

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) K. S.**, **b) M. S.,** oba zast. JUDr. Zlatou Májovou, advokátkou se sídlem Krapkova 44, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. K. R.**, zast. JUDr. Karlem Vítkem, advokátem se sídlem Dobrovského 25, Olomouc, **II. Vojenské lesy a statky ČR, s. p.**, se sídlem Pod Juliskou 5, Praha 6, zast. JUDr. Miroslavem Svatoněm, advokátem se sídlem nám. T. G. Masaryka 93, Lipník nad Bečvou, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2016, č. j. KUOK 14778/2016, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 2. 2017, č. j. 65 A 17/2016 – 40,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadli žalobci v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, jímž byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2016, č. j. KUOK 14778/2016.

[2] Krajský soud při posuzování věci vycházel z následujícího skutkového stavu. Dne 19. 10. 2015 vydal Obecní úřad Hlubočky rozhodnutí č. j. StÚ/225/07-30/K, jímž

bylo deklarováno, že na částech pozemků p. č. X, vše v k. ú. X (dále jen *„předmětné pozemky“*), se nenachází účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Žalovaný následně, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu, zamítl odvolání žalobců. Ve svém rozhodnutí konstatoval, že správní orgán I. stupně postupoval v řízení v souladu se správním řádem a zákonem o pozemních komunikacích. V případě tvrzené pozemní komunikace totiž podle žalovaného není naplněna podmínka obecného užívání, neboť komunikace by vedla toliko k pozemkům p. č. X, a užíval by ji pouze uzavřený okruh osob (vlastníci pozemků a jejich návštěvy). Komunikace by tedy nesloužila široké veřejnosti k zabezpečení nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, neboť veřejnost nemá důvod uvedené pozemky užívat. Podle žalovaného mají navíc vlastníci pozemků p. č. X zajištěn přístup ke svým pozemkům jiným způsobem. V řízení tak nebylo jasně prokázáno, že by předchozí či současní vlastníci pozemků, na kterých se má pozemní komunikace nacházet, vyslovili souhlas s jejím veřejným užíváním. Vyjeté koleje v terénu či fotografie s autem předložené žalobci přitom podle žalovaného nezavdávají důkaz, že se jedná o pozemní komunikaci, neboť původní vlastníci pozemků mohli udělit souhlas s průjezdem pouze uzavřenému okruhu osob.

[3] Po posouzení věci dospěl krajský soud k závěru, že se správní orgány řádně vypořádaly s otázkou, zda na předmětných pozemcích vznikla účelová pozemní komunikace. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu se zvlášť zabývaly oběma podmínkami pro existenci účelové pozemní komunikace (tj. souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností k dopravním účelům a nutná komunikační potřeba), a své závěry srozumitelně a jednoznačně vyložily ve svých rozhodnutích. Uvedl také, že fotografie předložené žalobci nemohou samy o sobě dokládat, zda užívání předmětných pozemků bylo obecným užíváním. Navíc již dopravní značka *„Zákaz vjezdu“*, která byla podle výpovědi svědka p. R. umístěna před vjezdem do chatové osady, znemožňovala obecné užívání předmětných pozemků, neboť vjezd byl povolen jen pro omezený okruh osob (vlastníky chat a jejich návštěvy). Z místního šetření a ze zákresu v katastrální mapě nadto vyplývá, že tvrzená komunikace měla sloužit ještě omezenějšímu okruhu osob (vlastníkům pozemků p. č. X). Dále svědkyně Mgr. L. a p. P. vypověděly, že k jednotlivým chatám se jezdilo jen se souhlasem vlastníků pozemků. Z obsahu správního spisu též vyplývá, že vlastníci pozemků p. č. X ani tvrzenou cestu nepoužívají, neboť přístup ke svým nemovitostem si zajišťují přes pozemek p. č. X v k. ú. X. Ani z odkazu žalobců na užívání předmětných pozemků v minulosti nelze dovodit, že by toto užívání vedlo ke vzniku účelové komunikace. Samotní žalobci totiž uváděli, že měla tvrzená komunikace sloužit pouze vlastníkům nemovitostí s ní sousedících a jejich návštěvám. Obecnost užívání pak nelze dovodit ani z užívání pozemků před rokem 1989, kdy byly pozemky neoplocené, jejich vlastnictví se neřešilo a byly volně přístupné v celé své výměře, což bylo odrazem socialistického pojetí vlastnického práva. Na uvedeném nemohou dle krajského soudu ničeho změnit ani žalobci předložená čestná prohlášení, neboť k těmto listinám nemohly správní orgány přihlédnout a jejich vyhotovitele se správním orgánům nepodařilo vyslechnout. Tvrzená komunikace tedy byla toliko přístupovou cestou, jejíž užívání bylo určeno omezenému okruhu osob a vázáno na souhlas vlastníků dotčených pozemků, tzn. cestou mající charakter výprosy ve smyslu občanského zákoníku.

[4] Z provedeného místního šetření podle krajského soudu také plyne, že kolem všech předmětných pozemků vede pozemek p. č. X, jehož šířka je cca 1,5 m, je bez výraznějších nerovností a zajišťuje přístup k nemovitostem žalobců, byť nikoli motorovým vozidlem. K dotčeným pozemkům vede také zpevněná cesta na pozemku p. č. X v k. ú. X, která je ve vlastnictví žalobců, a je z ní přístupná cesta na pozemku p. č. X. Vzdálenost mezi pozemkem p. č. X a pozemky žalobců přitom není tak velká, že by znemožňovala obsluhu nemovitostí žalobců přes pozemek p. č. X. Skutečnost, že pozemek p. č. X není přístupný motorovými vozidly, z něj nečiní nezpůsobilou přístupovou cestu, navíc za situace, kdy pozemek p. č. X a na něm umístěná zpevněná cesta vyhovuje požadavkům § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Vyloučen není ani přístup žalobců k nemovitostem přes pozemek p. č. X po dohodě s jeho vlastníkem. Ohledně žalobci tvrzené cesty tak podle názoru krajského soudu není dána nezbytnost komunikační potřeby k přístupu k nemovitostem žalobců.

[5] Proti shora uvedenému rozsudku podali žalobci (dále jen „*stěžovatelé*“) kasační stížnost, a to z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Zejména namítali, že krajský soud neuznal jimi předložené důkazy (zřejmou polohovou návaznost na ostatní komunikace, čestná prohlášení nejstarších majitelů chat potvrzená svědeckou výpovědí současné předsedkyně osadního výboru, zřetelné stopy po vozidlech na jejich pozemku, postupné budování jejich chaty, přístaveb, teras i kamenných zídek), ani jejich námitky proti porušování stavebního zákona. V žalobě dále podle svých slov „*popsali zjevný skutečný stav přístupových uliček s trvalým nebezpečím úrazu a ohrožení zdraví při průchodu, zcela chůzi vylučující starším lidem*“. Také uvedli, že při místním šetření byli přítomni dva zástupci Vojenských lesů a statků ČR (tj. zástupci majitele pozemku p. č. X), a z jejich stanoviska jasně vyplynulo, že jakékoli vybudování soukromé cesty ve vojenském prostoru je protizákonné. Namítali též, že po opatření příjezdové komunikace překážkami je jim i jejich návštěvám či dodavatelům provádějícím opravy zcela znemožněn přístup. Závěrem navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Ke kasační stížnosti se vyjádřila pouze I. osoba zúčastněná na řízení p. R.. Zejména uvedla, že napadený rozsudek považuje za zákonný, správný, přezkoumatelný a srozumitelný; naopak stížnostní námitky považuje za nedůvodné a zčásti nesrozumitelné, neboť není zřejmé, v čem stěžovatelé spatřují nezákonnost napadeného rozsudku. Tvrzení stěžovatelů, která se liší od zjištěného skutkového stavu, má za účelová. Za nezbytný přístup nelze podle jejího názoru pokládat obousměrný příjezd k pozemkům stěžovatelů, který nepřiměřeně zatěžuje a omezuje vlastnická práva sousedních chatařů. Dále odkázala na svá předchozí vyjádření a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] V reakci na vyjádření I. osoby zúčastněné na řízení stěžovatelé uvedli, že napadený rozsudek považují za nezákonný a nepřezkoumatelný z důvodu nesprávně zjištěného skutkového stavu. Rovněž předchozí správní řízení je podle jejich názoru zatíženo vadným zjištěním skutkového stavu. Správní orgány ani soud se řádně nevypořádaly se skutečností, že tvrzená účelová komunikace byla užívána od nepaměti, tedy dlouho před rokem 1954. O jejím vybudování svědčí její průběh v terénu, který umožňoval naléhavou komunikační potřebu pro vlastníky, uživatele a návštěvníky předmětných pozemků. Bez jejího vzniku

by ani nebylo možno stavby na pozemcích postavit a opravovat. V té době také nikdo z vlastníků pozemky neoplocoval, aby tak neznemožnil volný průjezd i průchod. Správní orgány ani soud se rovněž nezabývaly skutečností, kdo byl do roku 1989 vlastníkem pozemků, a zda jsou tedy prohlášení současných vlastníků o udělování souhlasů s užíváním komunikace právně relevantní. V chatové oblasti totiž platila interní pravidla, podle kterých byly přístupové komunikace spojující jednotlivé stavby považovány za účelové komunikace, které používal neomezený počet nejrůznějších výletníků při vstupu do lesa či výstupu z něj. Krajský soud dále nesprávně vyhodnotil, že nezbytná komunikační potřeba je zajištěna přes pozemek p. č. X, aniž dovodil, co považuje za nezbytnou komunikační potřebu pro stěžovatele ve věku 71 a 68 let; tento pozemek je totiž k takovým účelům zcela nezpůsobilý. V řízení dosud nebylo posuzováno, že tvrzená komunikace je jedinou spojnicí pro příjezd motorovými vozidly, a to pro případný zásah hasičského sboru, příjezd záchranných vozidel, nezbytnou obslužnost stavebním materiálem, odvoz odpadu, apod. Tvrzená komunikace ani nepřiměřeně neomezovala vlastnická práva I. osoby zúčastněné, popř. ostatních vlastníků, neboť ti k příjezdu na své pozemky užívají výlučně komunikaci ve vlastnictví stěžovatelů; byla tedy zachována reciprocita omezení vlastnických práv.

[8] Ke shora uvedenému podání stěžovatelů I. osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že tvrzení žalobců nemají oporu ve správním spise ani v provedeném dokazování, jsou nepravdivá a irelevantní. Nad rámec dříve uvedeného a skutečností zřejmých ze správních spisů uvedla, že tvrzení stěžovatelů o neoplocování pozemků by vedlo k absurdnímu závěru, že by celé pozemky byly jednou veřejně přístupnou účelovou komunikací a také, že stěžovatelům přibližně před rokem pokrývačská firma měnila krytinu a část krovu na nemovitosti, a vše dovezla po lesní cestě na pozemku p. č. X, který končí asi 10 metrů od pozemků stěžovatelů. V dalším se ztotožnila se závěry krajského soudu a odkázala na svá předchozí vyjádření. Dle jejího názoru v nyní projednávané věci nehraje roli věk stěžovatelů. Reciprocita vlastnických práv pak podle ní nemůže být zákonnou podmínkou pro určení existence komunikace.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť se jedná o vadu svojí povahou tak závažnou, že se jí musí zabývat z úřední povinnosti i bez návrhu stěžovatele (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Teprve dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS).

[11] Stěžovatelé především namítali, že se krajský soud řádně nevypořádal s jimi předloženými důkazy a námitkami. Zejména se jednalo o čestná prohlášení, ke kterým však krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 As 55/2013 - 32, uvedl, že k nim nemohly správní orgány přihlédnout. V uvedeném

rozsudku je přitom konstatováno, že *„[č]estným prohlášením může pouze účastník nahradit předložení listiny, a to za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Není sice zcela vyloučeno, aby správnímu orgánu bylo předloženo čestné prohlášení účastníka řízení nebo jiné osoby, ale takový úkon nemá účinky jiného důkazu, tzn., není např. možné učinit čestné prohlášení namísto důkazu svědeckou výpovědí. Pokud tedy účastníci řízení předložili ve správním řízení čestná prohlášení bývalých vlastníků, která obsahovala skutečnosti, které mohly přispět ke zjištění skutkového stavu, stěžovatel, resp. správní orgán I. stupně, si měl opatřit takové podklady pro své rozhodnutí, které by byly v souladu s ust. § 50 a násl. správního řádu, např. provést důkaz svědeckou výpovědí bývalých vlastníků. Stěžovatel tak však neučinil, a proto vydal své rozhodnutí na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Proto jakékoliv hodnocení obsahu čestných prohlášení je právně irelevantní.“* K tomu je nutno dodat, že správní orgán I. stupně v rámci správního řízení předvolal k ústnímu jednání všechny známé účastníky řízení a přizval i osoby, které poskytly čestná prohlášení. Na tomto jednání byly podány svědecké výpovědi a pořízena fotodokumentace předmětných pozemků a přístupových pozemků k nim. Osoby, které poskytly čestná prohlášení, se vyslechnout nepodařilo, nicméně svědeckou výpověď podalo několik účastníků řízení a svědků a k dispozici byl také dostatek dalších důkazů, na základě kterých mohly správní orgány dostatečně zjistit skutkový stav věci. Nejvyšší správní soud proto uvádí, že s těmito důkazy se krajský soud vypořádal adekvátně.

[12] Pokud jde o ostatní důkazy zmiňované v kasační stížnosti, lze přisvědčit stěžovatelům, že krajský soud se k nim výslovně nevyjádřil. Z obsahu argumentace soudu (zejména v části týkající se fotografií založených ve správním spise) však vyplývá, že skutečnost, kterou měly uvedené důkazy osvědčovat (tedy že po tvrzené komunikaci skutečně jezdila motorová vozidla), nepovažuje soud za relevantní. Navíc již z uvedených fotografií vzal krajský soud tuto skutečnost za prokázanou; ve své podstatě bylo tedy nadbytečné vyjadřovat se k dalším důkazům, které toto tvrzení stěžovatelů podporují, zejména pak za situace, kdy se jednalo o důkazy prováděné již ve správním řízení, nikoli v samotném řízení o žalobě. Nejvyšší správní soud proto v tomto smyslu neshledal na straně krajského soudu pochybení, které by mohlo způsobit nezákonnost napadeného rozsudku.

[13] Co se týče námitek stěžovatelů proti porušování stavebního zákona, žádné takové námitky Nejvyšší správní soud v žalobě ani v následných podáních stěžovatelů v řízení o správní žalobě nenalezl. Stejně tak v uvedených písemnostech nenalezl ani námitku, že tvrzená účelová komunikace byla užívána od nepaměti. V žalobě bylo pouze uvedeno, že cestu užívali jejich rodiče od roku 1954, a sami stěžovatelé od roku 1969. Ani tyto námitky proto nejsou důvodné. Lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému hodnocení kasační stížnosti.

[14] Jádrem sporu v nyní projednávané věci je, zda na předmětných pozemcích vznikla účelová pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle uvedeného ustanovení je pozemní komunikace *„dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“* Pozemní komunikace se na základě odst. 2 téhož ustanovení dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Účelová komunikace je pak

podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích taková *„pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“* Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích smí každý v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem *„užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.“*

[15] Z citovaných ustanovení lze tedy dovodit, že komunikace má *ex lege* charakter účelové pozemní komunikace, pokud kumulativně naplňuje zákonem o pozemních komunikacích vymezené znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1) a znaky účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první). Musí se tak jednat o (I.) stálou a v terénu zřetelnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, která (II.) naplňuje účel vymezený v zákoně, (III.) jejíž vlastník dal souhlas s jejím obecným užíváním, a která (IV.) naplňuje nezbytnou komunikační potřebu. V nyní projednávaném případě jsou předmětem sporu poslední dva uvedené znaky, tedy souhlas vlastníka s obecným užíváním a naplnění nezbytné komunikační potřeby.

[16] Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“ v právní teorii definovaný jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“* (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. C. H. Beck, Praha 2012). Jak uvedl zdejší soud již v rozsudku ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 As 55/2013 – 32, jedná se o veřejnoprávní oprávnění každého užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, a to v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou výhradně ve vlastnictví subjektů veřejného práva, účelové komunikace mohou být i ve vlastnictví osob soukromých. V případech, kdy účelovou pozemní komunikaci vlastní soukromá osoba, se však může veřejnoprávní oprávnění každého užívat takovou účelovou komunikaci dostat do rozporu s jejím vlastnickým právem. Otázkou takového střetu se již ve své judikatuře zabýval Nejvyšší správní soud, Nejvyšší soud i Ústavní soud, které shodně dospěly k závěru, že omezit vlastnické právo lze ve veřejném zájmu buď se souhlasem vlastníka nebo bez projevené vůle vlastníka na základě zákona a za náhradu - tedy na podkladě čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, či nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Správní orgán proto při posuzování existence veřejně přístupné účelové komunikace musí zkoumat, zda vlastník, příp. jeho předchůdce, dal souhlas se zřízením účelové komunikace. Pokud by pak bylo prokázáno, že souhlas byl udělen, současný vlastník jej nemůže odvolat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Nemůže tedy pozemek ani zahrazovat, a tím znemožňovat ostatním vlastníkům nemovitostí využívat veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V případě pochybností o existenci souhlasu je však třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemků dotčených tvrzenou účelovou komunikací, protože v opačném případě by se jednalo o nepřiměřený zásah do

jeho vlastnického práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141).

[17] Souhlas vlastníka s obecným užíváním může být buď výslovný, nebo konkludentní (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128). Konkludentní souhlas přitom směřuje zásadně do minulosti - nejprve musí docházet k užívání pozemku jako cesty ze strany veřejnosti a teprve pokud vlastník dostatečně dlouho užívání nebrání (tj. neprojeví tzv. kvalifikovaný nesouhlas - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, či ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128), aktivuje se veřejné subjektivní právo na obecné užívání cesty, které svědčí každému. Nutno však dodat, že k tomu, aby veřejná cesta vznikla na základě konkludentního souhlasu, musí ji veřejnost reálně užívat, nestačí tedy jen to, že vlastník svůj pozemek neoplotí a ponechá jej volně přístupný (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49). Přestože tedy v nyní projednávaném případě nikdo z vlastníků pozemky v minulosti neoplocoval, nelze z toho ještě dovodit, že se jednalo o účelovou pozemní komunikaci. Aby se skutečně jednalo o souhlas s obecným užíváním, musí být totiž vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu ve smyslu občanského zákoníku, kterou může vlastník kdykoliv odvolat (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001), a vlastníci nemovitostí přiléhajících k "vyprošené" cestě by se tak museli zřízení přístupu domáhat úřední či soudní cestou (§ 170 odst. 2 stavebního zákona nebo § 1029 a násl. občanského zákoníku). Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je tudíž okruh osob, které mají svolení pozemek užívat (srov. Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Wolters Kluwer. Praha 2015).

[18] Jak vyplývá z výše uvedeného, je tedy potřeba posoudit, zda byl okruh uživatelů z pohledu vlastníka cesty spíše jasně vymezený, či spíše neurčitý. V nyní projednávaném případě se jedná o cestu, která se má nacházet uvnitř chatové osady na pozemcích vlastněných soukromými osobami. Okruh případných uživatelů tvrzené cesty se tak skládá především z osob, které cestu potřebují pro přístup ke své nemovitosti. Jiné osoby pak nemají důvod cestu užívat, neboť nevede k žádnému pro veřejnost atraktivnímu cíli. Již tyto základní informace nasvědčují skutečnosti, že okruh uživatelů případné cesty by byl spíše jasně vymezený. Tento závěr je pak umocněn svědeckými výpověďmi, ze kterých vyplynulo, že se po cestě jezdilo jen se souhlasem jednotlivých vlastníků pozemků, po nichž měla cesta vést, a také, že se před vjezdem do chatové osady nacházela dopravní značka „*Zákaz vjezdu*“, která povolovala vjezd pouze vlastníkům nemovitostí v chatové osadě. Bez povšimnutí nelze také ponechat skutečnost, že někteří majitelé pozemků ani tvrzenou cestu nepoužívají, neboť si zajišťují přístup přes jiné pozemky. I pokud by přes pozemky čas od času přecházeli či přejížděli jiní lidé, nelze vyloučit, že tak činili bez souhlasu, resp. bez vědomí vlastníků těchto pozemků. Na podkladě výše uvedeného má tak Nejvyšší správní soud za to, že tato třetí podmínka vzniku účelové pozemní komunikace nebyla v nyní projednávané věci naplněna.

[19] Dle názoru Nejvyššího správního soudu pak nelze považovat za splněný ani čtvrtý znak vzniku účelové pozemní komunikace, tedy naplnění nezbytné komunikační potřeby.

Tato potřeba je naplněna pouze v případě, že je tvrzená cesta pro předmětné pozemky buď jediným spojením, nebo se jedná o spojení nezbytné z jiného důvodu (např. nedostatečné naplnění nutné komunikační potřeby skrze ostatní cesty). Je tak zejména nutno zjistit, zda stejný účel nemůže naplnit jiná cesta, ideálně taková, která se nachází ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (viz Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Wolters Kluwer. Praha 2015). V nyní posuzované věci se jedná o cestu tvořenou celou rozlohou pozemku p. č. X, jehož šířka je přibližně 1,5 metru, vede kolem všech předmětných pozemků a je bez potíží průchozí. Tento pozemek navíc navazuje na zpevněnou cestu nacházející se na pozemku p. č. X, která je přístupná motorovými vozidly.

[20] Aby bylo možné říci, že tvrzená cesta nenaplňuje nutnou komunikační potřebu, musí alternativní cesta zejména skutečně existovat v terénu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015 - 32, či ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014 – 46). Existenci uvedené alternativní cesty v terénu v projednávaném případě přitom dle názoru Nejvyššího správního soudu bezpochyby prokazují fotografie a další důkazní materiály založené ve správním spise. Dále pak musí tato alternativní cesta naplnit komunikační potřebu v dostatečné míře. K vymezení dostatečné míry naplnění komunikační potřeby je přitom třeba přihlížet zejména k povaze nemovitostí, ke kterým cesty vedou, k dopravně technickému stavu alternativní cesty (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 87), k rozdílu v délce obou cest a k případné nutnosti upravit zpřístupňované nemovitosti (srov. stanovisko Veřejného ochránce práv č. 6253/2008/VOP/DS). Pokud jde o poslední dvě hlediska této podmínky, ta jsou podle názoru zdejšího soudu nepochybně bezproblémová, ostatně v tomto směru ani stěžovatelé nic nenamítali. Délka obou posuzovaných cest je v podstatě shodná (resp. případný rozdíl je zanedbatelný) a předmětné nemovitosti nemusí být pro přístup z alternativní cesty nijak upravovány. Co se týče dopravně technického stavu alternativní cesty, z fotografií je zřejmé, že ten je pro pěší přístup k nemovitostem dostačující. Jedná se sice o nezpevněnou cestu, nicméně se na ní nenacházejí větší nerovnosti a rozhodně se nelze ztotožnit s tvrzením stěžovatelů, že se jedná o cestu ohrožující či zcela nezpůsobilou pro osoby vyššího věku. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, *„[a]lby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. (...) Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (...).“* V případě tvrzené účelové pozemní komunikace by tedy šlo pouze o tzv. "cestu z pohodlí". Pokud se pak jedná o povahu nemovitostí, ke kterým alternativní cesta vede, jedná se o chaty určené k rekreaci. Zdejší soud je tedy toho názoru, že pro naplnění nutné komunikační potřeby je dostačující nezpevněná cesta umožňující průchod, navíc za situace, kdy existuje možnost parkování motorových vozidel ve vzdálenosti přibližně deseti metrů od nemovitosti stěžovatelů.

[21] Rozhodující v projednávané věci je bezpochyby také skutečnost, že tato alternativní cesta je k uspokojení nutné komunikační potřeby nejvhodnější, neboť nejméně omezuje vlastnické právo. Pokud stěžovatelé tvrdí, že vlastnické právo majitelů pozemků není

nadměrně zatěžováno, neboť je omezeno za vzájemné reciprocity, kdy tito majitelé užívají k přístupu ke svým pozemkům cestu ve vlastnictví stěžovatelů, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že tato skutečnost není pro nyní projednávanou věc relevantní, neboť se nejedná o podmínku vzniku účelové pozemní komunikace. Navíc by ani při zohlednění této skutečnosti nebylo možno konstatovat, že je vlastnické právo majitelů předmětných pozemků užíváním tvrzené účelové komunikace zatíženo méně, než užíváním alternativní cesty. Zanedbatelná (i když nikoli rozhodná) pak není ani skutečnost, na kterou upozorňoval krajský soud, že vyloučen není *a priori* ani přístup stěžovatelů přes pozemek p. č. X, a to po dohodě s jeho vlastníkem. Ostatně jak vyplývá ze správního spisu, tento pozemek k přístupu ke svým nemovitostem užívají i vlastníci pozemků p. č. X. Pokud stěžovatelé oponují tím, že jakékoli vybudování soukromé cesty ve vojenském prostoru, kterým je pozemek p. č. X, je protizákonné, takový argument je irelevantní, neboť z ničeho nevyplývá, že by užívání tohoto pozemku bylo podmíněno vybudováním soukromé cesty, nadto za situace, kdy je uvedený pozemek ke stejnému účelu užíván majiteli okolních pozemků za stávajícího stavu.

[22] Nelze pak přisvědčit ani námitce stěžovatelů, týkající se umožnění vjezdu vozidlům složek integrovaného záchranného systému, neboť jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017 – 38, tyto složky mají v nezbytných případech zajištěn příjezd přes cizí pozemky na základě zákona (např. § 25 zákona č. 239/2000 Sb., § 17 a násl. zákona č. 133/1985 Sb., či § 1037 občanského zákoníku; k tomu viz např. také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2977/2009). Stejně tak není rozhodující ani skutečnost, kdo byl vlastníkem pozemku do roku 1989, či že o vybudování tvrzené cesty svědčí její průběh v terénu, neboť v nyní projednávané věci není naplněna ani podmínka nezbytné komunikační potřeby.

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[24] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující rámec jeho běžné administrativní činnost. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků. Osobám zúčastněným na řízení neuložil Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti žádné povinnosti, za něž by jim příslušela náhrada nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 8. srpna 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu