo prokázáno, že by původní spoluvlastníci projevili nesouhlas v relevantní době, dospěl k závěru, že je jejich nečinnost třeba vnímat jako konkludentní souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace na jejich pozemku.

[21] Stěžovatel se mýlí rovněž tehdy, když tvrdí, že cestu užívá omezený okruh osob, a proto ji nelze považovat za veřejnou komunikaci. NSS již dříve stanovil, že veřejnost může tvořit i velmi malý počet osob, je-li okruh pro vlastníka pozemku neurčitý. Jedná se tak o případy, kdy vlastník souhlasí s obecným užíváním cesty cizími osobami a současně nemá faktickou kontrolu nad tím, kdo konkrétně ji bude využívat (srov. rozsudek ze dne 20. 11. 2023, čj. 1 As 51/2023-54). Totéž vyplývá též z komentářové literatury k zákonu o pozemních komunikacích, podle které nelze *„posuzovat znak veřejnosti kvantitativně podle počtu faktických uživatelů, ale kvalitativně podle toho, zda komunikace je potenciálně přístupná neurčitému okruhu uživatelů bez nutnosti splnění specifické podmínky (např. vlastnictví, smluvní vztah)“* (KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 156–164). Krajský soud tak správně uvedl, že tehdejší spoluvlastníci neumožnili průjezd pouze konkrétním osobám, ale že se cesta vyjezdila všemi, kteří ji potřebovali. Ze správního spisu současně nenásvědčuje nic ani tomu, že cesta byla

užívána na základě výprosy či jiného soukromoprávního institutu. Lze proto uzavřít, že okruh osob, který veřejnou komunikaci užívá, je pro spoluvlastníky neurčitý.

[22] Krajský soud se náležitě zabýval též existencí komunikační potřeby a případné alternativní cesty k zahrádkářské kolonii. Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že komunikační potřeba není dána, existuje-li rozumná alternativa přístupu k předmětným nemovitostem. Přestože takovou alternativou může být i méně pohodlná cesta, musí se jednat o komunikaci, která již existuje. Nestačí proto pouhá možnost, že přístupová cesta může být zřízena (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2025, čj. 5 As 216/2024-62). Námitka o případném vytvoření nové komunikace na jiných pozemcích (ve vlastnictví obce) tedy nemůže být v tomto ohledu dostatečná (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, čj. 8 As 32/2015-32).

[23] Na základě výše uvedených důvodů lze učinit dílčí závěr, že cesta přes předmětný pozemek představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[24] Stěžovatel dále uvádí, že i pokud by byla cesta posouzena jako účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nemohl se dopustit přestupku podle § 42a odst. 1 písm. h) stejného zákona, neboť neznemožnil její obecné užívání, ale pouze je omezil. Ani s touto námitkou však nelze souhlasit. Podle § 42a odst. 1 písm. h) zákona o pozemních komunikacích platí, že *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poškodí veřejně přístupnou účelovou komunikaci takovým způsobem, že znemožní její obecné užívání.* Ze správního spisu přitom vyplývá, že stěžovatel dne 10. 3. 2024 vyhloubil přes účelovou komunikaci podélnou jámu o velikosti 0,6 m x 3,2 m x 0,4 m. Z úředního záznamu je rovněž zřejmé, že vyhloubená jáma na pozemku zamezuje průjezd po této cestě, neboť osoby užívající tuto komunikaci by musely s motorovým vozidlem projet mimo vyježděnou cestu, a to ve volném neupraveném prostoru s keři, který však není dostatečně bezpečný, protože se nachází přímo vedle prudkého a nestabilního svahu. Vyhloubením jámy tak stěžovatel znemožnil obecné užívání cesty tak, jak byla doposud užívána vlastníky nemovitostí v zahrádkářské kolonii. Na tom nemění nic ani námitka, že krajský soud nepřihlédl k tvrzenému úmyslu cestu opět zasypat, neboť tato skutečnost ze spisového materiálu nijak nevyplývá. Z výpovědi svědka J. B. je rovněž zjevné, že do užívání veřejné komunikace bylo zasaženo opakovaně, čímž se ostatně netají ani sám stěžovatel.

[25] Konečně se NSS zabýval tvrzenou nepřiměřeností uložené pokuty. Připomíná, že ukládání sankcí za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem stanovené možnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. ve výběru některého ze způsobů rozhodnutí umožněného zákonem (rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2024, čj. 7 As 35/2023-75 nebo ze dne 24. 4. 2025, čj. 10 As 261/2024-64). Úlohou soudu tedy není hledání optimální výše sankce, ale její korekce v případě, kdy sankce zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti trestu.

[26] Pro nyní posuzovanou věc je rozhodující, že stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, tedy v rozmezí 5 % maximální možné výše, kterou je správní orgán oprávněn v rámci svého uvážení fyzické osobě uložit [§ 42a odst. 1 písm. h) ve spojení s § 42 odst. 8 písm. c) zákona o pozemních komunikacích]. Se stěžovatelem nelze souhlasit, že krajský soud při posuzování nepřiměřenosti uložené sankce přihlédl pouze k výši uložené pokuty ve vztahu k její maximální zákonné výši. Z napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že krajský soud zohlednil též přitěžující okolnosti a skutečnost, že stěžovatel svým jednáním

pokračování

znemožnil průjezd též integrovanému záchrannému systému, poštovním službám, správcům inženýrských sítí atp. Přihlédl též k tvrzené námitce dvojího přičítání, u níž však stěžovatel žádné konkrétní argumenty neuvedl. Závěr krajského soudu, že uloženou pokutu nelze považovat za zjevně nepřiměřenou, je proto správný.

4. Závěr

[27] Z uvedených důvodů NSS kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v posuzované věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2026

Vojtěch Šimíček
předseda senátu