



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) J. N. ml., b) T. N., c) L. H., d) R. H., e) J. S., f) V. S., g) J. S.**, všichni zast. Mgr. Martinem Štuksou, advokátem se sídlem Kaplická 1037/12, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2017, sp. zn. ODSH 53248/2016/ivmi SO 5, č. j. 98025/2017/ODSH, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **K. Č.**, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 4. 2019, č. j. 57 A 14/2017 - 76,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Návrhem ze dne 2. 9. 2015 se osoba zúčastněná na řízení domáhala u Obecního úřadu v Ostrovci, jakožto příslušného silničního správního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“), určení charakteru účelové komunikace na pozemku parc. č. X v katastrálním území X (dále též „sporný pozemek“), jehož je od roku 2000 vlastníkem. Tento pozemek koupila od Československé obchodní banky, a. s. (dále jen „mezitímní vlastník“), spolu s jejím rekreačním střediskem na pozemku parc. č. X v katastrálním území X. Sporný pozemek měl sloužit jako komunikace spojující rekreační středisko (pozemek parc. č. X) s veřejnou komunikací (pozemek parc. č. X). Osoba zúčastněná na řízení sporný pozemek převzala jako mezitímním vlastníkem udržovanou cestu, určenou výlučně pro potřeby rekreačního střediska. Zároveň se domáhala, aby správní orgán I. stupně deklaroval, že na navazujícím pozemku parc. č. X se nachází veřejně přístupná komunikace.

[2] Poté, co jeho první rozhodnutí v tomto řízení ze dne 8. 3. 2016 zrušil žalovaný, vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí ze dne 24. 11. 2016, č. j. OUO–0261/2015/DO-77, kterým ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), deklaroval neexistenci veřejně přístupné komunikace na sporném pozemku a v odůvodnění, vzhledem k nutnosti posuzovat účelovou komunikaci jako celek, uvedl, že se veřejně přístupná komunikace nenachází ani na navazujícím pozemku parc. č. X. Proti tomuto rozhodnutí podala odvolání jak osoba zúčastněná na řízení, domáhající se toho, aby za veřejně přístupnou účelovou komunikaci byla označena komunikace na pozemku parc. č. X, tak žalobci, kteří požadovali, aby za ni byla označena navíc i komunikace na sporném pozemku. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 14. 8. 2017, sp. zn. ODSH 53248/2016/ivmi SO 5, č. j. 98025/2017/ODSH.

[3] Žalobci podali proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem ze dne 10. 4. 2019. Podle krajského soudu nebylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Při posouzení námitek týkajících se existence veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku vyšel krajský soud z toho, že sporné bylo jen splnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace. Takový souhlas však výslovně ani konkludentně nevyslovil žádný z vlastníků sporného pozemku. Souhlas s obecným užíváním nelze dovodit z toho, že osoba zúčastněná na řízení umožňuje používání cesty na sporném pozemku uživatelům svého rekreačního areálu na sousedním pozemku parc. č. X. Samotné umožnění užívání cesty návštěvníkům rekreačního zařízení totiž neznamená souhlas s jejím obecným užíváním, tj. neomezeným využíváním širokou veřejností. Souhlas směřovaný vůči návštěvníkům rekreačního zařízení osoby zúčastněné na řízení je pouze souhlasem podmíněným, neboť se z povahy věci vztahuje k relativně omezenému okruhu subjektů (konkrétním zákazníkům), za jasně vymezeným účelem (přijímání služeb); je tedy omezen pouze na osoby, které využívají nebo hodlají využít jejich služeb. Naopak jiným lidem se osoba zúčastněná na řízení snažila ve vstupu na pozemek zabránit. Manželům K., kterým patří chata na sousedním pozemku, pak hned v kupní smlouvě, kterou v roce 2000 sporný pozemek nabyli, zřídila věcné břemeno spočívající v právu cesty. Již před rokem 2006 byla na sporném pozemku umístěna zákazová značka B1 (zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech), v roce 2013 pak uzamykatelná závora, čímž osoba zúčastněná na řízení aktivně bránila využívání cesty na sporném pozemku ze strany jiných osob než zákazníků rekreačního areálu.

[4] V předešlé době, kdy sporný pozemek patřil mezitímnímu vlastníkovi, tedy v letech 1994 až 2000, byla cesta používána dokonce pouze jeho zaměstnanci, respektive rekreanty, v roce 1995 byl rekreační areál oplocen a bez odemčení branky nebylo možno se z něj dostat k pozemkům žalobců. Souhlas s užíváním cesty směřovaný vůči zaměstnancům a těm, komu odemkli branku, označil krajský soud nejvýš za výprosu ve smyslu § 2189 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, která vlastníka nezavazuje do budoucna. Takový souhlas neudělili ani předchozí vlastníci, manželé P., kteří pozemek nabyli v restituci. V době, kdy jim sporný pozemek patřil, byla cesta na něm využívána převážně návštěvníky rekreačního střediska. Ostatním uživatelům sice manželé P. v jeho užívání patrně aktivně nebránili, ale podle správního spisu využívali obyvatelé chat i hausbótů cestu vedoucí diagonálně přes pozemek parc. č. X, některým žalobcům ostatně vůči tomuto pozemku svědčilo věcné právo cesty. Obyvatelům chat chtěli v té době manželé P. sporný pozemek prodat, ovšem neúspěšně. Krajský soud proto zpochybnil nynější tvrzení manželů P., že s používáním cesty na sporném pozemku vždy souhlasili. Nevěrohodným je činí jednak jejich dřívější snaha pozemek prodat, jednak skutečnost, že nyní mají zájem na tom, aby na sporném pozemku byla deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, neboť by se tím zmenšila pravděpodobnost, že dojde k obnovení již zaniklé cesty na jejich pozemku parc. č. X. Správní orgány tak na základě provedeného dokazování skutečně nemohly dospět k závěru, že byl dán souhlas vlastníků s veřejným užíváním cesty.

pokračování

[5] Krajský soud tedy uzavřel, že ani manželé P., ani následně mezitímní vlastník, ani konečně osoba zúčastněná na řízení neudělili souhlas s veřejným užíváním cesty, a to ani konkludentně. Pokud manželé P. využívání cesty nebránili, bylo to dáno tím, že veřejnost místo této cesty využívala spíše cestu přes pozemek parc. č. X. Naopak žalobci se o možnost využití cesty na předmětném pozemku začali významněji zajímat až poté, kdy jim bylo v roce 2010 znemožněno využívat cestu přes pozemek parc. č. X. Také následné kroky mezitímního vlastníka a osoby zúčastněné na řízení vedou k závěru, že k udělení souhlasu nedošlo, neboť z jejich jednání lze naopak usuzovat na nesouhlas s obecným užíváním. Krajský soud také shledal, že skutková zjištění správních orgánů mají oporu v provedeném dokazování, z něhož vyvodily příléhavé závěry. Z důvodu chybějícího souhlasu vlastníka sporného pozemku tedy není možné označit účelovou komunikaci na sporném pozemku za veřejně přístupnou. Krajský soud vyzval žalobce, aby svůj přístup k chatkám řešili instituty soukromého práva, které zatíží vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení méně, tedy přiměřeněji, než deklarování veřejně přístupné účelové komunikace na jejím pozemku.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Ve správním řízení byl podle nich jednoznačně prokázán souhlas manželů P. s veřejným užíváním sporného pozemku, neboť umožňovali široké veřejnosti přístup na sporný pozemek a v tomto užívání nijak nebránili, což potvrdili manželé P. i jejich syn. V době jejich vlastnictví navíc nebyl rekreační areál oplocen. Krajský soud uvedl, že v době jejich vlastnictví k bránění užívání cesty patrně nedocházelo, což naznačuje, že krajský soud staví své rozhodování na spekulacích. Jejich prohlášení přitom odpovídá prohlášením dalších osob, naopak tvrzení krajského soudu o snížení důkazní hodnoty výpovědi manželů P. z důvodu zájmu na neužívání cesty přes pozemek parc. č. X je nesmyslné. Ve vztahu k tomuto pozemku již totiž bylo v jiném správním řízení deklarováno, že původně existující cesta není veřejně přístupnou komunikací, ostatně hned poté, co se pozemek dostal do jejich vlastnictví, začali užívání diagonálně vedené cesty aktivně bránit, naopak užívání cesty na sporném pozemku jim nevadilo. To, zda se pokoušeli sporný pozemek prodat, nemůže mít vliv na jejich věrohodnost, neboť soukromé i veřejné cesty mohou být předmětem prodeje. Takový souhlas udělený manželé P. pak nemohli mezitímní vlastník a osoba zúčastněná na řízení pozdějším „regulováním“ provozu nijak odvolat.

[8] U osoby zúčastněné na řízení pak není jisté, zda konkludentní souhlas v prvních letech svého vlastnictví také neudělila. Ve vztahu k užívání komunikace návštěvníkům rekreačního zařízení nemohlo jít o výprosu, jak se domnívá krajský soud. Z výpovědi svědků vyplynulo, že v 90. letech probíhal v areálu prodej zboží a poskytování stravovacích služeb, což pokračovalo i po nabytí vlastnictví osobou zúčastněnou na řízení. Takový provoz je ovšem z povahy věci přístupný předem neomezenému okruhu osob, tedy veřejnosti. Kdokoli se totiž mohl v tomto areálu ubytovat či stravovat, a tedy i využívat cestu na sporném pozemku, takže lze mít za to, že konkludentní souhlas poskytla i osoba zúčastněná na řízení. Krajský soud pochybil, když neměl pochybnosti o věrohodnosti těch výpovědí, které byly příznivé pro tvrzení osoby zúčastněné na řízení, byť byly v rozporu s jinými výpověďmi. Krajský soud navíc převzal některé další závěry z rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného, byť prvostupňové rozhodnutí se některými podstatnými otázkami nezabývalo, například provozem živnosti. Ze všech těchto důvodů stěžovatelé navrhuje, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a kasační stížnost pokládá za nedůvodnou.

[10] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti zpochybnila, že by prokázání skutkového stavu bylo možno pokládat za právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z kasační stížnosti ani nijak konkrétně nevyplývá, jaké vady řízení před správními orgány ve smyslu písm. b) téhož ustanovení stěžovatelé namítají. Ve správním řízení bylo prokázáno, že manželé P. s užíváním cesty pro obsluhu rekreačního střediska nesouhlasili a mezitímnímu vlastníkovi nezbylo, než od nich sporný pozemek za nestandardně vysokou cenu koupit. I kdyby navíc souhlas s užíváním udělili, nešlo o souhlas veřejný, tedy adresovaný neomezenému okruhu osob po neomezenou dobu. Rekreační středisko bylo od vybudování kolem roku 1970 až do jeho převzetí osobou zúčastněnou na řízení v roce 2010 užíváno výhradně zaměstnanci mezitímního vlastníka, a to pouze po dobu letní sezóny, trvající sotva půl roku. Oba zmínění vlastníci pozemku bránili dopravním značením tomu, aby cestu na sporném pozemku využíval i někdo jiný než vymezená skupina osob. Opírají-li stěžovatelé své námitky o svědecké výpovědi osob tvrdících, že cestu užívaly nikoli jako klienti rekreačního střediska, ale jako obecná veřejnost, pak ze strany svědků nejde o nic jiného, než o přiznání k vlastnímu protiprávnímu jednání. Z toho ale nelze dovodit jakékoli dobrovolné omezení vlastnického práva ze strany kteréhokoli z majitelů cesty. Navíc se jednalo především o využívání pěší, které nepodléhá veřejnoprávní regulaci zákona o pozemních komunikacích. Ostatně sami žalobci zákaz vjezdu respektovali a až do roku 2010 využívali pro příjezd ke svým chatám jiného přístupu - ledaže si kvůli klimaticko-technickým podmínkám sjednali ke spornému pozemku jednorázovou výprosu. Rekreační areál, k němuž vede cesta na sporném pozemku, je oplocen již od první poloviny 90. let. Užívání této cesty si žalobci vymohli až v roce 2012 na základě rozhodnutí civilních soudů ve sporu o věcné břemeno, a to výhradně ve prospěch tří chat. Tím ovšem sami žalobci dokazují, že snaha o deklarování veřejně přístupné pozemní komunikace je jen obcházením ekonomických důsledků dlouhodobého právního zanedbání snahy zajistit si přístup k chatám v režimu soukromého práva. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhuje kasační stížnost odmítnout, popřípadě zamítnout.

[11] Žalobci c) až f), kteří nepodalí kasační stížnost, odkázali na svá vyjádření v podáních v řízení před krajským soudem.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] V posuzované věci je rozhodnou právní otázkou, zda ve vztahu ke spornému pozemku byly dány podmínky pro jeho označení za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Nejde přitom o otázku čistě skutkovou, jak ve vyjádření ke kasační stížnosti uváděla osoba zúčastněná na řízení, nýbrž o otázku, zda cesta na sporném pozemku naplňuje podmínky veřejné přístupnosti vyplývající z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[14] Ten stanoví: *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*

pokračování

*oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.*

[15] Judikatura Ústavního soudu a NSS dovodila z citovaného ustanovení následující čtyři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jejichž naplnění je třeba v řízení o určení její existence zkoumat:

- 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 - 25);
- 2) tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21, bod [18]);
- 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33);
- 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb., zejm. bod [9]), popř. komunikační spojení není zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů apod. (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[16] Všechny uvedené znaky musí být naplněny kumulativně a musí se časově střetnout v době rozhodování správního orgánu o tom, zda určitá cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 337/2016 - 64). Pokud by byl i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.

[17] V nyní posuzovaném případě vycházel krajský soud z toho, že byly splněny všechny znaky kromě znaku třetího, tedy souhlasu vlastníka s obecným užíváním pozemku. Takový souhlas může vlastník udělit buď výslovným prohlášením, nebo konkludentně. Pokud vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním cesty poté, co byly naplněny ostatní tři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a nebránil žádným způsobem tomuto užívání, platí, že jeho souhlas byl dán. K povaze kvalifikovaného nesouhlasu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, č. 2012/2010 Sb. NSS, uvedl že *„jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.“* Pokud s užíváním cesty v obecném režimu souhlasil právní předchůdce, nebo je cesta veřejností užívána od nepaměti, jsou tímto následně vázáni všichni další vlastníci pozemku, na němž se veřejná cesta nachází. Nemohou se tedy bránit užívání účelové komunikace veřejností poté, co již platně ze zákona vznikla na základě jednání (respektive v případě konkludentního souhlasu nejednání) předchozího vlastníka (viz rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128, a ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016 - 24).

[18] Jak bylo výše rekapitulováno, sporný pozemek měl po roce 1989 postupně tři vlastníky: manžele P., mezitímního vlastníka a konečně osobu zúčastněnou na řízení, které patří dnes. Ve shodě s krajským soudem lze konstatovat, že pro posouzení věci není relevantní, zda-li souhlas s obecným užíváním cesty udělil nějaký vlastník předtím, než jej po roce 1989 nabyli manželé P. v restituci, neboť ti takovýmto případným souhlasem nebyli vázáni (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2018, č. j. 4 As 151/2017 - 66). Ani stěžovatelé netvrdí, že by výslovný či konkludentní souhlas

udělil mezitímní vlastník. Zpochybňují pouze závěry krajského soudu ohledně toho, zda jej udělili manželé P. či osoba zúčastněná na řízení.

[19] Cesta na sporném pozemku vede k rekreačnímu areálu, který vlastnil nejprve mezitímní vlastník samotného sporného pozemku, který jej koupil od manželů P., a poté jej spolu se sporným pozemkem nabyla osoba zúčastněná na řízení. Už ze samotného provozování tohoto rekreačního objektu plyne, že cesta na sporném pozemku byla využívána nejen vlastníkem tohoto pozemku a vlastníkem rekreačního areálu, ale i hosty tohoto areálu. Z výpovědí ve správním řízení je zřejmé, že jej v různých obdobích v různé intenzitě využívali také majitelé chat za pozemkem rekreačního areálu. Nejvyšší správní soud ovšem ve shodě s krajským soudem konstatuje, že užívání těmito skupinami osob se souhlasem různých majitelů sporného pozemku nezakládá samo o sobě „veřejný přístup“ ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť se netýkalo „veřejnosti“, ale pouze těchto jasně vymezených skupin osob.

[20] NSS podobnou situaci posuzoval již v rozsudku č. j. 6 As 213/2015 - 14, v jehož bodech [8] a [11] konstatoval: „*Pouze souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkontrolovat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Jak názorně uvedl Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozsudků: Již z toho, že v objektu stěžovatelů v minulosti byla škola a později prodejna Jednoty, je zřejmé, že se muselo jednat o cestu veřejně přístupnou a veřejně užívanou*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2011, čj. 2 As 84/2010-128). **Jestliže by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu.** Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“, vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné právo. (...) Stěžovatel měl tedy v odvolacím rozhodnutí zodpovědět na základě vznesené námitky otázku, zda vlastník sporné cesty umožnil v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti), či zda cestu užívaly pouze konkrétní osoby. Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. **Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmito cizím osobám** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 63/2013-49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá.“ (zvýraznil NSS)

[21] Co se týče užívání cesty vlastníky chat za rekreačním areálem, stěžovatelé upozorňují na neshody ve výpovědích ohledně toho, ve kterých obdobích různí vlastníci sporného pozemku umožňovali jeho užívání pro přístup vlastníků chat nebo mu naopak zabráňovali, přičemž zdůrazňují zejména umožnění tohoto užívání ze strany manželů P. Z právě citovaného rozsudku však plyne, že samotné umožnění přístupu vlastníků chat je spíše „ukázkovou výprosou“, nikoli umožněním přístupu veřejnosti. Užívání nad rámec takové výprosy nebylo ve správním řízení prokázáno. Nynější výpovědi manželů P. a jejich syna sice tento skutkový stav posouvají blíže k veřejnému používání. NSS však sdílí pochybnosti krajského soudu o tom, zda nemohou být motivováni pomyslným efektem „spojených nádob“, tedy vědomím, že pokud by se cesta na sporném pozemku stala veřejně přípustnou účelovou komunikací, její uživatelé by již neměli důvod jezdit přes jejich pozemek parc. č. X, čemuž se snaží soustavně bránit. Stěžovatelé sice poukazují na to, že již bylo deklarováno, že zde původně existující cesta není veřejně přístupnou komunikací. To však nic nemění na obhajitelnosti úvahy, že se tito majitelé mohou obávat, že

pokračování

pokud nebude veřejnosti umožněno používat cestu na sporném pozemku a osoba zúčastněná na řízení bude moci jejímu používání bránit oplocením a závorou, budou zejména majitelé chat používat cestu přes jejich pozemek, která takto intenzivně fyzicky chráněna není. Stěžovatelé tedy nevyvrátili pochybnosti o důvěryhodnosti výpovědi manželů P. ve vztahu k jejich souhlasu s veřejným užíváním cesty na konci minulého století.

[22] Co se pak týče užívání cesty ze strany uživatelů rekreačního areálu, ani ten nezakládá veřejné užívání cesty. Jak plyne ze správního spisu, jde o areál s chatkami, který byl původně vybudován pro rekreaci zaměstnanců mezeitímního vlastníka a jimi byl také převážně používán. Stěžovatelé přirovnávají přístup do rekreačního areálu, ať už zaměstnaneckého či obecně užívaného, k přístupu ke škole či do prodejny potravin, jichž se týkal výše citovaný rozsudek č. j. 2 As 84/2010 - 128. S touto paralelou se však NSS neztotožňuje, neboť rekreující se zaměstnanci mezeitímního vlastníka rozhodně nelze označit za širokou veřejnost, na rozdíl od návštěvníků prodejny potravin a školy.

[23] Stěžovatelé dále upozorňují na to, že areál využívaly i další osoby, ať již k pobytu nebo k návštěvě občerstvení, které zde bylo v některých obdobích provozováno, toto tvrzení však nebylo v řízení jednoznačně prokázáno. O využívání občerstvení ze strany širší veřejnosti svědčí prohlášení P. P. ze dne 7. 7. 2014 (č. l. 26 správního spisu), podle něhož se v letech 1995 až 1997 v rekreačním středisku vařilo a společenská budova sloužila v podstatě jako restaurace, kam chodil na jídlo a pití, stejně jako rekreanti z X a vodáci (obdobně vypověděl i dne 15. 2. 2016, č. l. 22 správního spisu). Stejně tak K. K. v prohlášení ze dne 10. 2. 2016 (č. l. 23 správního spisu) uvedl, že po roce 1993 bylo možné u správce zakoupit některé potraviny, cigarety a lahvové pivo, od roku 1995 se ve společenské místnosti areálu dokonce vařilo. Totéž vypověděli i Z. S. a Z. S. ve výpovědi ze dne 15. 2. 2016 (č. l. 22 správního spisu). Proti tomu ovšem stojí výpovědi zaměstnanců mezeitímního vlastníka, podle nichž občerstvení využívali pouze známí správce areálu s jeho souhlasem. Podle nedatovaného prohlášení M. P., správkyňe rekreačního areálu v letech 1994 a 1995 (č. l. 13 správního spisu), byli návštěvníky rekreačního areálu výhradně zaměstnanci mezeitímního vlastníka (shodně též výpověď M. P. zachycená v protokolu jednání ze dne 15. 2. 2016). Totéž plyne i z výpovědi Ing. J. Č., bývalého ředitele odboru vnitřních služeb mezeitímního vlastníka, obsažené v protokolu ze dne 12. 1. 2016 (č. l. 17 správního spisu). Šlo navíc o období, kdy podle jiných výpovědí mezeitímní vlastníků zabráňoval užívání sporného pozemku veřejností jako cesty (viz výpověď svědka R. K. ze dne 16. 1. 2016 na č. l. 32 správního spisu). Stejně tak ve vztahu k prvním letům po zakoupení areálu osobou zúčastněnou na řízení proti sobě stojí tvrzení některých svědků, že se v rekreačním areálu vařilo i pro veřejnost, s opačnými tvrzeními osoby zúčastněné na řízení, která veřejný provoz restaurace od roku 2000 vyloučila již ve výpovědi dne 12. 1. 2016 (č. l. 17 správního spisu). V odvolání ze dne 29. 2. 2016 (č. l. 56 správního spisu) pak uvedla, že veškeré služby byly poskytovány výhradně rekreantům, kteří měli příjezd po sporném pozemku výslovně povolen a zahrnut do ceny poskytovaných ubytovacích služeb.

[24] Jinak řečeno, zatímco někteří svědci vypověděli či prohlásili, že občerstvení na pozemku rekreačního areálu využívali v některých obdobích i jiní lidé než zákazníci tohoto areálu, ti, kdo tento areál v daných obdobích provozovali, to jednoznačně popírají. Za této situace nelze pokládat za jasně prokazané, že by v rekreačním areálu byly služby poskytovány nejen zaměstnancům mezeitímního vlastníka či později rekreantům domluveným s osobou zúčastněnou na řízení, popřípadě známým správcem daného areálu, ale široké veřejnosti, jak tvrdili stěžovatelé, a že by z toho důvodu byl udělen i souhlas k veřejnému užívání sporného pozemku. Nešlo tedy o situaci srovnatelnou se stěžovateli zmiňovaným přístupem ke škole či do prodejny potravin, který je v daném místě skutečně zájmem celé veřejnosti nebo alespoň její podstatné části. Navíc

již v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 - 141, NSS konstatoval, že „v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.“

[25] Lze tedy uzavřít, že pokud osoba zúčastněná na řízení či předchozí vlastníci sporného pozemku umožňovali v některých obdobích používání cesty na sporném pozemku majitelům chat za rekreačním areálem, založilo to pouze výprosu, nikoli souhlas s veřejným užíváním cesty. Takový souhlas nemohlo založit ani provozování rekreačního areálu, do něž neměla přístup veřejnost obecně, ale pouze ti, kdo využívali nebo chtěli využívat ubytovacích nebo souvisejících služeb. Provozování veřejného stravovacího zařízení v konkrétním období nebylo bez pochybností prokázáno. NSS se tedy ztotožňuje s podrobnou a přesvědčivou argumentací krajského soudu, že souhlas s veřejným užíváním cesty nebyl prokázán ani ze strany nynějšího vlastníka ani vlastníků předchozích. Tuto rozhodnou právní otázku tedy krajský soud posoudil správně.

[26] Důvodná není ani námitka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatelé vytýkají rozhodnutí orgánu I. stupně, že se nezabývalo některými otázkami. K tomu je však třeba připomenout zásadu, že rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a odvolacího orgánu tvoří jeden celek a v odvolacím řízení je možno doplňovat i zjištění skutkového stavu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2009, č. j. 7 AfS 36/2008 - 134, č. 2026/2010 Sb. NSS). Nelze ani označit za pochybení, že krajský soud přebíral takto zjištěné závěry správních orgánů obou stupňů, pokud je při svém přezkumu řádně posoudil. Co se týče vztahu mezi používáním cesty návštěvníky rekreačního areálu a majiteli chat, který stěžovatelé výslovně zmiňují jako příklad takového nesprávného přebírání závěrů správních orgánů, s těmito závěry se výše ztotožnil i NSS, takže jejich převzetí krajským soudem nelze označit za chybu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[28] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[29] Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

[30] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. července 2019

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu