



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Mgr. P. M. E.**, zast. JUDr. Alexandrem Šoljakem, advokátem se sídlem U Soudu 363/10, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2024, č. j. OSH 245/2024 KULK 50869/2024/280.9/Fr, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) D. P.** zast. Mgr. Ing. Václavem Králem, advokátem se sídlem Mánesova 808/22, Hradec Králové, **II) G. K.**, **III) R. F.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 11. 11. 2024, č. j. 59 A 32/2024-79,

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.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá tím, zda žalovaný postupoval správně, pokud deklaroval, že cesta vedoucí přes pozemek žalobkyně je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[2] Magistrát města Liberec (dále „silniční správní úřad“) na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení II) [dále též „žadatel“] rozhodnutím ze dne 13. 2. 2024, č. j. MML208637/16-OD/Ap CJ MML 012098/24, deklaroval, že se na části pozemku p. č. XA v katastrálním území x (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území), jejíž průběh je vyznačen v situačním zákresu, který tvoří přílohu č. 1 tohoto rozhodnutí, nachází veřejně přístupná účelová komunikace a tento právní vztah trvá od nepaměti.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podali žalobkyně a Ing. M. E. odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila žalobou podanou ke Krajskému soudu Ústí nad Labem – pobočce v Liberci (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[5] Krajský soud neshledal důvodnou námitku podjatosti úřední osoby silničního správního úřadu. K této námitce se vyslovil již v předcházejících rozsudcích ve věci – ze dne 17. 5. 2019, č. j. 59 A 74/2018-60, (dále „první rozsudek krajského soudu“) a ze dne 24. 4. 2023, č. j. 59 A 88/2022-57 (dále „druhý rozsudek krajského soudu“). Přestože se úřední osoba Ing. Apková v minulosti podílela na vydání rozhodnutí za žalovaného, které se také týkalo existence veřejně přístupné účelové komunikace na daném pozemku, jednalo se o jiné správní řízení, které bylo pravomocně zastaveno. Pokud se následně úřední osoba podílela na vydání rozhodnutí v řízení, které bylo zahájeno u Magistrátu města Liberec, nelze hovořit o řízení v téže věci na jiném stupni řízení ve smyslu § 14 odst. 6 správního řádu, a to ani při extenzivním výkladu pojmu *na jiném stupni řízení*.

[6] Podle krajského soudu sporná cesta plní zákonný účel, tedy spojuje jednotlivé nemovitosti. Část cesty vedoucí po pozemku žalobkyně p. č. XA navazuje na obecní cestu na pozemku p. č. 426/7, cesta pokračuje přes pozemek p. č. XB na p. č. XC jednak k bráně domu č. p. x, dále pak po pozemcích p. č. 2152/14, XD, 2097/3 a přes mostek dále. Cesta zajišťuje minimálně komunikační napojení nemovitostí č. p. x a č. p. x na silnici č. III/2904. Slouží tedy ke spojení označených nemovitostí s pozemní komunikací – silnicí č. III/2904 pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí.

[7] Ke znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním krajský soud uvedl, že ze shromážděných důkazů vyplývá, že cesta vedoucí po vymezené části pozemku žalobkyně je cestou historickou, spojenou s existencí domů č. p. x (stojícího na místě dříve existujícího domu č. p. x) a x, resp. x, k nimž zajišťovala přístup, stejně jako k okolním zemědělským a lesním pozemkům. Dlouhodobou existenci cesty prokazují žadatelem předložené historické pohlednice a dobové fotografie, jakož i další listinné důkazy z 50., 60. a 70. let 20. století. Skutečnost, že byl na sklonku 19. století přístup do tehdejšího domu č. p. 199 upraven věčným břemenem, nevylučuje věnování cesty veřejnosti. Svědecké výpovědi totiž ve svém souhrnu prokázaly žadatelovo tvrzení o existenci posuzované cesty od nepaměti. Veřejná cesta existovala již v době, kdy do obce přišli z dnešního pohledu starousedlíci. Ti potvrdili, že cesta tam existovala, chodili po ní, sloužila nejen k příjezdu vlastníkům domů č. p. x a x, ale používali ji také statkáři, lesníci k příjezdu na okolní zemědělské pozemky a přístupu dále do lesa až pod železniční trať. Cestu používal ten, kdo potřeboval, cesta sloužila místním k přístupu do části obce zvané Betlém. Nikdo režim cesty neřešil, v jejím užívání vlastníci nebránili. V tomto duchu vyzněla také výpověď svědka R., který uvedl, že posuzovaná cesta tam byla, když do obce v roce 2003 přišel, kromě přístupu k domům pánů K., F. a A. po ní jezdili i cyklisté a dříve sloužila neomezenému okruhu osob, oni ji užívali k občasnému průchodu na louku. Od jakého okamžiku cesta sloužila nejen k přístupu vlastníkům domů č. p. x, x a x, ale širšímu okruhu osob, nelze již s odstupem času přesně určit. Udělení souhlasu s obecným užíváním ať již výslovně či konkludentně, nebylo možné s přesností vystopovat, jedná se tedy o typický případ účelové komunikace existující od nepaměti.

[8] Užívání cesty veřejností do doby, než jejímu užívání začali bránit manželé E. jako noví vlastníci domu č. p. x, podporuje i vyjádření obce Oldřichov v Hájích, mj. že po cestě

pokračování

v letech 2005 a 2009 vedly turistické pochody, s cestou bylo počítáno při plánování cyklostezek a informačních tabulí. Existence cesty na levém břehu Malé Jeřice bez dalšího nevylučuje existenci a obecné užívání cesty vedoucí na druhé straně břehu po pozemku p. č. XA a navazujících pozemcích. Předání pozemku p. č. XA spolu s domem č. p. x manželům M do osobního užívání za finanční náhradu bez zatížení rovněž existenci veřejně přístupné cesty nevylučuje. Z výpovědi svého právního předchůdce žalobkyně cituje jen některé pasáže. Opomíjí, že vypověděl, že o existenci cesty, která nebyla v mapě, věděl a potvrdil, že nikomu aktivně v jejím užívání nebránil.

[9] Ke znaku nutné komunikační potřeby krajský soud konstatoval, že alternativní cesta není v celém svém průběhu veřejně přístupnou účelovou komunikací ve vlastnictví obce Oldřichov v Hájích jako veřejnoprávní korporace. Alternativní komunikace není v celém průběhu ani deklarovanou veřejně přístupnou účelovou komunikací, tu silniční správní úřad deklaroval rozhodnutím ze dne 14. 2. 2018 pouze na pozemku obce p. č. 2116 a navazujících p. č. 2112/2 a 2112/3, přičemž tyto navazující pozemky alternativní cestu netvoří. Alternativní cesta pak probíhá po dalších pozemcích, z nichž některé jsou ve vlastnictví obce (p. č. 2097/2 a 2097/3 a 426/7), státu s právem hospodaření pro Lesy České republiky, s. p. (p. č. 2152/1), Státního pozemkového fondu (p. č. 2152/14) a dalších fyzických osob [p. č. XA ve vlastnictví žalobkyně, XD osoby zúčastněné na řízení I) a XB žadatele]. Existenci účelové komunikace jako veřejně přístupné si ve zbývajícím rozsahu uvedených pozemků předběžně posoudil silniční správní úřad. Již tato okolnost spolu s množstvím rozličných vlastníků, jejichž pozemky alternativní spojnici tvoří, činí osud komunikačního spojení do určité míry nejistým. Logicky silniční správní úřad zohlednil, že i tato alternativní cesta představuje zásah do vlastnických práv fyzických osob.

[10] Namítala-li žalobkyně, že osoba zúčastněná na řízení I) nabyla pozemek p. č. XD v nedávné době již s existující veřejně přístupnou účelovou komunikací, lze podle krajského soudu obdobně argumentovat ve vztahu k pozemku p. č. XA ve vlastnictví žalobkyně. Po dlouhá desetiletí byla jako jediný přístup k domům č. p. x a x využívána právě cesta probíhající též po pozemku žalobkyně p. č. XA. Ke zlepšení sjízdnosti cesty vedoucí po levém břehu Malé Jeřice došlo v souvislosti s tím, že po zakoupení domu č. p. x manželé E označili pozemek p. č. XA cedulí s upozorněním, že jde o soukromý pozemek, a činili zásahy s vlivem na sjízdnost pozemku. To nepochybně vedlo k tomu, že začala být více využívána tato druhá cesta vedoucí po pozemku p. č. 2116.

[11] Krajský soud též zohlednil, že za stávajícího stavu není zaručeno zajištění údržby, stejně jako stálé sjízdnosti a bezpečné užívání mostku pro pěší, což vede k závěru, že alternativní cesta neumožňuje srovnatelné stálé komunikační napojení vlastníků domů č. p. x a x. Z plánů zimní údržby vyplývá, že do plánu zimní údržby byly zařazeny jen některé pozemky alternativní komunikace. Správním orgánům podle krajského soudu nelze vytýkat, že se podrobněji nezabývaly tím, zda cesta na části žalobkynina pozemku skýtá bezproblémový příjezd vozidel IZS, případně nákladních vozidel. Z obsahu správního spisu je totiž zřejmé, že posuzovaná příjezdová cesta sloužila jako bezproblémové komunikační spojení domů č. p. x a x, potažmo č. p. x po desetiletí, přičemž platí, že užívána může být způsobem, který odpovídá její podobě a průběhu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížností.

[13] Podle stěžovatelky je v daném případě naplněn pouze jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a to stálost a patrnost cesty v terénu. Cesta neplní svůj zákonný účel, neboť ji ve výsledku užívá pouze jediná osoba – žadatel. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS. S jeho závěry se krajský soud dostatečně nevypořádal. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018-60, není přílehlavý. V dané věci má od počátku zájem o užívání cesty pouze žadatel. Cesta tak neslouží veřejnému zájmu, ale pouze soukromému zájmu žadatele.

[14] Stěžovatelka dále namítá, že zde existuje alternativní komunikace na pozemku p. č. 2116 a dalších navazujících pozemcích. V předcházejících řízeních správní orgány hodnotily spornou cestu a alternativní komunikaci z různých hledisek. Nyní však z alternativní komunikace vyjmuly tři pozemky, u nichž vznesly pochybnosti. S nimi stěžovatelka nesouhlasí. Při místním šetření dne 4. 12. 2019 bylo zjištěno, že komunikace na pozemku p. č. 2116 je zpevněná a dostačující pro pěší i motorová vozidla a využívá ji i zemědělská technika. Stěžovatelčin pozemek není pro provoz zemědělské techniky dostatečně dimenzován. Silniční správní úřad dokonce rozhodl, že na tomto pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Co se týče pozemku p. č. 2152/1, most přes koryto Malé Jeřice, který se na něm nachází, byl v době vydání napadeného rozhodnutí zachovalý a užívaný pro provoz motorových vozidel i velkých zemědělských strojů. Závěr, že se nepodařilo zjistit vlastníka mostu a jeho stav nelze do budoucna garantovat, je spekulativní. Postoje obce Oldřichov v Hájích, která byla v dané věci shledána podjatou, jsou účelové a nelze z nich vyvozovat faktický stav věci. Postoj obce dokazuje i její postup v územním plánování (na stěžovatelčině pozemku se snaží prosadit veřejný prostor). Mostek je veden v plánu zimní údržby, která je tam prováděna, vede přes něj turistická trasa „Jizerskohorská hřebenovka“ a obdobný mostek se nachází výše na stejném toku, přičemž ve vztahu k němu obec své vlastnictví nezpochybňuje, zrekonstruovala ho a provádí na něm zimní údržbu. Těmito skutečnostmi se nikdo nezabýval. Deklarování veřejně přístupné účelové komunikace, které stěžovatelce znemožňuje či znesnadňuje využívání téměř 600 m² její zahrady, nemůže být založeno na spekulacích a neochotě správních orgánů a krajského soudu určit vlastníka mostku. Existují i jiné právní nástroje pro případ, že by se mostek dostal do špatného technického stavu. Podle stěžovatelky je vlastník mostku znám, jen se k němu nehlásí.

[15] Stěžovatelka souhlasí s tím, že pozemek p. č. XD je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I), která jej ale nabyla nedávno s již existující veřejně přístupnou účelovou komunikací, o níž není sporu. V minulosti byl postoj správních orgánů k alternativní komunikaci odlišný. Zásah do vlastnických práv jiných vlastníků alternativní komunikací není natolik citelný, jako je tomu v případě stěžovatelky (ohrožení dětí a domácích zvířat, negativní vlivy na statiku domu, ničení drenážního systému na pozemku, zvýšená hluchnost a prašnost, obavy o bezpečnost a majetek, žádné soukromí, časté konflikty apod., což plyne ze znaleckého posudku ze dne 30. 1. 2017, ke kterému nebylo přihlédnuto).

[16] Správní orgány ani krajský soud neposoudily proporcionalitu zvoleného řešení. Šíře komunikace na stěžovatelčině pozemku je 2,3 m. Lze si proto jen stěžovat představit bezproblémový průjezd vozidel IZS nebo nákladních vozidel. Alternativní komunikace takové komplikace nepřináší. V této souvislosti považuje stěžovatelka za nedostatečné tvrzení krajského soudu, podle nějž komunikace na jejím pozemku vše uvedené v minulosti bez problému zajišťovala, není proto třeba nic měnit. Podle stěžovatelky žadatel spornou

pokračování

cestu užívá toliko z pohodlnosti jako nejkratší možnost. To, že na části alternativní komunikace nebyla deklarovaná veřejně přístupná účelová komunikace, je zcela irelevantní, neboť vzniká ze zákona. Bylo tak třeba zabývat se tím, zda na jednotlivých částech alternativní komunikace vznikla veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoli. Krajský soud se nedůvodně odchýlil od svého předchozího závěru, že účelová komunikace na pozemku p. č. 2116 je průjezdná, stabilizovaná a zpevněná. Krajský soud dvakrát vytkl správním orgánům, že se nezabývaly důkazy o zimní údržbě, nyní však tuto chybu udělal sám. Bylo prokázáno, že na pozemku p. č. 2116 zimní údržba probíhá. Obec nemá právo zanést si do plánu zimní údržby soukromý (stěžovatelčin) pozemek. Nadto, z plánu je patrné, že údržba se zde má zajišťovat alternativní technikou, neboť pluh po pozemku neprojde, což je další opomíjená skutečnost. Alternativní cesta není násobně delší, ale o pouhých 500 m, je-li měřena před žadatelovy domovní dveře (o 400 m na hranice žadatelova pozemku).

[17] Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že cesta slouží veřejnosti od nepaměti. Okolo roku 1880 byl přístup k domům č. p. x a x upraven věcným břemenem. Stát nemohl dát souhlas s veřejným užíváním stěžovatelčina pozemku, neboť již v té době se nacházela veřejná cesta na pozemku p. č. 2116 a dalších. Naopak až do 90. let minulého století neexistoval fragment obecní komunikace na pozemku p. č. 426/7. I podle archivní dokumentace byl pozemek předán stěžovatelčinu právnímu předchůdci, panu M. bez existujících omezení. Ten aktivně bránil v užívání pozemku veřejností, což vyvolalo spory o existenci cesty s žadatelovými předchůdci. Tyto důkazy správní orgány i krajský soud ignorují nebo dokonce popírají. Pan L. občasný průjezd přes pozemek povolil, ale rozhodně jej nikomu nevěnoval do užívání. Stěžovatelka poukazuje na výpověď pana L., který se užívání pozemku bránil umístěním kamenů. Správní orgány i krajský soud se nedostatečně zabývaly historickými podklady, z nichž se dá na stěžovatelčině pozemku směrem k domu č. p. x vysledovat maximálně pěšina.

[18] Závěrem stěžovatelka namítá, že ve věci rozhodovala podjatá úřední osoba Ing. Apková. Ta rozhodovala jako úřední osoba žalovaného ve věci, která byla k nynější věci připojena údajně coby spis Městského úřadu Frýdlant (a dříve jako spis Obecního úřadu Oldřichov v Hájích). Krajský soud tuto námitku vypořádal zcela formalisticky, aniž by zohlednil smysl a účel zákona, kterým nepochybně je, aby o totožné problematice nerozhodoval stejný člověk na obou stupních.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Ve správním řízení bylo zjištěno, že se na části pozemku p. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace a neexistuje vyhovující komunikační alternativa.

[20] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

III.1 Ve věci nerozhodovala podjatá úřední osoba

[23] Podle § 14 odst. 6 správního řádu je vyloučena též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

[24] Stěžovatelka (společně s dalším tehdejším vlastníkem pozemku p. č. XA) požádala dne 25. 3. 2013 u Obecního úřadu Oldřichov v Hájích o určení, že se na jejich pozemku nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Obecní úřad (resp. následně Městský úřad Frýdlant po vyloučení všech úředních osob obecního úřadu pro podjatost) o jejich žádosti opakovaně rozhodl (rozhodnutí ze dne 13. 5. 2013, 8. 1. 2014, 18. 12. 2014), tato rozhodnutí ale žalovaný jako odvolací orgán opakovaně zrušil a věc vrátil k novému projednání. Na vydání těchto zrušujících rozhodnutí se jako oprávněná úřední osoba podílela Ing. Ivona Apková. Toto řízení nakonec Městský úřad Frýdlant zastavil usnesením ze dne 25. 7. 2016, č. j. MUF 2606/2015/OD/Bu/34/076 (ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 10. 2016, č. j. OD 881/2016 KULK 75248/2016/280.9/Dv).

[25] Dne 20. 10. 2016 bylo zahájeno na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení II) řízení o určení, že se na pozemku p. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace, na jehož vedení a vydání prvostupňového rozhodnutí se podílela Ing. Ivona Apková coby oprávněná úřední osoba. Toto řízení bylo skončeno rozhodnutím žalovaného, proti kterému brojila stěžovatelka u krajského soudu, jehož rozsudek v této věci je nyní předmětem kasačního přezkumu.

[26] NSS se s krajským soudem shoduje v tom, že v nyní posuzované věci nejsou naplněny zákonné podmínky pro aplikaci § 14 odst. 6 správního řádu. Není zde totiž projednávaná táž věc jako v řízení zahájeném na základě žádosti ze dne 25. 3. 2013. Totožnost věci ve smyslu § 14 odst. 6 (resp. § 48 správního řádu) je určována totožností práva nebo povinnosti, totožností účastníků a současně totožností předmětu řízení (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2023, č. j. 8 As 265/2021-74, bod 16). Předmětem řízení je obsah žádosti, resp. výsledek, kterého se žadatel domáhá, tedy co je v řízení sledováno (rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, bod 53). Předmět řízení není definován pouze objektem, k němuž se řízení vztahuje, ale zejména tím, o jakých otázkách má být v řízení rozhodnuto. Je podstatné, co plyne ze smyslu a účelu právní úpravy, k dosažení čeho jednotlivá řízení slouží a co má být jejich výsledkem, tedy co řízení jako celek sleduje.

[27] V nyní posuzované věci je zřejmé, že byť se obě shora popsaná řízení vztahovala ke shodnému objektu (pozemku p. č. XA), výsledek, kterého se domáhali žadatelé – kteří nadto byli v obou řízeních odlišní [v prvním z nich stěžovatelka a další tehdejší vlastník pozemku, ve druhém osoba zúčastněná na řízení II)], byl také různý, resp. zcela opačný – v jednom případě mělo jít o deklaraci neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, ve druhém o vydání rozhodnutí zcela opačného. Skutečnost, že Ing. Apková v obou těchto věcech figurovala jako oprávněná úřední osoba (v prvním řízení u odvolacího orgánu, ve druhém u prvostupňového), a měla tak o celé situaci určité povědomí, nemůže být důvodem pro její vyloučení podle citovaného ustanovení správního řádu. Současně není naplněna ani podmínka, že by se táž úřední osoba podílela na projednání a rozhodování téže věci na obou stupních správního řízení, neboť Ing. Apková figurovala jako oprávněná úřední osoba v této věci pouze v prvostupňovém řízení.

[28] Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že by krajský soud při vypořádání této námítky nezohlednil smysl a účel zákona. Naopak. V bodu 41 rozsudku uvedl, že smyslem daného ustanovení je řádné posouzení věci ve dvou stupních tak, aby opravný prostředek posoudila

pokračování

úřední osoba, která se v probíhající správě na vydání rozhodnutí v prvním stupni nepodílela, resp. aby věci poté, co ji odvolací orgán vrátí na první stupeň, řešila úřední osoba, která se nepodílela na projednání věci a vydání rozhodnutí za odvolací správní orgán. S takovým vymezením smyslu a účelu § 14 odst. 6 správního řádu se NSS ztotožňuje. Dané ustanovení naplňuje procesní zásadu dvojinstančnosti řízení, jejímž smyslem je i to, aby věc, která je projednávána na více stupních, byla v dalším stupni řešena úředními osobami, které nemají jakékoliv poznání o této věci (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47). Tento požadavek byl v dané věci beze zbytku naplněn, neboť oprávněná úřední osoba, která se podílela v prvním stupni na projednání a rozhodnutí žádosti osoby zúčastněné na řízení II), již v odvolacím řízení žádným způsobem nefigurovala, a věc tak řešily jiné úřední osoby.

III.2 Obecně k dalším kasačním námitkám

[29] Kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Kasačnímu soudu nepřislouží v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29). NSS je povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Z tohoto hlediska kasační námitky, které v podstatě jen opakuji žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. [shodně nálezy ÚS ze dne 14. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 623/23 (ve znění opravného usnesení z 19. 6. 2024), bod 17]. Stejně tak jsou podle posledně citovaného ustanovení nepřipustné námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

[30] NSS konstatuje, že kasační stížnost je téměř doslovným přepisem žaloby, pouze označení „žalobkyně“ je nahrazeno označením „stěžovatelka“, případně na několika místech za překopírovanou žalobní argumentaci k výtkám stran toho, že správní orgány něco ignorovaly či nesprávně vyhodnotily, jen lakonicky doplnila, že tak „bohužel učinil i krajský soud“. Ani taková obecná tvrzení, aniž by se upínala ke konkrétní části odůvodnění napadeného rozsudku, nelze považovat za řádné kasační námitky. Kasační stížnost obsahuje jen několik obecně formulovaných námitok mířících proti odůvodnění napadeného rozsudku. Úkolem NSS není znovu a originálně přezkoumávat správnost a dostatečnost zjištěného skutkového stavu, přehodnocovat všechny provedené důkazy a závěry správních orgánů, které z nich dovodily, ale na základě řádně uplatněných kasačních námitok v míře obecnosti, v jaké byly uplatněny, posoudit zákonnost napadeného rozsudku. NSS proto níže vypořádá jen ta kasační tvrzení, která skutečně míří proti odůvodnění napadeného rozsudku, a jako jediná jsou tedy přípustnou kasační námitkou, a to v míře obecnosti, v jaké byla uplatněná.

[31] NSS dále připomíná, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona, jsou-li kumulativně naplněny čtyři znaky. Komunikace musí být stálá a patrná v terénu, musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním a musí naplňovat nutnou komunikační potřebu. Třetí a čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace nejsou výslovně definovány zákonem, nýbrž dovozeny judikaturou (zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, či ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14,

č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9). Stěžovatelka zpochybňuje naplnění druhého, třetího a čtvrtého znaku.

III.3 Cesta naplňuje dopravní účel stanovený zákonem

[32] V části kasační stížnosti V.(i), která se týká druhého znaku veřejně přístupné účelové komunikace, stěžovatelka uplatňuje přípustné kasační námitky pouze v prvním odstavci na s. 6. Podle jedné z nich se krajský soud nedostatečně vypořádal s rozsudkem NSS č. j. 1 As 32/2012-42.

[33] Krajský soud se aplikovatelností citovaného rozsudku při posuzování znaku plnění účelu dopravní spojnice zabýval v bodu 46 rozsudku. Konstatoval, že tento rozsudek bývá citován především v souvislosti s posouzením znaku souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty, zejména v případě cest užívaných od nepaměti, kterému se věnoval dále v odůvodnění rozsudku.

[34] Toto vypořádání stěžovatelka nijak nezpochybňuje. Neuvádí, v jakém smyslu není „vypořádání se“ s rozsudkem NSS dostatečné, resp. v čem je právní názor krajského soudu nesprávný. NSS proto v míře obecnosti, v jaké byla daná námitka uplatněna, uvádí, že krajský soud se vypořádal se stěžovatelčiným odkazem na daný rozsudek dostatečně (vysvětlil, v jakém rozsahu a ve vztahu ke které otázce je možno jeho závěry aplikovat).

[35] Pouze nad rámec nutného NSS uvádí, že daný rozsudek se zabýval situací, kdy nebylo zřejmé, zda cesta užívaná od nepaměti byla darována obecnému užívání. To není nynější případ, neboť bylo prokázáno, že v minulosti cestu užíval neomezený okruh osob, a to od nepaměti zejména při cestách do místní části Betlém. Stěžovatelka namítá, že v nynějším případě má zájem „od počátku“ jen jediný uživatel – žadatel. To ale zjevně nekoresponduje se závěrem, že cesta je užívaná od nepaměti. Byla tedy takto užívaná v době, kdy žadatel nežil, nemovitost, k níž cesta zajišťuje přístup, vlastnili jeho právní předchůdci a byla užívaná neomezeným okruhem osob. Poukaz stěžovatelky na daný rozsudek tedy nijak nezpochybňuje závěr, že je užívaná (alespoň) k jednomu účelu vymezenému v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy že jde o cestu, která a) slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo b) ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo c) k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Sporná cesta slouží minimálně ke spojení nemovitostí (domů č. p. x a x) s ostatními pozemními komunikacemi (se silnicí č. III/2904) i ke spojení těchto nemovitostí navzájem.

[36] Krajský soud dále na podporu závěru, že cesta slouží účelu předpokládanému zákonem o pozemních komunikacích, poukázal na rozsudek č. j. 7 As 70/2018-60. Ten podle stěžovatelky není přílehlavý. NSS s tímto názorem nesouhlasí. Krajský soud odkaz na tento rozsudek užil pro vypořádání námitky, podle které cesta nyní slouží primárně zájmu jediné osoby, a to žadatele. NSS v citovaném rozsudku dovodil, že znak obecného užívání je naplněn při zjištění „*dříve existujícího zájmu veřejnosti na užívání parcely, byť se tento zájem postupem času a z různých důvodů redukoval na zájem pouze několika uživatelů.*“ Rozhodující tedy je, že v minulosti existoval zájem veřejnosti na užívání komunikace, že zájem na jejím užívání přetrvává i v současné době a že tento zájem ani povaha užívání nepředstavují nově vzniklé omezení práv vlastníka pozemku (na němž se komunikace nachází), které by vyžadovalo ochranu právním prostředkem soukromého práva. Využívání takové cesty, byť již jen úzkým okruhem osob, je poté, co došlo k platnému vzniku veřejně přístupné účelové

pokračování

komunikace, stále důsledkem realizace veřejnoprávního institutu obecného užívání pozemku.

[37] Byť se uvedené závěry citovaného rozsudku vztahují spíše k posouzení třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace (tedy souhlasu vlastníka s obecným užíváním, resp. užívání cesty od nepaměti), představují zcela přiléhavou odpověď na danou žalobní námitku, kterou stěžovatelka uplatnila v rámci argumentace ke znaku plnění dopravního účelu podle zákona o pozemních komunikacích. V tomto ohledu tak nelze krajskému soudu nic vytknout.

III.4 Bylo prokázáno, že cesta slouží obecnému užívání od nepaměti

[38] Ve vztahu ke třetímu znaku stěžovatelka uplatňuje v bodu V.(iii) kasační stížnosti na s. 13 námitku, podle které krajský soud ignoroval či dokonce záměrně popíral nebo účelově vykládal důkazy, které mají zpochybňovat závěr, že cesta slouží obecnému užívání od nepaměti.

[39] Krajský soud se hodnocením důkazů vztahujících se k otázce obecného užívání cesty od nepaměti věnoval v bodech 50 až 52 napadeného rozsudku. Konstatoval, že dlouhodobou existenci cesty prokazují historické pohlednice a dobové fotografie, listinné důkazy z 50., 60. a 70. let minulého století, i svědecké výpovědi starousedlíků (podle kterých cesta sloužila nejen pro příjezd k domům č. p. x a x, ale používali ji také statkáři, lesníci k příjezdu na okolní zemědělské pozemky, k přístupu dále do lesa až pod železniční trať; cestu používal každý, kdo to potřeboval, sloužila zejména místním k přístupu do části obce zvané Betlém) a také vyjádření obce Oldřichov v Hájích (podle které v letech 2005 a 2009 po cestě vedly turistické pochody a počítalo se s ní při plánování cyklostezek a informačních tabulí). Krajský soud se vyjádřil i k důkazům, na které poukázala stěžovatelka (archivní listiny ONV Liberec a MNV Oldřichov v Hájích), a tvrzením, podle kterých cesta nemohla existovat od nepaměti, protože zde současně byla cesta na pozemku p. č. 2116. Stručně řečeno uzavřel, že existence cesty na levém břehu Malé Jeřice nevyklučuje existenci sporné veřejně přístupné účelové komunikace. Předání pozemku p. č. XA spolu s domem do užívání manželům M do osobního užívání v 70. letech minulého století rovněž nevyklučuje její existenci.

[40] Stěžovatelka konkrétně neuvádí, v jakém směru měl krajský soud důkazy provedené ve správním řízení účelově či nesmyslně vykládat, které z nich ignoroval či popíral. V míře obecnosti, v jaké byla uplatněna daná kasační námitka, proto NSS konstatuje, že žádné takové pochybení v napadeném rozsudku neshledal.

[41] Na rozdíl od stěžovatelky NSS považuje za správnou úvahu krajského soudu, podle kterého nebylo-li v žádných historických dokumentech vyznačeno omezení pozemku existencí přístupové cesty, nasvědčuje tato skutečnost závěru, že přístup k domům č. p. x, x a x nebyl zajištěn soukromoprávně, ale veřejně užívanou cestou, která nebyla vyznačena v tehdejších mapách. Krajský soud zde vyšel z logického předpokladu, že byl-li by přístup zajištěn soukromoprávně (např. věcným břemenem váznoucím na sporné cestě), byla by tato skutečnost vyznačena v dokumentech souvisejících s předáním pozemku p. č. XA spolu s domem č. p. x manželům M. v 70. letech minulého století. Daný závěr krajského soudu je pak podložen listinami ve správním spisu, z nichž skutečně žádné soukromoprávní zatížení sporné cesty nevyplývá. Pokud stěžovatelka namítá, že je „stejným nepodloženým nesmyslem“ i závěr, podle kterého dokumenty svědčí o snaze státu, případně obce právně ošetřit režim stávající cesty a nelze z nich dovozovat spor o existenci cesty jako takové, aniž

by jakkoli konkrétněji tento závěr zpochybnila, nejedná se o přípustnou kasační námitku, kterou by mohl NSS věcně vypořádat.

[42] Krajský soud se věnoval i tvrzení, že pan L. užívání pozemku aktivně bránil. Uvedl, že stěžovatelka z jeho svědecké výpovědi cituje pouze některé pasáže a opomíjí, že tento svědek naopak uvedl, že nikomu aktivně v užívání cesty nebránil.

[43] Z pohledu naplnění třetího znaku (souhlas vlastníka, resp. zde užívání cesty od nepaměti) je nerozhodná skutečnost, že důkazy prokazují existenci „toliko“ pěšiny vedoucí k domu č. p. x, zatímco na druhém břehu Malé Jeřice byla „regulérní komunikace“, kterou v rámci tohoto žalobního bodu stěžovatelka zdůrazňuje. Ze zákonné definice plyne, že veřejně přístupnou účelovou komunikací může být i pěšina. NSS se shoduje s krajským soudem, že věnování sporné cesty obecnému užívání jejím blíže neurčeným vlastníkem dávno v minulosti nevylučuje to, že na druhém břehu Malé Jiřice také existovala cesta.

[44] V tomto ohledu je zbytečné spekulovat o tom, proč na obou březích tohoto potoka existovaly/existují dvě cesty a proč by si někdo „nechal zřídit“ pod okny veřejně přístupnou účelovou komunikaci, když je na opačném břehu druhá cesta, pokud bylo prokázáno, že sporná cesta je jako veřejně přístupná účelová komunikace užívána od nepaměti. NSS připomíná, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci si nenechá „zřizovat“ vlastník pozemku, přes nějž vede, ale taková cesta vzniká naplněním zákonných znaků. V případě cesty existující od nepaměti samozřejmě následně mohou vyvstat snahy stávajících vlastníků o její omezení; takové snahy ale nemohou mít vliv na to, že cesta již vznikla a existuje. Skutečnost, že je zde od nepaměti (takže byl dávno v minulosti udělen souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním a nelze zjistit, kdo konkrétně ho udělil), je závazná i pro právní nástupce (rozsudek NSS č. j. 1 As 32/2012-42, či nález Ústavního soudu II. ÚS 268/06).

III.5 Byla prokázána nutná komunikační potřeba

[45] I ve vztahu k poslednímu znaku veřejně přístupné účelové komunikace (tedy nutné komunikační potřebě) stěžovatelka v zásadě kopíruje svou žalobní argumentaci. NSS se proto bude zabývat pouze těmi námitkami, které směřují proti jejich vypořádání krajským soudem.

[46] NSS připomíná, že znak nutné komunikační potřeby není naplněn, „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva*“. V takovém případě „*je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům*“ (nález II. ÚS 268/06, bod 34). Nutná komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu k dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (rozsudek NSS č. j. 6 As 213/2015-14, bod 9).

[47] Při zvažování existence komunikační alternativy je potřeba zhodnotit dopravně technický a stavební stav alternativní cesty (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87), délku obou posuzovaných cest a jejich vztah k ostatním cestám v lokalitě (rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42). Podle rozsudku NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, by měl silniční správní úřad při hodnocení nutné komunikační potřeby zkoumat, 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 rodinného domu většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.).

pokračování

[48] Závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, část III.D).

[49] Shora citované závěry lze tedy shrnout tak, že při posuzování existence alternativní komunikace je třeba hodnotit celý komplex okolností, a to v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech jednotlivého případu.

[50] V projednávané věci silniční správní úřad posuzoval, zda plnohodnotný alternativní přístup k žadatelově domu č. p. x a č. p. x osoby zúčastněné na řízení III) představuje cesta vedoucí po pozemcích p. č. 2116 (obec Oldřichov v Hájích), dále po vyjetých kolejších vlevo na pozemek p. č. 2097/2 (obec Oldřichov v Hájích), dále p. č. 2152/1 (ČR s právem hospodaření pro Lesy České republiky, s. p.), p. č. 2097/3 (obec Oldřichov v Hájích), p. č. XD [osoba zúčastněná na řízení I)], 2152/14 (Státní pozemkový úřad), p. č. XA (stěžovatelka), ze kterého je vjezd k domu č. p. x osoby zúčastněné na řízení III), následně po p. č. XB (žadatel) a nakonec p. č. 426/7 (obec Oldřichov v Hájích).

[51] Správní orgány postupovaly v souladu s citovanou judikaturou, hodnotily alternativní komunikaci v celé její délce a na základě různých kritérií (zejména veřejnoprávní x soukromoprávní vlastnictví pozemků tvořících alternativní komunikaci, její stav a bezpečnost po celé délce trasy, komplikace související s mostkem, který tvoří část trasy alternativní komunikace, zimní údržba atd.) dospěly k závěru, že nejde o srovnatelné komunikační spojení. Krajský soud se k řádně uplatněným žalobním námitkám zabýval naplněním tohoto znaku v bodech 53 až 63 napadeného rozsudku.

[52] Stěžovatelka krajskému soudu obecně vytýká, že závěry o dopravní nezpůsobilosti pozemku p. č. 2116 nemají oporu v provedeném dokazování.

[53] K tomu NSS v první řadě konstatuje, že krajský soud nedospěl na základě důkazů obsažených ve správním spisu k závěru, že pozemek p. č. 2116 je „dopravně nezpůsobilý“, jak bez bližšího konstatuje stěžovatelka. Krajský soud v bodu 59 rozsudku uzavřel, že část alternativní komunikace nacházející se na obecním pozemku p. č. 2116 má horší kvalitu než cesta na pozemku p. č. XA. Tato zjištění spolu s fotodokumentací nijak nezpevněného dalšího úseku cesty odůvodňují obavy silničního správního úřadu, zda alternativní komunikace může trvale zajistit srovnatelnou obslužnost domů č. p. x a x. Krajský soud doplnil, že ke zlepšení sjízdnosti alternativní komunikace došlo až poté, co stěžovatelka a její manžel začali aktivně bránit užívání cesty na pozemku p. č. XA (umístěním cedule s upozorněním, že jde o soukromý pozemek). Do té doby po dlouhá desetiletí byla, jak vyplývá z provedených důkazů, jako jediný přístup k uvedeným domům využívána právě cesta na pozemku stěžovatelky. Co do stálosti a kvality není cesta vedoucí přes pozemek p. č. 2116 srovnatelná s historickým přístupem po pozemku p. č. XA. NSS konstatuje, že tyto závěry mají oporu ve správním spisu.

[54] Námitka, podle které není zjevné, z čeho správní orgány dovozují, že i v budoucnu zůstane sjízdný pozemek p. č. XA, který již není vůbec udržován a kvalitativně je dnes

shodný s komunikací na pozemku p. č. 2116, NSS uvádí, že ji stěžovatelka neuvedla v žalobě. Proto je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[55] Krajský soud se zabýval i otázkou zimní údržby alternativní komunikace a sporné cesty (bod 61). Je pravda, že se výslovně nevyjádřil k tvrzení, že přes mostek vede turistická trasa. To však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud stejně jako správní orgány v souladu se shora citovanou judikaturou zkoumal nutnou komunikační potřebu ve vztahu k dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice. V první řadě se tedy zabýval sjízdností a srovnatelností alternativní komunikace pro motorová vozidla. To, že přes mostek vede turistická trasa, nemá na posouzení této otázky vliv.

[56] Tvrzení, podle kterého se výše na stejném toku Malé Jeřice nachází obdobný mostek, který také nemá žádné označení, ale obec Oldřichov v Hájích nezpochybňuje své vlastnictví k tomuto mostku, který zrekonstruovala a provádí na něm zimní údržbu, stěžovatelka neuvedla v žalobě. NSS se jím proto nemůže zabývat. To platí i o souvisejícím obecném tvrzení, že existují právní nástroje, které lze užít, pokud by se mostek v budoucnu dostal do špatného stavu, a že podle stěžovatelky vlastník sporného mostku znám je, ale zcela záměrně se k němu nehlásí. Stejně tak stěžovatelka v souvislosti se zimní údržbou v žalobě nenamítala, že se má podle plánu údržby na jejím pozemku zimní údržba zajišťovat alternativní technikou, neboť po něm neprojde velký pluh, a že nevhodnost pozemku pro těžkou a rozměrnou dopravu vyvrací výpověď svědka K.. Krajskému soudu proto nelze nyní důvodně vytýkat, že se těmito skutečnostmi nezabýval.

[57] Pokud krajský soud v bodu 60 rozsudku konstatoval, že se ve správním řízení nepodařilo zjistit, kdo je majitelem mostku a kdo provedl v průběhu správního řízení jeho opravy, což podporuje obavy o zachování jeho dobrého stavu i v budoucnu, nejedná se o žádné spekulace krajského soudu, ale o závěry, které mají oporu ve správním spisu. Úkolem krajského soudu v tomto řízení nebylo určit, kdo je vlastníkem tohoto mostku, ale na základě skutkového stavu zjištěného dokazováním ve správním řízení posoudit k řádně uplatněným námitkám zákonnost postupu správních orgánů.

[58] Stěžovatelka považuje za nedostačující závěr krajského soudu v bodu 62, podle kterého cesta na pozemku p. č. XA „*vše v minulosti bez problému zajišťovala, a není zde tak důvod cokoli měnit*“. To je podle stěžovatelky v rozporu s principem proporcionality.

[59] NSS v první řadě k argumentaci neprovedení „testu proporcionality“ (ať už správními orgány či krajským soudem) uvádí, že hovoří-li judikatura v souvislosti s veřejně přístupnými účelovými komunikacemi o proporcionálním omezení vlastnického práva (viz např. krajským soudem citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06), má tím na mysli, že existence nutné komunikační potřeby je jednou z podmínek proporcionality (přiměřenosti) omezení soukromého vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jinak řečeno, aby bylo omezení soukromého vlastnictví existencí veřejně přístupné účelové komunikace přiměřené („proporcionální“), musí (společně se zbylými třemi definičními znaky) existovat nutná komunikační potřeba. Jsou-li všechny čtyři definiční znaky naplněny, je omezení vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací „proporcionální“. Správní orgány ani krajské soudy tedy nemusí výslovně provádět jakýkoli test proporcionality, neboť obecný požadavek na přiměřenost zásahu do vlastnického práva je obsažen již v posouzení definičních znaků (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, bod 23). Stěžovatelčin odkaz na nález

pokračování

Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 808/10, je pro posuzovanou věc nepřiléhavý, neboť se týkal (přiměřenosti) nákladů provádění exekuce.

[60] NSS dále konstatuje, že stěžovatelka daný závěr krajského soudu v bodu 62 dezinterpretuje a vytrhává z kontextu odůvodnění celého rozsudku. Krajský soud zde reagoval na žalobní námitku, podle které se správní orgány měly podrobněji zabývat tím, zda cesta na stěžovatelčině pozemku umožňuje bezproblémový příjezd vozidel IZS, případně nákladních vozidel. Uzavřel, že posuzovaná příjezdová cesta sloužila jako bezproblémové komunikační spojení domů č. p. x a x, potažmo č. p. x po desetiletí, přičemž platí, že užívána může být způsobem, který odpovídá její podobě a průběhu. Takový závěr není nikterak „neproporcionální“, jak namítá stěžovatelka.

[61] NSS k tomu doplňuje, že otázku možného průjezdu vozidel složek integrovaného záchranného systému není nutné vždy řešit prostřednictvím veřejně přístupné účelové komunikace, není tedy bezpodmínečně nutné, aby daná komunikace svými parametry takový příjezd bezpodmínečně umožňovala (rozsudky NSS ze dne 9. 7. 2025, č. j. 9 As 241/2024-105, či ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38). Složky integrovaného záchranného systému totiž mají v nezbytných případech zajištěn příjezd přes cizí pozemky na základě zákona (např. § 25 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, § 17 a násl. zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, § 1037 občanského zákoníku; k tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2977/2009, týkající se zřízení práva nezbytné cesty dle občanského zákoníku).

[62] Podle stěžovatelky správní orgány i krajský soud z pozemků, které mají tvořit alternativní komunikaci, vybraly tři, které jim přišly „podezřelé“, a na nich postavily svůj závěr o naplnění nutné komunikační potřeby. Ani tato kasační argumentace nereflektuje odůvodnění napadeného rozsudku, v jehož bodu 57 krajský soud k této otázce uzavřel, že poukaz správních orgánů na tři z devíti pozemků, na kterých se má nacházet alternativní komunikace, chápe tak, že v rámci hodnocení alternativní cesty akcentovaly místa, která jsou problematická a pro něž zejména nelze tuto alternativní cestu považovat za srovnatelné komunikační spojení domů č. p. x a x se silnicí č. III/2904. Krajský soud doplnil, že by si dokázal představit pregnantnější vyhodnocení alternativní cesty. Se závěry žalovaného, který úvahy silničního správního úřadu doplnil ještě o hodnocení sjízdnosti cest v zimním období, se však ztotožnil. Následně se krajský soud jednotlivě věnoval skutečnostem, které ve svém souhrnu vedly správní orgány k závěru, že zde neexistuje alternativní komunikace (všechny pozemky alternativní cesty nejsou ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, neplatí proto její přednost před omezením vlastnického práva soukromých osob, celková horší kvalita alternativní komunikace zejména u pozemků navazujících na pozemek p. č. 2116, nejistá situace ohledně mostku přes Malou Jeřici, jen některé pozemky z alternativní komunikace jsou zařazeny do plánu zimní údržby atd.), a u sporné cesty na pozemku p. č. XA je proto naplněn znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Tyto zcela konkrétní závěry reagující na žalobní argumentaci stěžovatelka nijak konkrétně nezpochybňuje. NSS proto pouze obecně konstatuje, že závěry krajského soudu mají oporu ve správním spisu, jsou logické a přezkoumatelně odůvodněné.

[63] Dále stěžovatelka označuje závěry krajského soudu ohledně kvality komunikace na pozemku p. č. 2116 za spekulaci a poukazuje na to, že ve druhém rozsudku krajský soud uznal, že podle místního šetření z roku 2019 je cesta průjezdná, stabilizovaná a zpevněná.

[64] I v tomto případě však stěžovatelka vytrhává závěry krajského soudu z celkového kontextu. Krajský soud v bodu 65 druhého rozsudku uzavřel, že správní orgány nemusely vyhovět důkaznímu návrhu na opětovné provedení místního šetření, neboť při místním šetření dne 4. 12. 2019 bylo zjištěno, že alternativní cesta je průjezdná. Tento závěr krajského soudu neříká nic o srovnatelnosti alternativní komunikace se spornou cestou, ale odpovídá pouze na otázku, proč nebylo nutno vyhovět danému důkaznímu návrhu.

[65] Stěžovatelka pak nemá pravdu, pokud tvrdí, že krajský soud vycházel z toho, že alternativní komunikace není v celém průběhu deklarována jako veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud totiž v bodu 58 rozsudku uvedl, že „*alternativní cesta není v celém svém průběhu veřejně přístupnou účelovou komunikací ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (obce), a proto zde není bez dalšího dána její přednost před cestou ve vlastnictví soukromé osoby*“ (důraz přidán NSS). Veřejně přístupná účelová komunikace byla deklarována jen na pozemku p. č. 2116 a na navazujících pozemcích si existenci účelové komunikace jako veřejně přístupné předběžně posoudil silniční správní úřad. Krajský soud tímto nijak nezpochybnil skutečnost, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona, a pro její existenci tak není rozhodné deklaratorní rozhodnutí. To, zda ve vztahu k určitému pozemku alternativní komunikace bylo takové rozhodnutí vydáno, či nikoli, tak krajský soud při posuzování námítky nutné komunikační potřeby nepovažoval za relevantní či stěžejní. I v tomto ohledu se tak kasační námitka mýlí s odůvodněním napadeného rozsudku. Závěr správních orgánů i krajského soudu není postaven na argumentu, že alternativní komunikace neexistuje, protože ve vztahu ke všem pozemkům, po kterých má vést, nebylo vydáno deklaratorní rozhodnutí, ale proto, že tyto pozemky ve svém souhrnu nezajišťují komunikační alternativu srovnatelnou s veřejně přístupnou účelovou komunikací na pozemku p. č. XA.

[66] Vnitřně rozporný pak není ani závěr krajského soudu, který v bodu 45 (ve vztahu k naplnění druhého znaku) uvedl, že cesta na pozemku p. č. XA pokračuje po dalších pozemcích k domu č. p. x a následně přes mostek dále, a současně uzavřel, že je dána nutná komunikační potřeba. Krajský soud nevyloučil, že cesta přes mostek je také veřejně přístupnou účelovou komunikací. Stejně jako správní orgány však na základě zjištěného komplexu různých okolností dospěl k závěru, že stěžovatelkou tvrzená alternativní cesta nepředstavuje srovnatelné komunikační spojení dotčených nemovitostí se silnicí III/2904, a je proto naplněn znak nutné komunikační potřeby. V žádném ohledu tak jeho závěry nelze vykládat, jak to činí stěžovatelka, tedy že mostek je možno používat pouze jednosměrně.

[67] K porovnání délky alternativní trasy a sporné cesty z hlediska přístupu k domu č. p. x NSS uvádí, že se krajský soud tímto aspektem zabýval pouze nad rámec nutného odůvodnění. Porovnání délek obou cest (a případný závěr o nepřiměřené několikanásobné délce alternativní komunikace) nebyl důvodem, pro který správní orgány dospěly k závěru o existenci nutné komunikační potřeby, a proto ani předmětem žalobních námitek. Není tedy třeba se tímto porovnáním podrobněji zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[68] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[69] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu

pokračování

nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly v řízení náklady vymykající se jeho běžné úřední činnosti.

[70] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o žalobě a o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V nyní projednávané věci NSS osobám zúčastněným na řízení takovou povinnost neuložil a současně neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namístež jim náhradu nákladů řízení přiznat. Nemají proto 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 27. srpna 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu