



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Václava Štencla a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: ~~Ing. Jana Šonková~~, narozená dne ~~12. 8. 1974~~, bytem ~~Brno, J. B. Štefánika 10~~, zastoupená ~~Ing. Jaroslavem Šonkou~~, advokátem se sídlem ~~Brno, J. B. Štefánika 10~~, proti žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) ~~Ing. Jaroslav Šonka~~, narozená dne ~~12. 8. 1974~~, bytem ~~Brno, J. B. Štefánika 10~~, zastoupená ~~Ing. Jaroslavem Šonkou~~, bytem ~~Brno, J. B. Štefánika 10~~, II) ~~Ing. Jan Šonka~~, narozený dne ~~12. 8. 1974~~, bytem ~~Brno, J. B. Štefánika 10~~, a III) obec Skryje, se sídlem Skryje č. p. 38, proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 19. 9. 2024, č. j. JMK 134112/2024, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2026, č. j. 29 A 112/2024-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobám zúčastněným na řízení I a III **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V. Osoba zúčastněná na řízení II **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení II a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Tišnov, odboru dopravy a živnostenského úřadu, silničního správního úřadu, ze dne 6. 10. 2022, č. j. MUTI 41300/2022, sp. zn. S-MUTI 20567/2018/ODŽÚ/Dv. Tímto rozhodnutím byla deklarována existence veřejně

přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na pozemcích parc. č. 285/1 a 284 v k. ú. Skryje (dále také „sporná komunikace“).

[2] Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Brně shora označeným rozsudkem zamítl. Připomněl, že žalovaný rozhodoval ve věci opakovaně, neboť jeho předchozí rozhodnutí krajský soud zrušil rozsudkem ze dne 29. 5. 2020, č. j. 29 A 63/2019-56. Dospěl k závěru, že správní orgány dřívější nedostatky odstranily, doplnily skutková zjištění a podrobněji posoudily znak nutné komunikační potřeby. Konstatoval, že zaniklá cesta nemůže sloužit jako alternativní komunikace, stejně jako cesta, která by musela být teprve nově zbudována. Následně se zabýval tvrzenou absencí souhlasu vlastníka pozemků, přes něž deklarovaná komunikace vede. Přisvědčil správním orgánům, že ze zjištěného skutkového stavu lze dovodit souhlas vlastníka. Cesta byla po několik let užívána bez výhrad jejího vlastníka, resp. původního vlastníka, a souhlas s jejím užíváním nebyl časově omezen. Tvrzení žalobkyně o existenci výpovědí svědčících o opaku zůstalo pouze v rovině tvrzení. Krajský soud se proto ztotožnil se závěry žalovaného, že znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly naplněny, a žalobu zamítl jako nedůvodnou.

II. Argumentace účastníků řízení

Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížností. Namítá nesprávné právní posouzení věci, nedostatečně konkrétní skutková zjištění bez opory ve spisovém materiálu a částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[4] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nerespektoval pravidla pro posouzení souhlasu vlastníka a nutné komunikační potřeby. Podle ní oba znaky směšuje a neposuzuje je samostatně a strukturovaně, což vede k vadnému právnímu úsudku. Nesouhlasí ani se závěrem, že byl dán souhlas vlastníka, neboť krajský soud nezohlednil individuální okolnosti případu. Nesprávně posoudil také nutnou komunikační potřebu. Závěr o zániku obecní cesty není podložen konkrétními skutkovými zjištěními ani právním posouzením. Stěžovatelka brojí rovněž proti argumentu ekonomickou náročností obnovy obecní cesty. Napadený rozsudek vytváří nepřípustný princip přenesení veřejné zátěže na vlastníka v tom smyslu, že pokud obecní infrastruktura není udržována nebo využívána, lze veřejný režim cesty přenést na soukromý pozemek. Krajský soud podle ní provedl test proporcionality v její neprospěch. Zájem několika vlastníků okolních nemovitostí na přístupu porovnal s potenciální finanční zátěží obce a upřednostnil ekonomické zájmy obce před ochranou vlastnického práva stěžovatelky. Stěžovatelka dále tvrdí, že se krajský soud bez dostatečného vysvětlení odchýlil od svého původního hodnocení ve zrušujícím rozsudku. V něm požadoval pečlivé posouzení původní obecní cesty jako možné komunikační alternativy a akcentoval proporcionalitu zásahu do vlastnického práva. Nyní se od tohoto východiska odchýlil, aniž by to přesvědčivě vysvětlil. Napadený rozsudek proto nepředstavuje logické pokračování předchozího rozhodnutí; jde o nevysvětlený odklon, který činí rozsudek nepřezkoumatelným.

Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[5] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Námitku nepřezkoumatelnosti považuje za obecnou. Podle něj krajský soud řádně vysvětlil, proč původní obecní cesta nepředstavuje existující alternativu, proč byla naplněna nutná komunikační potřeba a z jakých důvodů byl prokázán souhlas vlastníka. Stěžovatelka odkazuje na blíže nespecifikovanou judikaturu, a uvádí-li konkrétní judikaturu, není s ní napadený rozsudek v rozporu. Neuvádí, v čem konkrétně mělo dojít ke směšování jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

pokračování

[6] Osoba zúčastněná na řízení I se ztotožňuje s krajským soudem. Předchozí zrušující rozsudek neoznačil obecní cestu za reálnou alternativu; pouze vytkl nedostatečné posouzení této otázky. Nynější skutková zjištění potvrzují, že původní trasa již v terénu není patrná a její zprovoznění by vyžadovalo nové stavební řešení. Souhlas s veřejným užíváním mohl být udělen konkludentně a tvrzení o jeho dočasnosti neobstojí. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí, nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Argumentace stěžovatelky směřuje k popření veřejného režimu cesty, která v území po dlouhou dobu plní konkrétní dopravní funkci. Stěžovatelka ji sama užívá jako přístupovou cestu ke své nemovitosti.

[7] Osoba zúčastněná na řízení II zpochybňuje souhlas vlastníka se změnou charakteru pozemku i s veřejným užíváním komunikace a uvádí, že ke zpevnění plochy došlo bez souhlasu vlastníka. Poukazuje na neuskutečňovanou směnu pozemků, nerovné hodnocení svědeckých výpovědí, další možné přístupy do tábora, změny územního plánu a úpravy hranic pozemků při digitalizaci. Kritizuje také postup obce a poukazuje na nepovolenou stavbu. V dalších podáních osoba zúčastněná na řízení opakuje, že vlastník s veřejným užíváním nesouhlasil, případně je připustil jen dočasně, že nejsou splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace a že obec měla hledat řešení respektující vlastnická práva. Znovu uvádí také své výhrady týkající se katastrálního stavu, tvrzené „černé stavby“ a její legalizace územním plánem.

[8] Osoba zúčastněná na řízení III nejprve požádala o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení I a v dalším podání se ohradila proti tvrzením osoby zúčastněné na řízení II, která považovala za lživá a urážlivá.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Jádrem sporu je, zda na pozemcích parc. č. 285/1 a 284 v k. ú. Skryje existuje veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[11] Ustanovení § 2 zákona o pozemních komunikacích ve svém odstavci prvním stanoví, že *pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*. V odstavci druhém pak vymezuje kategorie pozemních komunikací a mezi ně řadí pod písmenem d) účelovou komunikaci.

[12] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí: *Účelová komunikace je 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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.*

[13] Vedle znaků výslovně uvedených v zákoně je pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace nutné naplnit také (i) souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a (ii) nezbytnou komunikační potřebu (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, odst. [17]). Veřejně přístupná účelová komunikace tak musí kumulativně splňovat následující znaky (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2026, č. j. 4 As 268/2025-28, bod [24]):

- a) existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

- b) naplnění zákonného účelu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
- c) souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním, výslovný nebo konkludentní;
- d) nutná, nezbytná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá (i) nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, (ii) směřování jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace, (iii) nesprávné posouzení existence souhlasu vlastníka a (iv) nesprávné posouzení nutné komunikační potřeby ve spojení s proporcionalitou zásahu do vlastnického práva.

III.1 Nepřezkoumatelnost rozsudku

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Tato vada by totiž bránila jeho věcnému přezkumu. Aby byl rozsudek přezkoumatelný, musí z něj být patrné, z jakého skutkového stavu soud vycházel, které skutečnosti považoval za rozhodné a proč případně nepřisvědčil účastníkům. Subjektivní nesouhlas stěžovatele s postupem soudu či s důvody jeho rozhodnutí sám o sobě nepřezkoumatelnost nezakládá (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2025, č. j. 7 As 269/2024-35).

[16] Je-li rozhodnutí správního orgánu řádně odůvodněno, žalobní námitky se shodují s námitkami odvolacími a krajský soud nedospěje k odlišným závěrům, může si správné závěry správního orgánu se souhlasnou poznámkou osvojit (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 26. 9. 2024, č. j. 6 Afs 168/2023-44, ze dne 27. 6. 2024, č. j. 10 Afs 26/2024-62, nebo ze dne 27. 6. 2024, č. j. 8 Afs 151/2022-135). Vlastní hodnocení krajského soudu proto může spočívat i v souhlasném odkazu na odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, jestliže se s ním ztotožní (rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2024, č. j. 2 Afs 43/2023-44, bod [12] a tam uvedená judikatura). Napadený rozsudek je pak třeba číst ve spojení s těmi částmi rozhodnutí žalovaného, jejichž závěry si krajský soud osvojil.

[17] Stěžovatelka v bodech 7 a 23 doplnění kasační stížnosti namítá, že krajský soud nepřesvědčivě odůvodnil změnu svého stanoviska. Podle ní původně považoval alternativní obecní cestu za neudržovanou, zatímco v napadeném rozsudku ji označil za právně a fakticky neexistující. V bodě 23 doplnění kasační stížnosti konkrétně tvrdí, že krajský soud nevysvětlil, proč jej doplněná skutková zjištění vedla k závěru o zániku alternativy, a nikoli pouze k potvrzení jejího zanedbaného stavu.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z bodů 11 až 14 ve spojení s body 24 a 25 napadeného rozsudku je zřejmé, k jakému závěru krajský soud v dané otázce dospěl a proč. Stejně tak je zřejmé, že své předchozí hodnocení nezměnil. Ve svém prvním rozsudku ze dne 29. 5. 2020, čj. 29 A 63/2019-56, bod [25], krajský soud uvedl, že „*správní orgány neprokázaly, že ve vztahu k předmětné komunikaci byl naplněn znak v podobě nezbytnosti komunikační potřeby*“. Krajský soud tedy správní orgány zavázal k řádnému posouzení znaku nezbytné komunikační potřeby. Nevyslovil žádný závěr, podle něhož by nezbytná komunikační potřeba v daném případě nebyla dána, např. proto, že by existovala alternativa v podobě původní obecní cesty, která je pouze zanedbaná a po běžné údržbě může znovu sloužit svému účelu, jak tvrdí stěžovatelka. Z předchozího rozsudku krajského soudu vůbec neplyne, že by obecní cestu krajský soud hodnotil jako existující a použitelnou alternativu. Pouze konstatoval, že správní orgány možnost tohoto alternativního spojení dostatečně neprověřily. Hovořil-li tedy krajský soud v této souvislosti o možné alternativě, měl tím zjevně na mysli to, že její existence nebyla správními orgány vyvrácena.

pokračování

[19] Doplnily-li správní orgány následně jednak dokazování, jednak vlastní hodnocení této alternativy, a krajský soud na tuto skutečnost zřetelně poukázal, není jeho současný závěr o neexistenci reálné alternativní komunikace nijak v rozporu s jeho předchozím rozsudkem. Nejedná se tedy ani o odchýlení se od závazného právního názoru. Důvod, proč nyní krajský soud oproti předchozímu rozsudku hodnotil existenci alternativní komunikace věcně, je z rozsudku zcela zřejmý.

[20] Stěžovatelka dále namítá, že pokud krajský soud nově vyšel z toho, že alternativní cesta již neexistuje a musela by být nově vybudována, měl výslovně vysvětlit, proč je za těchto zjištění zásah do jejího vlastnického práva přiměřený, proč veřejný zájem převládá a proč nelze rozumně zvolit jiné řešení (bod 9 doplnění kasační stížnosti).

[21] Ani tato výhrada nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Je z něj totiž patrné, které skutečnosti krajský soud považoval za rozhodné při posouzení jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace a proč dospěl k závěru o její existenci. Zřejmé je i jeho hodnocení existence nutné komunikační potřeby, tj. možnosti jiného řešení (viz zejména body 22 až 25 či bod 28 napadeného rozsudku). Právě toto hodnocení je fakticky hodnocením proporcionality zásahu do vlastnického práva, jak plyne i z judikatury Ústavního soudu, z níž krajský soud vycházel (např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[22] Námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto nejsou důvodné a Nejvyšší správní soud ani nad rámec kasačních námitek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal.

III.2 Směšování jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace

[23] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud směšuje jednotlivé znaky veřejně přístupné účelové komunikace, konkrétně souhlas vlastníka a nutnou komunikační potřebu.

[24] Se stěžovatelkou je nutno souhlasit v tom, že souhlas vlastníka a nutná komunikační potřeba jsou samostatné znaky, které musejí být splněny kumulativně. Přílehlavé jsou i její odkazy na judikaturu, které tento závěr potvrzují (rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, jakož i na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Ani samotný souhlas vlastníka komunikace (popř. jeho právního předchůdce) tedy neznamená, že by byla automaticky splněna podmínka nutné komunikační potřeby nebo že by ji nebylo nutno zkoumat. Každý znak je třeba posoudit samostatně.

[25] Se stěžovatelkou však nelze souhlasit v tom, že by krajský soud postupoval v rozporu s těmito požadavky. Krajský soud po vymezení skutkových okolností a právních východisek posoudil nutnou komunikační potřebu samostatně v bodech 24 a 25 napadeného rozsudku. V bodech 27 až 29 se pak samostatně zabýval souhlasem s užíváním. To, že obě podmínky rozlišoval, je patrné i z bodu 26, v němž výslovně uvedl, že po posouzení nutné komunikační potřeby přistupuje k otázce posouzení udělení souhlasu. Oba znaky tedy posuzoval odděleně a až poté učinil celkový závěr. Námitka směšování obou znaků, respektive absence jejich samostatného a strukturovaného posouzení proto není důvodná.

III.3 Existence souhlasu s užíváním

[26] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud přesvědčivě nevyložil, kdo souhlas udělil, kdy k tomu došlo a zda se vztahoval k neurčitému okruhu osob. Tvrdí, že ona i předchozí vlastník

připustili užívání pouze dočasně v očekávání budoucí směny pozemků. Samotné dlouhodobé strpění užívání podle ní k závěru o souhlasu k veřejnému užívání nestačí.

[27] Obecně platí, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním komunikace nemusí být výslovný a může být vyjádřen i konkludentně. Dovožuje-li snad tedy stěžovatelka, že za všech okolností musí jít o výslovný souhlas, navíc přímo adresovaný onomu neurčitému okruhu osob, pak s takovým názorem nelze souhlasit. Jestliže vlastník v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, neprojevil kvalifikovaný nesouhlas, postačí, že užívání pozemku jako komunikace neurčitým okruhem osob strpěl (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, odst. [29], ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, odst. [18], nebo ze dne 20. 10. 2015, č. j. 6 As 280/2014-62, odst. [26]). Nekonání vlastníka je v takovém případě považováno za konkludentní souhlas s veřejným užíváním (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 282/2016-54, odst. [19]).

[28] Souhlas vlastníka musí být zkoumán k počátku užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, odst. [43]). Zároveň platí, že změně-li se vlastník cesty, předchozí souhlas zásadně přechází na právního nástupce, který jím je vázán (srov. např. rozsudek NSS č. j. 2 As 282/2016-54, odst. [22], a rozsudek ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204).

[29] Krajský soud ve shodě se správními orgány dospěl k závěru, že původní vlastník komunikace s veřejným užíváním souhlasil a tento souhlas nebyl časově omezen. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje, neboť má oporu ve svědeckých výpovědích ~~Janakova~~ ~~Janakova~~ a ~~Janakova~~ ve vyjádření původního vlastníka komunikace ~~Janakova~~ ze dne 22. 2. 2021. Ten mimo jiné uvedl: „Cesta přes p. č. 285/1 a 284 se tak postupně stávala nutností k dostupnosti chat i tábora. [...] Z uvedeného vyplývá, že jsem aktivně tuto cestu dle potřeb veřejnosti udržoval, zejména po jaro před sezónou, aby lokalita byla dostupná i pro mne s malotraktorem. [...] Nechával jsem i návštěvy, za dětmi do tábora, projet po vlastním pozemku, když už k nám zabloudily.“ Jakkoliv lze z celého tohoto vyjádření dovodit, že ~~Janakova~~ vše činil ze svého pohledu z dobré vůle (a možná v očekávání odlišného budoucího řešení situace po dohodě s představiteli obce), nelze jeho jednání vykládat jinak než jako konkludentní souhlas s veřejným užíváním posuzované komunikace. Ve prospěch tohoto závěru svědčí také skutečnost, že ~~Janakova~~ nechal na vlastní žádost přeložit označení turistické stezky z komunikace na obecním pozemku na spornou komunikaci vedenou po jeho pozemcích, jak potvrdil svědek ~~Janakova~~ i sám ~~Janakova~~ ve své reakci na tuto výpověď (podání ze dne 22. 2. 2021). Jednání ~~Janakova~~ nenásvědčuje tomu, že by jeho souhlas byl časově omezen. I kdyby věřil tomu, že se jedná o řešení dočasné, navenek svůj souhlas s užíváním časově neomezil.

[30] Za další indicii svědčící souhlasu s veřejným užíváním i tomu, že tento souhlas nebyl časově omezen, Nejvyšší správní soud ve shodě se žalovaným považuje žádost stěžovatelky o převedení cyklostezky z původní obecní cesty na spornou komunikaci. Byť tato žádost souvisela s plánovanou změnou územního plánu, nejsou podstatné stěžovatelčiny pohnutky, nýbrž samotný fakt, že stěžovatelka tímto také projevila vůli, aby byla sporná komunikace užívána veřejně – blíže neurčeným okruhem cyklistů.

[31] Souhlas vlastníka tedy nebyl dovozován z pouhého „mlčení“, ale z více vzájemně souvisejících projevů vůči veřejnosti. Stěžovatelka přitom nijak konkrétně nezpochybnila jednotlivé důkazy ani jejich hodnocení žalovaným a krajským soudem. Vyjádřila pouze své přesvědčení, že by měly být důkazy hodnoceny odlišně, nicméně s tím se Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neztotožňuje. Hodnocení krajského soudu je souladné s výše uvedenou judikaturou a ani ze stěžovatelkou citované judikatury (rozsudky NSS ze dne 21. 1. 2010, č. j. 1 As 76/2009-60, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, ze dne

pokračování

30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS) neplyne, že by shora popsané skutečnosti měly být posuzovány odlišně.

[32] Námitka absence souhlasu vlastníka s veřejným užíváním pozemní komunikace tedy není důvodná.

III.4 Nutná komunikační potřeba a proporcionalita zásahu do vlastnického práva

[33] Stěžovatelka zpochybňuje také naplnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícího v existenci nutné komunikační potřeby. Namítá, že existuje alternativa v podobě původní obecní cesty, která nezanikla, ale je pouze zanedbaná.

[34] Nutná komunikační potřeba se vždy posuzuje ve vztahu ke konkrétním nemovitostem, pro něž sporná cesta slouží jako komunikační spojnice (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, odst. [37]). Sporná cesta musí představovat buď jediné spojení, nebo spojení z jiného důvodu nezbytné. Jde-li o pouhou „cestu z pohodlí“, nejedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Alternativní cesta navíc musí fakticky existovat; nestačí hypotetická možnost ji nově vybudovat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2026, č. j. 10 As 247/2025-33, odst. [22]). Platí pro ni stejně jako pro spornou komunikaci, že musí představovat stálou a v terénu patrnou dopravní cestu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[35] Krajský soud posuzoval naplnění znaku nutné komunikační potřeby v souladu s výše uvedenými judikturními východisky. Z jeho úvah neplyne, že by za klíčovou považoval ekonomickou náročnost obnovení původní obecní cesty. Šlo pouze o doplňující údaj k nosnému závěru, že původní obecní cesta zanikla. Krajský soud ve shodě se žalovaným vyšel z toho, že cesta již není v terénu patrná, nelze určit její trasování a nejde pouze o neudržovanou komunikaci, kterou by bylo možné obnovit běžnou údržbou. Tento závěr má přitom oporu ve fotodokumentaci, která je součástí správního spisu. Na leteckém snímku z roku 2015 (oproti leteckým snímkům z předchozích let) již původní obecní cesta není patrná. Na fotografiích z místa je v trase této cesty v některých částech i vzrostlejší porost či závora. Tam, kde má trasa podle fotografií procházet plochou s nižším porostem, tvoří tato plocha jeden celek, aniž by bylo patrné, kde přesně v této ploše původní komunikace vedla. Pokud by měly být tyto plochy upraveny tak, aby mohly být využívány jako účelová komunikace, muselo by dojít k jejich podstatným úpravám, které již nelze považovat za pouhou údržbu. Jednalo by se již o obnovu spočívající ve vytvoření nové komunikace v místě, kde již dříve komunikace existovala, nicméně následně zanikla.

[36] Neobstojí ani námitka, že veřejný režim byl na soukromý pozemek přenesen pouze v důsledku absence údržby obecní cesty. Z obsahu správního spisu i z vyjádření ~~stěžovatelky~~ je totiž patrné, že to byl právě on, jakožto vlastník sporné komunikace, kdo se přičinil o to, aby přestala být původní obecní cesta užívána, a to mimo jiné za účelem ochrany vodního zdroje. ~~stěžovatelka~~ naopak usiloval o to, aby veřejnost využívala jiné dopravní spojení, a to právě přes spornou komunikaci, kterou pro tyto účely dle svých slov také udržoval. Zánik obecní cesty tedy nebyl způsoben pouhým zanedbáním údržby, nýbrž s podstatným přispěním aktivního jednání ~~stěžovatelky~~.

[37] Na uvedených závěrech nic nemění ani odkazy stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, a na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Stěžovatelka jimi podporuje požadavek šetřit vlastnické právo a zkoumat skutečnou nezbytnost omezení. Právě tuto otázku však krajský soud posoudil prostřednictvím znaku nutné komunikační potřeby. Rozhodující nebyla finanční výhodnost soukromé cesty, ale absence existující plnohodnotné alternativy. Proporcionalita zásahu do vlastnického práva je vyjádřena právě znakem nutné komunikační potřeby. Existuje-li jiný

způsob, jak zajistit komunikační spojení nemovitostí bez omezení vlastnického práva, je třeba mu dát před takovým omezením přednost (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014-29, odst. [26]). V posuzované věci však jiný způsob (existující komunikační alternativa) neexistuje. Vybudování nové cesty v trase cesty v mezidobí zaniklé jde nad rámec judikaturou uznávané proporce mezi zásahem do vlastnického práva a požadavkem na zajištění nutné komunikační potřeby. Jinak řečeno, stěžovatelka je v případě, že aktuálně neexistuje komunikační alternativa, povinna strpět k zajištění nutné komunikační potřeby využití svého pozemku, i když by bylo rozumně možné tuto potřebu zajistit vybudováním nové cesty (v trase cesty zaniklé) a i když v minulosti komunikační alternativa existovala (v podobě zaniklé cesty). Stěžovatelkou citovaná judikatura proto nevede k jinému závěru, než jaký učinil krajský soud.

[38] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ani námitky týkající se nutné komunikační potřeby a proporcionality zásahu do vlastnického práva nejsou důvodné.

III.5 Obec Skryje jako osoba zúčastněná na řízení

[39] Nejvyšší správní soud nad rámec uplatněných námitek zjistil, že se krajský soud dopustil procesního pochybení, jestliže obec Skryje podle § 34 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) nevyrozuměl o probíhajícím řízení a neumožnil jí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Podle § 44b zákona o pozemních komunikacích je totiž obec účastníkem řízení ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací na jejím území i tehdy, není-li jejich vlastníkem. Rozhodnutím vydaným v takovém řízení proto může být přímo dotčena na svých právech a z tohoto důvodu může také sama podat žalobu proti takovému rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023-32).

[40] Zjištěná procesní vada však neměla vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť s ohledem na stanoviska obce Skryje uplatněná ve správním řízení by zjevně v řízení před krajským soudem podporovala stranu žalovanou, a výsledek soudního přezkumu by pro ni proto nemohl být příznivější. I bez procesního pochybení by byl tedy výsledek řízení stejný (srov. rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2026, č. j. 6 As 34/2025-54, bod [16], ze dne 20. 4. 2017, č. j. 2 As 343/2016-44, bod [24], nebo ze dne 15. 11. 2018, č. j. 7 As 245/2018-28, bod [25]). Nejvyšší správní soud již s obcí Skryje jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal, přičemž i z jejího vyjádření jednoznačně plyne, že se s rozsudkem krajského soudu ztotožňuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, který byl procesně úspěšný, nevznikly náklady přesahující rámec běžné úřední činnosti; náhrada nákladů se mu proto nepřiznává.

[43] O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Osoby zúčastněné na řízení I a III, jimž ze žalobou napadeného rozhodnutí vyplývala práva, která v řízení před krajským soudem chránily, nebyly zastoupeny advokátem ani netvrdily vznik nákladů, o nichž by měl Nejvyšší správní soud rozhodovat. Soud jim zároveň neuložil žádnou povinnost. Proto soud těmto osobám zúčastněným na řízení nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osoba zúčastněná na řízení II nebránila právo plynoucí ze žalobou napadeného rozhodnutí a ani jí soud neuložil žádnou povinnost; nemá proto právo

pokračování

na náhradu nákladů řízení. Zároveň soud u žádné z osob zúčastněných na řízení neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení.

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

V Brně dne 21. srpna 2026

Eva Šonková
předsedkyně senátu