



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Mgr. O. Č.**, zastoupen Mgr. Vladimírem Řezníčkem, advokátem se sídlem Žatecká 41/4, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) prof. Ing. J. P., DrSc., II) Ing. J. P., III) O. P., IV) T. P., V) M. R., VI) Sportovní klub Rapid Praha z.s.**, se sídlem Rostoklatská 583/2, Praha 10, všichni zastoupeni Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou, advokátkou se sídlem Národní 973/41, Praha 1, **VII) NAXXAR Consult s.r.o.**, se sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1, zastoupena Mgr. Pavlem Matějusem, advokátem se sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1, **VIII) Správa Krkonošského národního parku**, se sídlem Dobrovského 3, Vrchlabí, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2019, č. j. KUKHK-42215/DS/2019-2 (Ma), v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 6. 2021, č. j. 30 A 35/2020-140,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- 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 a dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 1. 10. 2019 (dále jen „rozhodnutí prvního stupně“) Městský úřad Dvůr Králové nad Labem deklaroval, že na pozemcích žalobce p. č. X a st. p. č. X v k. ú. Labská, obec Špindlerův Mlýn (dále jen „pozemky“), a to v jejich části specifikované geometrickým plánem ze dne 21. 5. 2013, č. 333-18/2013 (dále také jen „cesta“ nebo „původní cesta“), neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Proti tomuto rozhodnutí podala část osob zúčastněných na řízení odvolání, kterému žalovaný napadeným rozhodnutím vyhověl. Výrok rozhodnutí prvního stupně změnil a deklaroval, že se na specifikované části pozemků žalobce veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Žalobce se proti tomuto závěru dále bránil žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové napadeným rozsudkem zamítl.

[2] Krajský soud shrnul relevantní právní úpravu a popsal pojmové znaky, jejichž splněním se cesta stává veřejně přístupnou účelovou komunikací, i když je v soukromém vlastnictví. Kromě znaků plynoucích přímo ze zákona (§ 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích) připomněl i dosavadní judikaturu, dle které je pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace nezbytný souhlas vlastníka, ať už výslovný či konkludentní. Jestliže vlastník souhlas udělil, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jeho jednostranným úkonem. Takový právní status je závazný i pro právní nástupce původního vlastníka. Druhou judikaturně dovozenou podmínkou je pak existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

[3] Zatímco na naplnění prvních dvou znaků se správní orgány shodly, rozpor nastal při posuzování otázky, zda historicky existoval souhlas vlastníka pozemků s veřejným užíváním cesty. Krajský soud na základě dostupných podkladů dospěl k závěru, že ano, neboť nebylo prokázáno (ani tvrzeno), že by dřívější vlastníci aktivně projeвили jakýkoli nesouhlas s tímto stavem, který existoval desítky let před tím, než se žalobce v roce 1996 stal vlastníkem pozemků. Splněna byla i poslední podmínka, tedy že neexistovala jiná alternativní přístupová cesta. Tento závěr nemohl změnit ani fakt, že žalobce na cestu umístil v roce 2001 napodobeninu dopravní značky „zákaz vjezdu“, v roce 2013 ji zavezl zeminou, čímž znemožnil její užívání, a vybudoval v blízkosti náhradní cestu, která se rovněž nacházela na jeho pozemcích (dále jen „náhradní cesta“). Žalobce se totiž nemůže ve svůj prospěch dovolávat stavu, který sám svým protiprávním jednáním způsobil.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítá, že nelze za relevantní považovat stav cesty v letech 2012, potažmo 2013, ke kterému došlo v důsledku intenzivního projíždění terénními motorovými vozidly části osob zúčastněných na řízení. Jejich přičiněním rovněž došlo ke změně místních poměrů a svévolnému vytvoření zpevněné cesty. Stěžovatel má za to, že tyto osoby jednaly protiprávně. Posouzení a porovnání závažnosti jeho protiprávního jednání při vybudování náhradní cesty, případně zamezení přístupu cesty původní,

pokračování

a protiprávního jednání osob zúčastněných na řízení považuje za nepřiměřené a nespravedlivé. Poukázal také na to, že navážkou zeminy v roce 2013 pouze chtěl navrátit cestu do stavu, který existoval v období kolem roku 2000, kdy přes pozemky vedla pouze pěšina sporadicky využívaná k průchodu či k individuálnímu průjezdu vozidel.

[6] Při deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace je nutné zkoumat i konkrétní způsob užívání cesty, její charakter, jednání všech dotčených osob, a to, zda cesta skutečně naplňuje režim dopravní cesty dle zákona o pozemních komunikacích. Jestliže se dle krajského soudu jedná o cestu „od nepaměti“, pak by mělo jít o stav, kdy již od nepaměti specifikovaná část pozemků vykazovala parametry účelové pozemní komunikace, tj. že byla určena k užití silničními a jinými vozidly, nikoli pouze pro pěši. Tato skutečnost dle stěžovatele zůstala neprokázána. Právní posouzení krajského soudu ve svém důsledku vylučuje možnost vlastníka pozemku ovlivňovat úroveň užívání svého vlastnictví.

[7] Nadto skutečnost, že vlastník souhlasil s užíváním svých pozemků k průchodu chodců, neznamena, že souhlasil i s případným budoucím užíváním k průjezdu vozidel. Krajský soud nesprávně posoudil, zda a případně odkdy stěžovatel či jeho právní předchůdci projevovali kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním cesty. Stěžovatel má za to, že pro deklaraci neexistence veřejně přístupné účelové komunikace postačí, pokud je tento nesouhlas vyjádřen alespoň v okamžiku, kdy faktický stav cesty umožňuje průjezd silničními vozidly. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel aktivně vyjádřil svůj nesouhlas ve chvíli, kdy začalo docházet ke zvýšenému a předem neavizovanému průjezdu přes pozemky, tj. okolo roku 2000.

III. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[8] Osoby zúčastněné na řízení I) až VI) předně uvedly, že námitky, kterými stěžovatel brojí proti napadenému rozsudku, neodpovídají právní úpravě, judikatuře ani odborné literatuře. Správní orgány i krajský soud prokázaly, že cesta existovala nejpozději v 50. až 90. letech 20. století, přičemž po ní běžně jezdily i automobily, včetně nákladních. S tímto stavem předchozí vlastníci souhlasili, čímž vyjádřili svůj úmysl svěřit cestu k neomezenému užívání veřejnosti. Je přitom zcela logické, že se v průběhu času způsob využívání a zatížení cesty vyvíjel. V okamžiku, kdy stěžovatel pozemky koupil, se již jednalo o turisticky významnou oblast, a proto musel být srozuměn s průjezdem motorových vozidel. Stěžovatel s užíváním cesty nevyjádřil nesouhlas, naopak po dohodě s ním došlo ke zpevňovacím úpravám vlastníky okolních nemovitostí.

[9] Jestliže měl stěžovatel za to, že někdo zasahuje do jeho vlastnického práva, měl se bránit prostřednictvím civilní žaloby. K zamezení nadměrného užívání pozemní komunikace mohl využít i instituty správního práva, což neučinil. Namísto toho na pozemní komunikaci protiprávně umístil napodobeninu dopravní značky, a nakonec znemožnil její užívání návozem zeminy a vybudoval náhradní cestu. Opakovaně přiznal, že se snažil docílit toho, aby pozemní komunikace vedla dál od jeho domu.

[10] Osoby zúčastněné na řízení upozornily rovněž na to, že proběhlo již několik souvisejících správních řízení, přičemž zbývající část cesty již byla pravomocně deklarována jako veřejně přístupná účelová komunikace. Správní orgány i krajský soud dle nich vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu a dospěly ke správným právním závěrům, přičemž stěžovatel nepředložil žádné důkazy, které by svědčily o opaku.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda cesta naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatel zejména namítá nesprávné posouzení pojmového znaku souhlasu vlastníka a přiměřenosti zásahu do jeho vlastnického práva, a to i v souvislosti s údajně protiprávním vybudováním náhradní cesty.

[14] Jak již podrobně vyložil krajský soud, veřejně přístupné účelové komunikace vznikají *ex lege*, případné rozhodnutí správních orgánů o jejich existenci má proto pouze deklaratorní povahu. Kromě pojmových znaků pozemní komunikace stanovených § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích musí splňovat i pojmové znaky plynoucí z § 7 odst. 1 téhož zákona. Těmi jsou a) existence zřetelné v terénu patrné cesty určené k užití vozidly a chodci pro účel dopravy; b) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků; c) souhlas vlastníka pozemku k jeho obecnému užívání; a d) existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na body 86 až 92 napadeného rozsudku. Zároveň konstatuje, že splnění prvních dvou znaků není mezi stranami sporné.

[15] Pokud jde o souhlas vlastníka, obecná východiska opět shrnul již krajský soud zejména v bodě 91 napadeného rozsudku. Stěžovatel přitom rozporuje, že u cesty, která existuje tzv. „od nepaměti“, není nutné prokazovat udělení souhlasu k jejímu obecnému užívání. V této souvislosti dále uvedl, že je pro posouzení udělení souhlasu, resp. vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu, rozhodný až okamžik, kdy cesta fakticky začala být užívána motorovými vozidly.

[16] Posouzením cest užívaných tzv. „od nepaměti“ jakožto veřejně přístupných účelových komunikací se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Veřejnost starých cest je těžko prokazatelná, neboť často právě v důsledku příliš velkého časového odstupu nelze objektivně zjistit, zda některý z předchozích vlastníků cestu k obecnému užívání věnoval. Jestliže však bylo prokázáno, že cesta byla od nepaměti trvale užívána z naléhavé

pokračování

komunikační potřeby, má se za to, že byla věnována k obecnému užívání. Za současného splnění ostatních zákonných znaků se tedy bude jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, 2028/2010 Sb. NSS, rozsudek ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002).

[17] Krajský soud na základě dostatečného množství důkazů (svědeckých výpovědí, leteckých snímků, technických podkladů ke stavbě vleku a k rekonstrukcím objektů, dobových fotografií atd.) vyčerpávajícím způsobem popsal zejména v bodech 101 až 103 napadeného rozsudku povahu a historii užívání cesty i její význam z hlediska dostupnosti objektů, které propojuje, ale také pro obhospodařování lesa či zemědělskou činnost. Ze svědeckých výpovědí nadto vyplynulo, že daný stav respektovali jak přímí právní předchůdci stěžovatele, tak do určité doby (přibližně 5 let) i sám stěžovatel, což ani sám nijak nerozporuje, neboť i v kasační stížnosti uvádí, že nejméně od 50. let 20. století v místě probíhaly stavební a lesnické práce, přičemž docházelo k průjezdu i těžkou technikou. Naopak na podporu svých tvrzení, že se jednalo pouze o sporadické využití, žádné podklady nepředložil. To stejné platí i o jeho tvrzení, že v době, kdy již byl vlastníkem pozemků, docházelo k průjezdu motorových vozidel pouze na základě individuálního souhlasu.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za zcela přirozené, že se způsob a intenzita užívání cesty, která existuje od nepaměti, plynutím času může měnit podle dopravní potřeby osob, které ji užívají, a to i s ohledem na technologický vývoj dopravních prostředků. Jestliže v průběhu několika desítek let, kdy již prokazatelně docházelo k průjezdu motorových vozidel, žádný z právních předchůdců stěžovatele aktivně nevyjádřil kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním cesty, nelze přihlížet k nesouhlasu, který projevil stěžovatel až ve chvíli, kdy cestu dle jeho subjektivního názoru začalo užívat velké množství osob způsobem, který jej obtěžoval. To lze samozřejmě lidsky velmi snadno pochopit, avšak z hlediska posouzení udělení souhlasu s obecným užíváním jakožto znaku veřejně přístupné účelové komunikace je to zcela nepodstatné. Jak totiž správně podotkl krajský soud, veřejný přístup na pozemní komunikaci motorovými vozidly lze upravit či omezit pouze k tomu určenými zákonnými prostředky (viz bod 115 napadeného rozsudku).

[19] Nejvyšší správní soud proto činí dílčí závěr, že žalovaný ani krajský soud nepochybily, pokud na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu dospěly k závěru, že právní předchůdci stěžovatele udělili souhlas s obecným užíváním cesty, a to na základě domněnky existence tzv. cesty „od nepaměti“.

[20] Splnění čtvrtého pojmového znaku, tj. existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, krajský soud shledal z toho důvodu, že se stěžovatel při zřízení náhradní cesty dopustil protiprávního jednání. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, byť má k odůvodnění napadeného rozsudku značné výhrady.

[21] Předně je třeba připomenout, že vznikem veřejně přístupné účelové komunikace dochází k zásahu do vlastnického práva vlastníků pozemků, kterými taková komunikace prochází. Vlastnické právo, přestože je právem základním (čl. 11 Listiny), není právem absolutním a lze jej omezit v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Konkrétně u veřejně přístupných účelových komunikací v soukromém vlastnictví, musí pro omezení existovat kromě souhlasu vlastníka pozemku i nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. To zjednodušeně řečeno znamená, že existuje-li jiný způsob, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu. Jinými slovy, splnění čtvrtého pojmového znaku nelze shledat, jestliže existuje komunikační alternativa, o níž je možné ještě rozumně uvažovat (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, a ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87).

[22] V případě, že komunikační potřebu mohou uspokojit různé cesty vedoucí po soukromých pozemcích, je třeba zachovat ty, s jejichž užíváním jejich majitelé souhlasí. Není-li jich, pak je třeba dát přednost té variantě, která soukromé vlastnictví omezí co nejméně tím, že zasahuje nejméně vlastníků, případně nejmenší plochu soukromých pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2015, č. j. 6 As 280/2014-62, obdobně Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha Wolters Kluwer, 2015, s. 57-58).

[23] Při posuzování komunikační alternativy správní orgány zejména zkoumají, „*zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí; zda je udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období; vhodná pro nezbytný obslužný provoz nemovitosti většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.)*. Zásadně by měla být upřednostněna alternativní cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Alternativní cesta musí dosavadní komunikační potřebu naplnit v dostatečné míře. Správní orgány by měly zhodnotit její dopravně-technický a stavební stav. Zejména podle šířky, sklonu a typu zpevnění by pak měly vyhodnotit, zda se typ dopravy, který umožňuje sporná cesta, a to v rozsahu, v němž to povaha zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat též po alternativní cestě. Dále musí správní orgány hodnotit uskutečnitelnost a nákladnost případných úprav zpřístupňovaných nemovitostí.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021-70, obdobně též rozsudek ze dne 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017-34, rozsudek ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, rozsudek ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, rozsudek ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). Hodnotit je třeba také bezpečnost či vhodnost z hlediska využívání nejen motoristy, ale i cyklisty či pěšími (srov. nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56).

[24] Krajský soud založil svou argumentaci o neexistenci alternativní cesty na protiprávním jednání stěžovatele. To mělo spočívat na jedné straně v umístění pevné překážky na původní cestu jakožto veřejně přístupnou účelovou komunikaci a na straně druhé porušením § 16 odst. 2 písm. c) a § 63 odst. 1 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), při vybudování

pokračování

náhradní cesty. Tyto dvě roviny případného protiprávního jednání stěžovatele však nelze posuzovat společně, resp. pouze jedno z nich lze zohledňovat při posuzování splnění pojmového znaku neexistence komunikační alternativy.

[25] Z logiky věci je zřejmé, že v rámci zjišťování, zda existuje či neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, nelze argumentovat tím, že stěžovatel protiprávně zneprístupnil onu „veřejně přístupnou účelovou komunikaci“, o jejíž deklaraci se jedná. Protiprávnost zneprístupnění cesty lze shledat až na základě jednoznačného závěru, že tato cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací skutečně je. K tomu lze dospět pouze zkoumáním splnění pojmových znaků, včetně existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, a to i ve vztahu k možným alternativám (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS).

[26] Jinými slovy, o protiprávní zneprístupnění cesty by se nemuselo jednat, jestliže by správní orgány a krajský soud dospěly k závěru, že cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací. V takovém případě by se totiž jednalo o čistě soukromé nakládání vlastníka se svým pozemkem, což samo o sobě protiprávní není. Samozřejmě není vyloučeno, že povaha nakládání s pozemkem může porušovat jiné právní předpisy jako např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, zákon o ochraně přírody a krajiny apod. Zákon o pozemních komunikacích by se však na takovou situaci nevztahoval. Krajský soud se zvoleným způsobem odůvodnění zjevně dopustil tzv. argumentace logickým kruhem, tj. vysvětlení se odkazuje na něco, co má samo vysvětlovat.

[27] Dále je důležité uvést, že v zájmu naplnění ústavního požadavku na minimalizaci omezení vlastnického práva je posuzování nezbytné komunikační potřeby zcela zásadní. Obecně je přitom přijatelné, aby vlastník pozemků, kterými prochází veřejně přístupná účelová komunikace, tuto komunikaci v rámci svých pozemků posunul či odklonil a tím z vlastní vůle vytvořil alternativní cestu a udělil souhlas k jejímu obecnému užívání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 7 As 142/2017-33).

[28] Zároveň samozřejmě platí, že aby bylo možné náhradní cestu považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci namísto cesty původní, musí splňovat všechny pojmové znaky a kvalitativní kritéria uvedená v bodě [14] a [23] tohoto rozsudku. Krajský soud proto pochybil, jestliže se při posuzování nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby cesty omezil pouze na to, že tuto cestu stěžovatel úmyslně zneprístupnil, aniž by předtím dospěl k závěru, že cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Toto pochybení však samo o sobě nemá na zákonnost napadeného rozsudku vliv.

[29] V souvislosti s náhradní cestou jakožto možnou komunikační alternativou je totiž naopak zcela na místě posuzovat, zda jejím vybudováním nedošlo k porušení jiných právních předpisů, včetně zákona o ochraně přírody a krajiny. To by skutečně mohlo v souladu se zásadou, že z bezpráví nemůže vzniknout právo, vylučovat, aby tato nově vybudovaná náhradní cesta byla uznána jako alternativní oproti cestě původní.

[30] Žalovaný se k protiprávnosti jednání stěžovatele vyjádřil na str. 10 napadeného rozhodnutí, kde nejprve citoval § 16 odst. 2 písm. c) a § 63 odst. 1 větu první zákona o ochraně přírody a krajiny a dále konstatoval, že „*je nepochybné, že obě tato ustanovení byla jak zničením předmětné cesty, tak vybudováním cesty nové (oné alternativní cesty) porušena. Za tohoto stavu bylo a je povinností stavebního úřadu postupovat dle ust. § 129 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 129 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (...).*“

[31] Krajský soud tutéž otázku zběžně posoudil v bodě 111 napadeného rozsudku, když uvedl, že stěžovatel vybudováním náhradní cesty „*porušil ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) a § 63 odst. 1 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. (...) Ostatně na to, že výsledný stav je důsledkem protiprávního počínání žalobce, upozorňovala i Správa KRNAP, naposledy při jednání soudu.*“ O názoru Správy KRNAP je však pouze kusá zmínka v protokolu o jednání konaném dne 25. 5. 2021, během něhož uvedla, že „*provoz v celém národním parku se za uplynulé roky výrazně zvýšil. Situace v dané lokalitě vznikla v podstatě v důsledku nezákonného zásahu žalobce s tím, že by neměl být v daném řízení legalizován. (...).*“ Nutno rovněž podotknout, že Správa KRNAP v řízení před správními orgány opakovaně vyjadřovala nesouhlas pouze s využitím jiných přístupových cest jakožto cest alternativních, konkrétně se jednalo o turistický chodník VELVETA a Velbloudí cestu (viz vyjádření ze dne 9. 5. 2017, 20. 12. 2017, 20. 7. 2018 a odvolání proti jednomu ze zrušených prvostupňových rozhodnutí ze dne 9. 11. 2018).

[32] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že rekapitulované odůvodnění jak žalovaného, tak krajského soudu ohledně protiprávnosti vybudování náhradní cesty stěžovatelem je na samotné hranici přezkoumatelnosti. Přihlédl však k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti jejich závěr nerozporoval. Nejvyšší správní soud nadto z územního plánu Špindlerova Mlýna ověřil, že náhradní cesta byla skutečně vybudována v III. zóně Krkonošského národního parku mimo zastavěné území, v němž dle § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze zřizovat veřejně přístupné účelové komunikace bez souhlasu orgánu ochrany přírody. O této skutečnosti si žalovaný mohl v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, učinit vlastní úsudek bez nutnosti součinnosti orgánu ochrany přírody. Stěžovatel tedy při vybudování náhradní cesty porušil ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Za takové situace není možné při posuzování čtvrtého pojmového znaku veřejně přístupné účelové komunikace považovat náhradní cestu za dostatečnou komunikační alternativu vůči původní cestě. Na tomto základě je proto nutné konstatovat, že původní cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací, jak deklaroval ve svém rozhodnutí žalovaný. Krajský soud tedy správně žalobu zamítl.

[33] Nad rámec uvedeného, aniž by chtěl Nejvyšší správní soud jakkoli bagatelizovat protiprávní jednání stěžovatele, kromě retrospektivního pohledu přidává i perspektivu budoucí. Stejně jako veřejně přístupné účelové komunikace *ex lege* vznikají, tak i zanikají, a to zpravidla tím, že zanikne účel jejich vzniku, například přestanou-li plnit nutnou komunikační potřebu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

pokračování

[34] Stěžovatel má možnost uvést svépomocně zbudovanou náhradní cestu do souladu s právními předpisy, a to tím, že požádá příslušný orgán ochrany přírody o souhlas se zřízením (a zároveň zrušením) veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody by přitom měl mimo jiné zvážit, zda je možné a účelné navracet přírodu do původního stavu nebo zda bude šetrnější kompenzovat stávající faktický stav uložením náhradního opatření k nápravě (viz § 86 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). V případě udělení dodatečného souhlasu by nemohlo dojít k nařízení odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 4 ve spojení s § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Náhradní cesta by tedy mohla být za splnění dalších kritérií (viz bod [23] tohoto rozsudku) vhodnou a dostatečnou komunikační alternativou, čímž by původní cesta jakožto veřejně přístupná účelová komunikace mohla *ex lege* zaniknout. Předpokladem pro to je ovšem legálnost (byť dodatečná) vybudované náhradní cesty.

[35] Nejvyšší správní soud na závěr dodává, že si je vědom toho, že soukromé veřejně přístupné účelové komunikace jsou častým jablkem sváru, neboť se zde střetávají různé zájmy dotčených osob, které nadto pojí v minulosti vzniklé a nadále existující sousedské vztahy. Zatímco cesty zpravidla zůstávají, vlastníci nemovitostí, které spojují, se v průběhu času mění a spolu s nimi i způsob jejich využívání. Přesto (nebo možná právě proto) by mezi nimi měl více než cokoli jiného platit vzájemný respekt a snaha nalézt takové řešení, které bude přijatelné pro všechny, a to ideálně bez nutnosti formálního uplatňování právních nároků. Nelze přitom zapomínat zejména na význam vlastnického práva, a proto pokud je to alespoň trochu možné, měla by mít přednost vůle vlastníka, aby jej veřejně přístupná účelová komunikace procházející jeho pozemky omezovala co nejméně. Samozřejmě však platí, že případná opatření na ochranu vlastnického práva musí být v souladu s právními předpisy a vlastník nesmí brát spravedlnost do vlastních rukou.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[38] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. února 2023

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu