



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **obec Hlinsko**, se sídlem Hlinsko 13, okres Přerov, zast. Mgr. Zdeňkem Machem, advokátem, se sídlem Dr. Skaláka 10, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) A. S.**, zast. Ing. Bc. P. S., **II) O. Š.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2021, č. j. KUOK 89018/2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 5. 2023, č. j. 60 A 71/2021-27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Osoba zúčastněná na řízení II) oplotila svůj pozemek. Jeho část však sloužila jako přístupová cesta k pozemkům osoby zúčastněné na řízení I) a paní A. V. Kromě jejího pozemku tvořil cestu i pozemek ve vlastnictví žalobkyně. Ten je možné jako cestu nadále využívat, nicméně cesta již není dostatečně široká. Oplocením pozemku proto mělo dojít ke ztížení (či dokonce k znemožnění) např. průjezdu osobních automobilů.

[2] Osoba zúčastněná na řízení I) podala podnět Městskému úřadu v Lipníku nad Bečvou (dále jen „městský úřad“), aby zahájil řízení o odstranění pevné překážky (plotu). Ten řízení zahájil. Odstranění pevné překážky však nenařídil, neboť shledal, že pozemek osoby zúčastněné na řízení II) není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Dospěl totiž k závěru, že osoba zúčastněná na řízení II) ani její právní předchůdci neudělili souhlas s obecným užíváním cesty. S tím se ztotožnil i žalovaný, který v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení I) a potvrdil rozhodnutí městského úřadu.

[3] Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (dále jen „krajský soud“). Sporným bylo právě udělení souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním.

[4] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uznal sice, že souhlas může vlastník pozemku udělit i konkludentně (postačuje jeho nečinnost ve vztahu k užívání jeho pozemku veřejností k dopravním účelům). Aby za této situace nevznikla veřejná účelová komunikace, musí se vlastník naopak aktivně vymezit tak, že dá najevo svůj nesouhlas. V tomto případě ovšem cestu neužívala veřejnost. Cesta totiž sloužila pouze jako přístup ke dvěma pozemkům. Je sice zjevné, že ji využívaly např. i návštěvy vlastníků těchto pozemků, v žádném případě se ale nedá hovořit o jejím obecném užívání. Vlastník měl kontrolu nad tím, kdo přes pozemek přechází. Jedná se tak o mlčky udělenou výprosu. Tu ovšem mohla osoba zúčastněná na řízení II) odvolat a svůj pozemek oplotit. Krajský soud souhlasil s žalobkyní, že nyní budou mít složky integrovaného záchranného systému zhoršený přístup k nemovitým věcem. Tato skutečnost však neodůvodňuje vznik účelové komunikace. Žalobkyně dále namítá, že v pasportu místních komunikací je cesta vedená jako účelová. Z toho vyplývá také její dlouhodobé užívání. To ale podle krajského soudu nehraje roli. Účelová komunikace vzniká naplněním čtyř znaků. Vedení v pasportu ani dlouhodobé užívání mezi ně však nepatří.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Podle stěžovatelky není důležitý počet osob, které cestu užívají. Důležitá je skutečnost, že je okruh osob neomezený. Potenciálně totiž mohl komunikaci užít kdokoli. Každou pozemní komunikaci ostatně užívají jen lidé, kteří to z nějakého důvodu potřebují. Proto by bylo možné v zásadě v každém případě tvrdit, že komunikaci užívá jen konkrétní okruh osob.

[7] Krajský soud navíc nezohlednil případnou změnu v území. V důsledku např. nové výstavby by cestu využíval širší okruh osob. Nezohlednil ani to, že se v lokalitě již některé objekty k bydlení nachází. Oplocením došlo k značnému omezení užívacího práva těchto vlastníků k jejich pozemkům. Nemohou se např. dostat automobilem až ke svému pozemku.

pokračování

[8] Krajský soud ani nevzal v potaz institut nezbytné cesty. Pomíjí totiž, že k nemovitým věcem dotčených vlastníků není objektivně možný žádný jiný přístup. Umožnily-li státní instituce výstavbu, musel být k nemovitým věcem sjednaný přístup. Nyní nastolený stav povede k soukromoprávním žalobám, což je zcela proti smyslu institutu veřejné účelové komunikace, který má těmto žalobám zabránit.

[9] Stěžovatelka dále namítá, že výprosu nelze dovozovat u neurčitého okruhu subjektů. Pro svoji neurčitost by se jednalo o neplatné právní jednání.

[10] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. V zásadě rekapituluje závěry krajského soudu a správních orgánů. Má-li být udělen souhlas s obecným užíváním, musí souhlas směřovat k veřejnosti coby neomezenému okruhu osob. Institut kvalifikovaného nesouhlasu nelze zneužívat pro vytváření veřejných cest tam, kde vlastník nemá žádný důvod nesouhlas vůbec vyjadřovat. Cesta nevedla k žádnému atraktivnímu cíli, sloužila pouze vlastníkům dvou pozemků. Byť ji jistě nevyužívali jen vlastníci těchto pozemků, ale např. i jejich návštěvy, řemeslníci či poštovní doručovatel, je zřejmé, že tento okruh uživatelů nelze ztotožnit s veřejností. V opačném případě by bylo možné dovodit, že neomezený okruh osob se pohybuje po každé cestě. I pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci jedná, zrušení jeho rozhodnutí by bylo přehnaně formalistické. Pozemní komunikace je totiž pouze zúžená, ale stále dosahuje šířky 2,2 až 2,3 metru, což umožňuje její běžné užívání. Bylo by proto nepřiměřené požadovat po osobě zúčastněné na řízení II), aby plot odstranila.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) poukazuje na skutečnost, že 30 let cestu užívala. Po jejím částečném oplocení se o svůj pozemek nemůže řádně starat. Nedostanou se k němu totiž větší automobily s potřebným pracovním nářadím a technikou. Vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení I) je proto vážně ohroženo. Navíc se k oběma pozemkům, ke kterým cesta vedla, nemohou nyní dostat složky integrovaného záchranného systému. Správní orgány a krajský soud nesprávně dovodily, že cestu využívá omezený okruh osob. Cestu ovšem fakticky využíval neomezený okruh osob. Po oplocení části cesty se nemůže ke svému pozemku dostat ani automobilem, který musí odstavit před jejím zúžením a dále pokračovat do prudkého kopce pěšky.

[12] Osoba zúčastněná na řízení II) uvádí, že stavba plotu nezabránila přístupu k nemovitým věcem po obecním pozemku. V minulosti obyvatelé obce sypali na obecní pozemek kamenivo, aby zůstal sjízdný za všech povětrnostních podmínek. Neznali ale přesnou hranici pozemku. Proto sypali část kameniva i na její pozemek (který v té době ještě nevlastnila). Tím se vytvořila cesta, která sloužila jako přístup ke dvěma pozemkům. Zbylá část pozemku stěžovatelky je zastavěná a neslouží k přístupu na jakýkoliv další pozemek. Jak stěžovatelka tvrdí i v kasační stížnosti, vlastníci se ke svým pozemkům dostanou, a to dokonce i autem. Není proto žádný důvod, proč by mělo dojít k omezení jejího vlastnického práva. V opačném případě by se jednalo o diskriminaci. To, že si osoba zúčastněná na řízení II) postavila plot kolem svého pozemku jako poslední, neopravňuje městský úřad k tomu, aby určoval, kdo může a kdo nemůže užívat její pozemek.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádání kasačních námitek, považuje za podstatné zabývat se rozsahem věcné legitimace žalobkyně v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí žalovaného ve věci odstranění pevné překážky z pozemní komunikace. Nerozlučně s ní souvisí otázka, zda stěžovatelka vůbec byla oprávněna v řízení před krajským soudem namítat, že v minulosti byl udělen vlastníkem pozemku p. č. XA alespoň konkludentní souhlas s užíváním pozemku veřejností (relativně neurčitým okruhem osob).

[16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[17] Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. *žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*

[18] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla účastníkem řízení vedeného městským úřadem, zcela jistě jí náleží subsidiárně koncipovaná žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Účastník správního řízení je oprávněn podle tohoto ustanovení podat žalobu proti správnímu rozhodnutí a uplatnit v ní námitky týkající se zkrácení jeho procesních práv takovým způsobem, že to mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Takovou argumentaci ovšem stěžovatelka v žalobě neuplatnila.

[19] Stěžovatelka by nicméně byla legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného i podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jestliže by namítala, že napadeným rozhodnutím byla zkrácena na vlastnickém právu ke svému pozemku (p. č. XB), na němž se nachází pozemní komunikace.

pokračování

[20] Jelikož je stěžovatelka nejen pozemkovým vlastníkem (tedy účastníkem soukromoprávních vztahů), ale rovněž územně samosprávnou korporací, náležela jí legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. i k tomu, aby v daném sporu prosazovala právo na samosprávu (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS). Věcný rozsah samostatné působnosti je v § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), vymezen tím, že obec pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Takto vymezený rozsah samostatné působnosti nalézají odraz v § 44b zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jenž zakládá obci účastenství v řízení ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací nacházejících se na jejím území i v případě, že není jejich vlastníkem.

[21] Podstatu žalobní legitimace a s ní související věcné legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. judikatura spatřuje v tom, že je třeba žalobci poskytnout možnost právní ochrany v případech, kdy veřejná správa ingeruje do jeho právního postavení. Jedná se o normu obrannou, nikoliv kontrolní. Žalobní legitimace je proto dána v případech, kdy je žalobce úkonem správního orgánu dle svého tvrzení dotčen na své právní sféře. Není přitom nutné, aby správní orgán tímto úkonem přímo založil, změnil, zrušil či závazně určil jeho práva a povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197). Musí se však jednat o přímé dotčení žalobcovy právní sféry (rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2015, č. j. 9 Ads 278/2014-73, bod 36). V průběhu soudního řízení je nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

[22] V nyní posuzované věci vycházely správní orgány a krajský soud z následujícího skutkového stavu. V terénu je patrná cesta, která se zčásti nachází na pozemku stěžovatelky, zčásti na sousedním pozemku osoby zúčastněné na řízení II). Tato cesta není samostatným předmětem právních vztahů odlišným od pozemků, na nichž se nachází, neboť nemá podobu stavby (jedná se pouze o vyježděné koleje, které jsou v některých místech zpevněny šterkem). Pro zjednodušení si lze celou situaci představit tak, že pokud po cestě někdo projížděl osobním automobilem, kola umístěná na jedné straně vozidla byla na pozemku ve vlastnictví stěžovatelky, zatímco kola na druhé straně vozidla se nacházela již na pozemku ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení II).

[23] Nikdo přitom nerozporuje, že plot je umístěn pouze na pozemku osoby zúčastněné na řízení II).

[24] Stěžovatelka ve správním řízení prohlásila, že souhlasila s veřejným užíváním komunikace na jejím pozemku. Její pozemek lze vzhledem k jeho omezené šíři (která

dosahuje něco málo přes 2 m) užívat k cestě pěšky nebo na jednostopém vozidle. Z postoje stěžovatelky vyjádřeného ve správním řízení je zřejmé, že má zájem na zachování *statu quo*, tedy aby kdokoli mohl užívat cestu, která se zčásti nachází na jejím pozemku, a to i k jízdě s rozměrnějším dvoustopým vozidlem.

[25] Stěžovatelka sice ve strohé žalobě nevysvětlila, od jakého hmotného práva odvíjí svoji žalobní legitimaci, tedy na jakém hmotném právu je rozhodnutím žalovaného zkrácena. Z výše uvedeného vyplývá, že umístění pevné překážky (oplocení) na pozemku p. č. XA fyzicky nijak nezasahuje do jejího pozemku a nemění ani jeho právní charakter, jenž je utvářen výslovným souhlasem s užíváním pozemku veřejností za účelem uspokojení komunikační (dopravní) potřeby. Nelze nicméně odhlížet od toho, že dosavadní cesta je součástí obou pozemků, přičemž postavením oplocení se zásadním způsobem zúžil profil této cesty, což má přímý dopad na možnost využít cestu rozměrnějšími vozidly. V této specifické situaci má umístění oplocení na část dosavadní cesty přímý dopad na výkon vlastnického práva stěžovatelky k jejímu pozemku, neboť fakticky omezuje okruh dopravních prostředků, jimiž lze cestu využívat. Nejvyšší správní soud tedy shledal, že rozhodnutím žalovaného mohlo být zasazeno do vlastnického práva stěžovatelky. Žalobní bod uplatněný v žalobě, jímž stěžovatelka poukazovala na vznik konkludentního souhlasu s obecným užíváním té části cesty, která se nachází na pozemku p. č. XA, směřuje k ochraně dosavadního způsobu užívání pozemku stěžovatelky, tedy k ochraně jejího vlastnického práva.

[26] Za této situace se Nejvyšší správní soud nemusel zabývat tím, zda by stěžovatelka mohla žalobní bod obsažený v žalobě uplatnit i z titulu výkonu samostatné působnosti obce, nebo zda se jedná o nepřipustnou *actio popularis* (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, body 20 a 21).

[27] Poté, co Nejvyšší správní soud dovodil, že stěžovatelka je věcně legitimována k žalobnímu bodu uplatněnému v žalobě, zabýval se správností závěru krajského soudu. Ten se ztotožnil se žalovaným, že cesta na pozemcích stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení II) sloužila jako přístup ke dvěma pozemkům. Využívali ji pouze vlastníci těchto přilehlých nemovitých věcí a jejich návštěvy. Z toho krajský soud dovodil, že si vlastník pozemku p. č. XA mohl bez většího úsilí udržovat přehled o tom, kdo pozemek užívá a k jakému účelu. Souhlas vlastníka tohoto pozemku s jeho užíváním zůstal omezený na konkrétní osoby. Sousedé a jejich návštěvy tedy cestu využívali na základě soukromoprávního institutu výprosy, kterou bylo možné kdykoliv odvolat.

[28] Právní názor krajského soudu mohl Nejvyšší správní soud přezkoumat pouze z hlediska kasačních námitek stěžovatelky. Jakkoliv přihlédl i k vyjádření osob zúčastněných na řízení, mohl jejich obsah zohlednit jen do té míry, v níž reagují na uplatněné kasační námítky. Osoby zúčastněné na řízení (nejsou-li stěžovatelem) nedisponují předmětem řízení o kasační stížnosti a nemohou ve svých vyjádřeních vymezovat námítky, jejichž prizmatem by měl Nejvyšší správní soud posuzovat zákonnost rozsudku krajského soudu. Osoba zúčastněná na řízení I) by ostatně byla legitimována k podání žaloby, v níž by mohla sama vymezit skutkové a právní otázky, jimiž by se měl soud zabývat, tedy stanovit

pokračování

meze, v jejichž rámci by měl soud přezkoumat zákonnost rozhodnutí žalovaného. Jestliže osoba zúčastněná na řízení I) tohoto procesního práva nevyužila, nemůže svým vyjádřením podaným v řízení o kasační stížnosti jiné osoby rozšiřovat okruh kasačních námitek.

[29] Stěžovatelka má závěr krajského soudu za nesprávný, neboť hodnotícím kritériem, zda vlastník komunikace udělil souhlas s obecným užíváním cesty, nemůže být počet osob, které danou komunikaci užívají. Za stěžejní naopak považuje, že je tento počet neomezený, neboť cestu mohl využít kdokoliv, kdo se tam „zatoulal“.

[30] Nejvyšší správní soud nemůže této argumentaci přisvědčit. Jak uvedl již krajský soud, pro zjištění, zda byl konkludentní souhlas s užíváním cesty udělen jednotlivým osobám, či veřejnosti, není významné, že pozemek, na němž se cesta nachází, není oplocen a kdokoli na něj může vstoupit. Při zjišťování rozsahu konkludentního souhlasu nelze 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.

[31] S krajským soudem lze souhlasit, že pro rozlišení konkludentního souhlasu s obecným užíváním cesty a výprosy je určující šíře okruhu osob, které cestu reálně využívaly. Za tím účelem je potřeba posoudit, zda byl okruh uživatelů cesty z pohledu jejího vlastníka spíše jasně vymezený, či spíše neurčitý (rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, a ze dne 8. 8. 2018, č. j. 3 As 127/2017-57). Judikatura se v rozporu s tím, co namítá stěžovatelka, vyvinula tím směrem, že počet osob využívajících cestu je relevantním hlediskem, neboť kritéria neurčitého okruhu osob a velkého počtu osob jsou na sobě pravidelně závislá. Okruh osob užívajících cestu je zkoumán, aby bylo možné určit, zda si vlastník mohl udržet přehled o tom, kdo jeho pozemek užívá. Většinou tak bude platit, že čím větší je okruh užívajících osob, tím menší má nad jejich užíváním vlastník kontrolu. 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 ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54).

[32] Krajský soud posoudil věc v souladu se zmíněnou judikaturou, neboť zdůraznil, že si vlastník pozemku bez většího úsilí mohl udržet přehled o tom, kdo jeho pozemek užívá a k jakému účelu. Tento závěr stěžovatel v kasační stížnosti nenapadl, a Nejvyšší správní soud se tak jeho správností nemohl zabývat.

[33] Zmiňuje-li stěžovatelka, že vždy danou komunikaci užívají jen konkrétní osoby (jejich určitý počet), které mají k jejímu užití důvod, lze opětovně poukázat na to, že klíčovým hlediskem je udržení přehledu vlastníka komunikace o tom, kdo jeho cestu využívá.

[34] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nevzal v úvahu možné rozšíření okruhu subjektů, které budou komunikaci využívat, pokud bude v dané lokalitě např. realizována výstavba nových domů. Nezohlednil ani to, že se stavby v dané lokalitě již nachází a že tímto způsobem jsou značně omezována užívací práva jejich vlastníků (jedna rodina parkuje své vozidlo před zúžením cesty a vše musí do domu nosit, další vlastník si musel pořídit užší

vozidlo, aby projel zúženou cestou). Tyto kasační námitky jsou nepřipustné, neboť je stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoliv jí v tom nic nebránilo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Lze nicméně dodat, že při hodnocení existence souhlasu vlastníka cesty s jejím obecným užíváním nelze vzít v úvahu, jakým způsobem se závěr o neexistenci takového souhlasu (a tedy neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace) promítne do práv osob, které cestu doposud užívaly. Potenciální rozšíření okruhu uživatelů cesty pak nemá žádný vztah k tomu, zda na základě dosavadního způsobu užívání cesty lze mít za to, že její vlastník udělil konkludentní souhlas s obecným užíváním cesty. Tento argument spíše svědčí o existenci nezbytné komunikační potřeby, což je ovšem jiná podmínka vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.

[35] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud vůbec nezohlednil institut nezbytné cesty podle § 1029 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Krajský soud sice zmiňuje možnost dotčených vlastníků využít tento soukromoprávní institut, ovšem opomíjí, že daná komunikace je jedinou přístupovou cestou, přičemž v minulosti státní orgány díky její existenci povolily výstavbu v dané lokalitě. Institut účelové komunikace by předešel soukromoprávním žalobám. Rovněž tato kasační námitka je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem, ač tomu nic nebránilo. Lze dodat, že krajský soud nepochyboval o naplnění podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace spočívající v existenci nezbytné komunikační potřeby. Shledal nicméně, že není naplněna jiná podmínka spočívající v existenci souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním. Na splnění této podmínky nelze rezignovat, neboť existence veřejně přístupné účelové komunikace omezuje vlastníka pozemku, na němž se nachází, a to bez jakékoliv náhrady. Existence souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním je tedy klíčová z hlediska souladu omezení vlastnického práva s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Nedostatek souhlasu nelze překlenout ani argumentem, že by se tím předešlo soudním sporům ve věci zřízení práva nezbytné cesty.

[36] Závěrem stěžovatelka poukazuje na to, že ve vztahu k neurčitému okruhu subjektů nelze hovořit o výprose, neboť takové ujednání v soukromoprávních vztazích by bylo z důvodu jeho neurčitosti neplatné. Ani tato námitka nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem. Z výše uvedeného nicméně plyne, že pokud by byl okruh osob užívajících cestu neurčitý, vedlo by to ke konkludentnímu souhlasu s obecným užíváním cesty. Soukromoprávní institut výprosy je naopak spojen s užíváním cesty konkrétními osobami.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, 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

pokračování

náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jim soud v řízení neuložil žádnou povinnost a samy nenavrhly, aby jim byla náhrada přiznána z důvodů hodných zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 13. února 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu