



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **J. B.**
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2018, č. j. 119494/2017/KUSK-DOP/Nech,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Na žádost L. V. (dále jen „stavebník“ nebo též „vlastník“) bylo vydáno rozhodnutí Městského úřadu Mnichovice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 22. 4. 2003, č. j. 2477/02 (dále jen „územní rozhodnutí z roku 2003“), jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby účelové komunikace parc. č. X v katastrálním území T. u O. (v témže katastrálním území se nacházejí i všechny další pozemky uváděné v tomto

rozsudku). Pozemek parc. č. X měl tvar písmene „L“. Navazujícím rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 12. 6. 2003, č. j. 880/03 (dále jen „stavební povolení z roku 2003“) byla stavba účelové komunikace povolena. V roce 2012 však stavebník požádal stavební úřad o změnu stavby před dokončením z důvodu, že výstavba komunikace nebude realizována v části pozemku, která zahrnuje úsek odpovídající kratšímu ramenu tvaru „L“. V průběhu roku 2013 došlo k rozdělení pozemku parc. č. X na dva samostatné pozemky, a to na pozemek parc. č. X zahrnující delší rameno původního tvaru „L“ (na němž měla být plánovaná výstavba nadále realizována) a na pozemek parc. č. X zahrnující kratší rameno původního tvaru „L“ (na němž plánovaná výstavba již realizována být neměla). Stavební úřad žádosti o změnu stavby před dokončením vyhověl, a rozhodnutím ze dne 6. 11. 2013, č. j. SÚ/4618/Pa (dále jen „rozhodnutí o změně stavby z roku 2013“) určil, že stavba účelové komunikace bude umístěna pouze v části zahrnující nově vymezený pozemek parc. č. X v části obsahující vjezd a výjezd a vedoucí souběžně se (obcí vlastněným) silničním pozemkem parc. č. X s tělesem místní komunikace. Proti rozhodnutí o změně stavby z roku 2013 podalo několik osob včetně žalobkyně odvolání. Všechna odvolání byla zamítnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 6. 2014, č. j. 097544/2014/KUSK, přičemž v případě žalobkyně bylo její odvolání zamítnuto pro nepřípustnost jako podané osobou zjevně neoprávněnou, a to z důvodu, že úsek zahrnující nově vymezený pozemek parc. č. X, na němž měla výstavba na základě schválené změny probíhat, parcelně sousedil s žalobkyní vlastněným pozemkem parc. č. X, s nímž naopak sousedil pouze nově vymezený pozemek parc. č. X, na němž již výstavba komunikace probíhat neměla. Posledně zmiňované rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou, které Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 4. 2016, č. j. 45 A 65/2014 - 60 (dále jen „rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2016“) vyhověl, neboť dospěl k závěru, že žalobkyně byla chybně vynechána jako účastnice řízení o změně stavby před dokončením, ačkoliv jí v tomto řízení postavení účastníka zjevně příslušelo, neboť dle soudu nebylo možno účastenství dovozovat jen z podoby stavby po změně, ale bylo třeba brát v úvahu i možnost dotčení zájmů osob, které vycházely z již pravomocně povolené původní podoby stavby, navíc nelze vyloučit možnost dotčení emisemi ze stavby umístované na (vůči nemovitostem žalobkyně) vzdálenějšímu pozemku parc. č. X.

2. V mezidobí probíhala u Obecního úřadu O. (dále jen „OÚ O.“) série řízení, jejichž předmětem byla otázka, zda pozemní komunikace – umístěné na základě územních řízení specifikovaných v předchozím odstavci – mají veřejný charakter, tedy zda jsou veřejnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 18/2012 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Tato řízení vzešla z žádosti P. S. (dále jen „žadatel“) ze dne 8. 9. 2014, který se podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 303/2013 Sb. (dále jen „správní řád“), domáhal určení, zda se na pozemcích parc. č. X a X ve vlastnictví stavebníka nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Účastníci těchto řízení byla též žalobkyně. Vlastník zmiňovaných pozemků nesouhlasil s tím, aby (nově vymezený) pozemek parc. č. X měl charakter veřejné účelové komunikace, naopak zdůraznil, že předmětný pozemek je evidován jako travní porost za účelem jeho budoucího prodeje A. C. (vlastníci ze severu sousedícího pozemku parc. č. X). Žalobkyně naopak podporovala žadatele, přičemž zdůrazňovala, že pozemek parc. č. X (v jejích podáních označovaný jako úsek někdejšího pozemku

parc. č. X směřující kolmo ke státní silnici) byl veden jako veřejně prospěšná účelová komunikace za účelem zajištění přístupu požárních a záchranných vozidel k jejímu pozemku. OÚ O. rozhodnutím ze dne 22. 9. 2014, č. j. Ko 2/2014-9, deklaroval, že pozemek parc. č. X je v celém svém rozsahu veřejně přístupnou účelovou komunikací. Na základě odvolání stavebníka však bylo zmiňované rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 5. 2015, č. j. 002900/2015/KUSK-DOP/Nech, a věc byla vrácena OÚ O. k novému projednání. Hlavním důvodem zrušení byla chybná identifikace dotčeného pozemku, neboť OÚ O. nezohlednil, že původní jediný pozemek parc. č. X ve tvaru „L“ byl nově rozdělen na dva samostatné pozemky parc. č. X a X, čemuž ostatně odpovídal i předmět podané žádosti. Následně v letech 2015 až 2016 probíhalo nové řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, v němž žalobkyně opět prosazovala, aby v úseku zahrnujícím dnešní pozemek parc. č. X byla deklarována veřejně prospěšná účelová komunikace, jinak by došlo ke znepřístupnění sousedního (severního) pozemku parc. č. X a také jí vlastněného pozemku parc. č. X, na němž nechala umístit elektrickou rozvodovou skříň, ke které dle podmínek poskytovatele energie měla povinnost zajistit přístup. OÚ O. rozhodnutím ze dne 2. 6. 2016, č. j. Ko 2/2014-25, deklaroval, že pozemek parc. č. X je v celém svém rozsahu veřejně přístupnou účelovou komunikací. Proti tomuto rozhodnutí se opět odvolal stavebník coby vlastník dotčeného pozemku, na základě čehož žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 1. 2017, č. j. 109210/2016/KUSK-DOP/Nech, zrušil posledně zmiňované rozhodnutí OÚ O. a vrátil mu věc k novému projednání. Jedním z důvodů zrušení bylo opětovné chybné vymezení dotčených pozemků, hlavním důvodem však bylo zjištění, že pozemky parc. č. X a X jsou zatíženy věcným břemenem chůze a jízdy, což OÚ O. opomněl, ačkoliv se jednalo o významnou skutečnost v otázce nezbytné komunikační potřeby. Právě důslednější zkoumání této otázky žalovaný závazně uložil OÚ O. pro účely dalšího řízení.

3. OÚ O. tedy opět vedl řízení o určení existence veřejně prospěšné účelové komunikace. Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 20. 6. 2017 namítala, že na pozemku parc. č. X je stejně jako parc. X v terénu patrná cesta určená k užívání vozidla a chodci. Připomněla územní rozhodnutí z roku 2003, jímž bylo na žádost vlastníka (stavebníka) rozhodnuto o umístění stavby účelové komunikace zahrnující též dnešní úsek parc. č. X, což dle žalobkyně nasvědčuje tomu, že vlastník (stavebník) pozemku udělil souhlas se zřízením veřejně prospěšné účelové komunikace. Územní rozhodnutí z roku 2003 sice bylo změněno rozhodnutím o změně stavby z roku 2013, nicméně zamítavé odvolací rozhodnutí žalovaného bylo posléze zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2016, z čehož žalobkyně dovodila, že rozhodnutí o změně stavby z roku 2013 je neplatné. Proto trvala na tom, aby bylo vysloveno, že pozemní komunikace na pozemku parc. č. X je veřejně přístupnou účelovou komunikací.
4. OÚ O. rozhodnutím ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1003/2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) určil, že pozemek parc. č. X, jehož vlastníkem je stavebník, nesplňuje ve vztahu k pozemkům parc. č. X, X (*pozn. soudu: výrok sice uvádí parc. č. X, ale zjevně jde o písařskou chybu, neboť dále v odůvodnění se uvádí již X, čemuž odpovídá i označení vlastníka M. V.*), X a X zákonné znaky veřejně prospěšné účelové komunikace. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že OÚ O. s odkazem na související judikaturu (zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 - 48) dovodil, že jedním z nezbytných předpokladů pro deklaraci veřejně prospěšné účelové komunikace je mj. znak nezbytné komunikační

potřeby, která je dána tehdy, pokud se v dané lokalitě nenachází alternativa k předmětné komunikaci. V návaznosti na to OÚ O. popsal situaci ve zkoumaném území, přičemž dovodil, že v případě pozemku parc. č. X je nezbytná komunikační potřeba zajištěna na základě soukromoprávního ujednání s vlastníkem dotčeného pozemku parc. č. X na základě zřízení služebnosti chůze a jízdy, v případě pozemků parc. č. X a X je nezbytná komunikační potřeba zajištěna z pozemku parc. č. X směrem k silnici ve vlastnictví Středočeského kraje, v případě žalobkyní vlastněného pozemku parc. č. X je nezbytná komunikační potřeba zajištěna přes pozemek parc. č. X, jehož je žalobkyně podílovou spoluvlastnicí rozsahu 2/8. Vzhledem k existenci těchto alternativních cest OÚ O. dospěl k závěru, že ve vztahu ke zkoumaným pozemkům neplní pozemek parc. č. X funkci nezbytné komunikační cesty, tedy není naplněn jeden z nezbytných znaků veřejně prospěšné účelové komunikace.

5. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm namítala, že přítomnost veřejně prospěšné účelové komunikace je na pozemku parc. č. X zcela zřetelná, neboť se zde nachází stavebně dokončená komunikace se zpevněnou vozovkou a podloží, což dříve potvrdil i OÚ O.. Rovněž zdůrazňovala souhlas vlastníka (stavebníka) s užíváním této komunikace, který byl dán tím, že vlastník dobrovolně požádal o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení na výstavbu komunikace na svém pozemku, přičemž tento souhlas již nemůže být odvolán. Žalobkyně dále obsáhle zdůraznila nezbytnost komunikační potřeby spočívající v zajištění přístupu pracovníků správce elektrické sítě k elektrickému rozvaděči (hlavní rozvodové skříní nízkého napětí), ke které by kromě pracovníků (údržbářů) energetických společností měli mít přístup též odběratelé elektřiny z veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X. Tím, že OÚ O. nepřibral do řízení jako účastníka příslušnou energetickou společnost a ani se otázkou přístupu údržbářů k rozvodové skříní nezabýval, zatížil prvostupňové rozhodnutí nezákonností. Žalobkyně rovněž nesouhlasila s argumentací OÚ O. ohledně alternativního přístupu přes pozemek parc. č. X, kterou připodobnila situaci uzavření dveří do garáže s odůvodněním, že lze po jiné komunikaci dojet k zadní zdi. Současně opětovně poukázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2016, který dle jejího názoru zneplatnil územní rozhodnutí z roku 2013. Z toho žalobkyně dovodila, že původní pozemek parc. č. X nikdy nebyl rozdělen na stávající parc. č. X a parc. č. X, a proto se veřejně prospěšná účelová komunikace nachází po celé jeho délce. Žalobkyně rovněž namítala, že v prvostupňovém rozhodnutí není uvedeno jméno konzultanta, ačkoliv dle jeho odůvodnění měly před vydáním odborné právní konzultace probíhat, proto nelze vyloučit riziko podjatosti. Namítala též nedostačené zkoumání smlouvy z věcného břemene, ačkoliv k tomu žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 31. 1. 2017 vyzýval, aniž by ovšem vyslovil závazný právní názor, že se na pozemku parc. č. X žádná veřejně prospěšná účelová komunikace nenachází.
6. Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 3. 2018, č. j. 119494/2017/KUSK-DOP/Nech (dále jen „napadené rozhodnutí“) jednak zamítl odvolání původního žadatele P. S. pro opožděnost, a jednak na základě odvolání žalobkyně částečně změnil výrok prvostupňového rozhodnutí (vedl správné označení „k. ú. T. u O.“ namísto chybného „k. ú. O.“), obsahově však prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolací námítky žalobkyně neshledal důvodnými. V podstatných bodech se ztotožnil se skutkovými zjištěními a právními závěry OÚ O..

II. Obsah žaloby

7. Žalobkyně jednak namítá, že se žalovaný a OÚ O. neřídili obsahem podané žádosti, neboť zněla-li žádost na vydání rozhodnutí o existenci veřejně prospěšné účelové komunikace, pak nemohla být ve výroku prvostupňovém rozhodnutí deklarována její neexistence. O deklarování neexistence totiž nebyl OÚ O. vůbec požádán. K podpoře své argumentace poukázala na odborné články vycházející z úvahy, že správní orgán je předmětem žádosti vázán a v případě nevyhovění by měl rozhodnout o zamítnutí.
8. Žalobkyně především brojí proti nedostatečnému zjištění skutkového stavu, neboť dle jejího názoru správní orgány nevzaly v potaz, že vlastník pozemku parc. č. X stavebník v minulosti udělil souhlas s veřejným užíváním a že tím na straně žalobkyně byla založena dobrá víra a legitimní očekávání v možnost veřejného užívání. K tomu žalobkyně předkládá obsáhlý popis vývoje celé kauzy od doby vydání územního rozhodnutí z roku 2003 přes rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2016 až po vydání napadeného rozhodnutí. Přitom zdůrazňuje, že právě v době vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 2003 byla na její straně založeno legitimní očekávání v to, že sousední pozemek dnes evidovaný pod parc. č. X bude určen k veřejnému užívání. Ostatně právě s vědomím možnosti veřejného užívání části sousedního pozemku žalobkyně tehdy udělila svůj souhlas s umístěním stavby v územním řízení, neboť předpokládala, že odtamtud bude jednak zajištěn přístup k domům sousedícím s jejími nemovitostmi, a jednak umožněn přístup k elektrickým rozvodovým zařízením. Stavba komunikace byla v terénu dokonce provedena a v roce 2008 bylo zahájeno kolaudační řízení, které však bylo přerušeno, jenže po čtyřech letech od podání žádosti o kolaudaci stavebník svůj předchozí záměr náhle změnil, požádal o změnu stavby před dokončením a dosáhl vydání rozhodnutí o změně stavby z roku 2013, čímž v terénu existující komunikaci právně – nikoliv však fakticky – rozdělil na delší část (dnešní pozemek parc. č. X) vedoucí souběžně se silnicí a na kratší část (dnešní pozemek parc. č. X) ústící směrem k pozemku žalobkyně. Právě tuto kratší část vlastník (stavebník) již nechtěl právně provozovat jako veřejnou účelovou komunikaci, přestože v terénu již byla fakticky zřízena. Tuto změnu vlastník provedl za situace, kdy stavba komunikace byla fakticky dokončena a kdy žalobkyně považovala podobu této stavby za platnou, závaznou a pravomocně povolenou, a tudíž v dobré víře spoléhala na to, že dotčený pozemek bude jako účelová komunikace skutečně sloužit a že nebude nijak bráněno jeho užívání třetími osobami včetně žalobkyně. Rozhodnutí o změně stavby z roku 2013, které předmětnou změnu umožnilo, nemělo za následek žádnou faktickou změnu (např. odstranění stavby nebo změně terénu) a navíc je v důsledku rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2016 stále nepravomocné. Dle žalobkyně proto žalovaný i OÚ O. pochybili, jestliže nevzali potaz, že stavba veřejné účelové komunikace již byla fakticky provedena a bylo v dobré víře očekáváno její veřejné užívání.
9. Žalobkyně dále argumentuje, že právě kvůli dobré víře v možnost veřejného užívání účelové komunikace učinila jednání, v jejichž důsledku jí samotné vznikly závazky. Žalobkyně totiž dne 16. 12. 2002 podala žádost o připojení nového odběrového místa k elektrické síti, a přitom musela garantovat, že rozvaděč bude kdykoliv přístupný pracovníkům dodavatele elektřiny. Právě v souladu s územním rozhodnutím z roku 2003 byl Středočeskou energetickou a. s. vyprojektován přívod elektrické energie zakončený stavbou kabelové skříně v pilíři SS 100 a přípojkou na kabelové vedení

nízkého napětí. Územní rozhodnutí k tomuto projektu bylo vydáno dne 14. 10. 2003, tedy již v době platnosti územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 2003 na stavbu účelové komunikace. Právě s ohledem na existenci územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 2003 žalobkyně neměla důvod se domnívat, že by v terénu zřetelná a veřejně přístupná cesta náhle přestala mít svůj veřejný charakter, a podle toho bylo rozhodnuto i o umístění rozvodové skříně. V opačném případě by bylo místo zvoleno jinde.

10. Žalobkyně dále namítá, že jednou udělený souhlas vlastníka s veřejným užíváním nemůže být následně změněn tím, že dojde ke změně vydaných územních rozhodnutí a stavebních povolení, jak k tomu došlo v tomto případě. Ke vzniku veřejně prospěšné účelové komunikace dochází naplněním zákonných znaků dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, proto jakékoliv vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení týkající se stavby komunikace, navíc vydané *ex post*, nemůže měnit její veřejný charakter. Změna územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 2003 proto nemohla vést ke změně předchozího souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. Navíc i Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, dovodil, že stavba veřejně přístupná nemusí vždy vyžadovat stavební povolení. V tomto případě byla navíc změna souhlasu s veřejným užíváním, jež se projevila podáním žádosti o změnu stavby před dokončením, motivována plánovanou změnou vlastnictví pozemku, která však nemá na jednou udělený souhlas vliv a přechází i na nového vlastníka, jak dovodil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Žalobkyně připouští, že žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 8 konstatoval, že územní rozhodnutí týkající se stavby veřejně přístupné účelové komunikace nemají vliv na její existenci či neexistenci, zároveň je však přesvědčena, že jiné části odůvodnění napadeného rozhodnutí tomu odporují. Proto žalobkyně nabývá dojmu, že skutečným důvodem deklarace neexistence účelové komunikace je rozhodnutí o změně stavby před dokončením.
11. Dle žalobkyně se správní orgány dostatečně nezabývaly ani samotnou otázkou souhlasu či nesouhlasu vlastníka (stavebníka) s veřejným užíváním. Žalobkyně je přesvědčena, že souhlas vlastníka lze dovodit na základě skutečnosti, že stavba účelové komunikace byla projektována, pravomocně umístěna, postavena a v minulosti navíc využívána jak vlastníky sousedních nemovitostí, tak i širší veřejností. Byl-li pozemek v minulosti ponechán k veřejnému užívání, je tento stav závazný i pro budoucí vlastníky, k čemuž žalobkyně opakovaně připomíná, že plánovaný záměr vlastníka prodat dotčený pozemek nemůže vést k tomu, že existující cesta ztratí status veřejně prospěšné účelové komunikace. Skutečnost, že se žalovaný ani OÚ O. otázkou souhlasu či nesouhlasu vlastníka vůbec nezabývali, vede žalobkyni k přesvědčení, že ač vlastník podal žádost o změnu stavby před dokončením, fakticky tím neudělil nesouhlas s jejím veřejným užíváním. Nicméně i kdyby tomu bylo naopak, tak jakékoliv další vyslovení nesouhlasu je již irelevantní, neboť je-li cesta jednou dána k veřejnému užívání, pak tomuto užívání již není možno účinně bránit a jakékoliv jednostranné projevy vlastníka nemohou vést k zániku veřejně přístupné účelové komunikace. V opačném případě by institut veřejně přístupné účelové komunikace ztratil smysl, neboť jakýkoliv vlastník by mohl skrz následné změny pravomocných rozhodnutí dosáhnout zániku příslušné veřejně prospěšné účelové komunikace, a to bez ohledu na odkázanost vlastníků jiných nemovitostí na takovou účelovou komunikaci. Ani pozdější zřízení služebnosti cesty či chůze nemůže mít vliv na

charakter veřejného užívání, proto žalobkyně nesouhlasí s argumentací správních orgánů, že by zřízení služebnosti ve prospěch A. C. vylučovalo souhlas vlastníka s obecným užíváním. O využívání předmětné komunikace veřejností dle žalobkyně nasvědčuje i vyjádření žadatele P. S., který v průběhu řízení uváděl, že předmětná „svislá“ větev sloužila již historicky k obsluze polností v horní části obce.

12. Žalobkyně dále nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že zde není dána nutná komunikační potřeba. Dle žalobkyně správní orgány jednak nedostatečně zjistily místní poměry, především však zcela nesprávně vyhodnotily, že žalobkyně má jeden alternativní přístup po „*řádně evidované účelové komunikaci*“ skrz pozemek parc. č. X, který žalobkyně spoluvlastní s podílem 2/8. Tento pozemek nikdy nebyl deklarován jako účelová komunikace, natož aby byl takto evidován. Tato správními orgány vnímaná alternativní cesta však nemůže v dostatečné míře zabezpečit komunikační potřebu ve smyslu judikatury. V této souvislosti žalobkyně opětovně poukazuje na nutnost přístupu k prvkům elektrické rozvodové sítě (viz odstavec 9 výše), neboť pokud by se k nim pracovníci dodavatele elektřiny měli dostat přes správní orgány zvažovaný pozemek parc. č. X, museli by napřed přelézt plot, neboť ovládací prvky jsou přístupné pouze z vnější strany. Právě proto měly správní orgány přibrat do řízení jako účastníky též energetické společnosti, jestliže samy neměly odbornou kapacitu k posouzení této otázky. Správní orgány tedy dostatečně nezjistily skutečný stav věci ve smyslu § 3 správního řádu a svým nesprávným přístupem způsobily, že vlastníkově pozemku parc. č. X nic nebrání učinit z tohoto pozemku nepřístupný prostor (např. oplocením) a zabránit tak přístupu žalobkyni a všem dalším osobám. V této souvislosti žalobkyně opět zdůrazňuje, že právě v dobré víře ve veřejnou přístupnost pozemku parc. č. X v minulosti uzavřela se společností ČEZ Distribuce a. s. smlouvu o odběru elektřiny, kterou by ale se vši péčí neuzavřela, neboť by nebyla garantována funkčnost a náležitá obsluha. V tomto směru tedy správní orgány nedostály principům § 2 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně současně vyslovuje obavu, že v důsledku napadeného rozhodnutí bude nucena vybudovat novou rozvodovou skříň, aby byla veřejně přístupná za každé situace, jak vyžadují právní předpisy a také závazná technická norma ČSN EN 61 439, jejíž existenci namítala, avšak správní orgány se s ní nevypořádaly a její argumentaci označily toliko za „laické námitky“. Žalobkyně je naopak přesvědčena, že ze zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“) i z příslušných technických norem vyplývá, že k odběrnému místu musí být přístup z veřejného prostranství, čemuž přesně odpovídá umístění rozvodové skříně na jejím pozemku, k jejímž ovládacím prvkům musí být zajištěn přístup bez ohledu na přítomnost odběratele. Tyto potřeby však správními orgány uváděná alternativní cesta není schopna zabezpečit, a proto jejich závěr ohledně nezbytné komunikační potřeby nemůže obstát.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazuje na závěry napadeného rozhodnutí. Je přesvědčen, že se v něm dostatečně vypořádal se všemi námitkami žalobkyně a že jeho právní závěry jsou v souladu s požadavky judikatury. K námitce vybočení z rozsahu žádosti uvádí, že v podání žadatele ze dne 2. 4. 2014 bylo žádáno o vydání rozhodnutí, kterým se závazně určí, jestli cesta vyznačená v příloze je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Z toho žalovaný dovozuje, že žadatel se nedomáhal pouze určení

existence, ale i určení případné neexistence. Prvostupňové rozhodnutí tedy zcela odpovídá požadavkům § 142 odst. 1 správního řádu. K námitce nedostatečného zjištění souhlasu vlastníka s veřejným užíváním žalovaný připomíná, že dle judikatury souhlas vlastníka i komunikační potřeba musí být dány společně, proto i když vlastník vysloví souhlas s veřejným užíváním, ještě tím nejsou splněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť je nezbytné posoudit i podmínky nezbytné komunikační potřeby, k čemuž citoval relevantní část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 85. K tomu žalovaný odkazuje na příslušnou část odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí, v němž vysvětluje, že pozemek parc. X je zatížen věcným břemenem chůze a jízdy ve prospěch pozemku parc. č. X ve vlastnictví A. C., čili ve vztahu k této vlastnici sousedního pozemku je přístup zajištěn na základě soukromoprávního ujednání, a v případě vlastníků ostatních sousedních pozemků byl zajištěn přístup jiným způsobem, konkrétně v případě žalobkyně skrz jí spoluvlastněný pozemek parc. č. X sousedící s místní komunikací. K námitce týkající se přístupu k elektrické rozvodové skříni žalovaný zdůrazňuje, že i s touto otázkou se v napadeném rozhodnutí vypořádal, přičemž status komunikace nezabraňuje v přístupu. Bylo-li by v budoucnu přístupu nějak bráněno, pak je toto třeba řešit soukromoprávní cestou. K námitkám vztahujícím se k důsledkům rozhodnutí o změně stavby z roku 2013 žalovaný opět odkazuje na příslušnou část odůvodnění napadeného rozhodnutí a stručně uvádí, že výsledek územního či stavebního řízení nemá na existenci veřejně přístupné účelové komunikace vliv. Žalovaný proto navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta.

14. Na vyjádření žalovaného zareagovala žalobkyně replikou, ve které uvádí, že nemůže souhlasit s tvrzením žalovaného, že by při vydání napadeného a prvostupňového rozhodnutí bylo vycházeno ze znalosti místních poměrů, neboť i přes návrhy žalobkyně nebylo provedeno místní šetření tak, aby byl zjištěn stav přímo v terénu. Žalobkyně rovněž nesouhlasí s žalovaným podaným výkladem obsahu žádosti P. S., neboť jen pozitivně směřovaná žádost by z logiky věci měla pro žadatele kladný význam, zatímco negativní žádosti by ničeho nedosáhly. Dle žalobkyně žalovaný rovněž pomíjí, že pro ni samotnou žádné věcné břemeno chůze ani jízdy zřízeno nebylo a nebylo zřízeno ani pro dodavatele elektřiny, proto není namístě, aby v tomto případě bylo veřejné právo bagatelizováno soukromým právem z věcného břemene, když navíc k aktu přeměny účelové komunikace došlo nezákonným způsobem, neboť vyprojektovaná, schválená a postavená účelová komunikace daná veřejnému užívání – a žalobkyní odsouhlasená právě proto, že jí bude garantovat přístup k jejímu majetku – byla náhle změněna prakticky jednostranným rozhodnutím. Zde žalobkyně opět zopakovala část žalobních bodů, v nichž poukazovala na zřízení přívodu elektrické energie na jí vlastněném pozemku parc. č. X, přičemž rozhodnutí týkající se této energetické stavby jsou v důsledku napadeného a prvostupňového rozhodnutí prakticky zrušená, a to zcela v rozporu s principem důvěry ve správní rozhodnutí. Žalobkyně nevidí důvod, proč by se měla domáhat přístupu ke svým nemovitostem soukromoprávní cestou, má-li být ochrana jejích práv garantována právem veřejným.

IV. Posouzení soudem

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem

vyslovila souhlas a žalovaný k výzvě soudu ve stanovené lhůtě svůj případný nesouhlas, tedy se má za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud přitom nepovažoval za potřebné provádět ve věci dokazování nad rámec obsahu správního spisu.

16. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
17. Lichá je především žalobní námitka, že by výrok o neexistenci veřejně prospěšné účelové komunikace představoval nezákonnost jen proto, že vyslovení této otázky nebylo vůbec předmětem podané žádosti směřující k deklarování existence. Přesně touto otázkou se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 - 59, v němž vyložil: „[17] *Is ohledem na povahu deklaratorního rozhodnutí je podle názoru Nejvyššího správního soudu dokonce vhodnější vydat rozhodnutí, kterým je výslovně postaveno na jisto, zda se o účelovou komunikaci jedná či nikoliv. Ačkoliv jsou co do právních důsledků oba výroky pro žadatele i ostatní účastníky (dotčené subjekty) rovnocenné, pokud se deklarace existence či neexistence účelové komunikace promítne přímo do výroku rozhodnutí, přispívá takový způsob vyřízení věci (zvláště v případě laických) účastníků řízení k nastolení právní jistoty, zda je dotčená cesta předmětem obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích, tedy k naplnění smyslu a účelu celého řízení o deklaraci účelové komunikace. [18] Takový postup je žádoucí i z hlediska hospodárnosti ve vztahu k dalším účastníkům. Podle Nejvyššího správního soudu ani v jejich případě nemá deklarování opačného stavu, než jaký byl formulován v petitu žádosti, žádný negativní dopad do jejich práv.* Stěžovatelka svou argumentaci staví také na tom, že se jedná o řízení o žádosti a nikoli zahájené z moci úřední, a proto nemůže správní orgán překročit předmět řízení, který vymezila v petitu žádosti. Nejvyšší správní soud si je vědom uvedených skutečností, ale zároveň nelze odhlédnout od toho, že se nejedná o "běžné" řízení o žádosti, ale o zvláštní typ správního řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, který má svá specifika a jehož smysl a účel byl již výše popsán. [19] Uvedeným závěrům nebrání ani § 51 odst. 3 správního řádu, na základě jehož aplikace se stěžovatelka dovolává zamítavého výroku rozhodnutí. Smyslem tohoto ustanovení je totiž zajištění hospodárnosti řízení, neboť správnímu orgánu říká, že v případě, že v průběhu zjistí skutečnost znemožňující žádosti vyhovět, měl by ji zamítnout a neměl by řízení protahovat prováděním dalších zbytečných důkazů. **Zamítnutí žádosti je zde tudíž třeba chápat spíše obecně jako ukončení řízení. V případě, že správní orgán v průběhu řízení zjistí skutečnost znemožňující deklarovat existenci účelové komunikace (např. z důvodu absence nezbytné komunikační potřeby), bude naplnění účelu § 51 odst. 1 správního řádu dosaženo stejně dobře zamítnutím žádosti jako deklarováním neexistence účelové komunikace. V obou případech totiž dojde k ukončení řízení. S ohledem na vše výše uvedené se tudíž Nejvyšší správní soud neztotožňuje s námitkou stěžovatelky, že správní orgán I. stupně postupoval nezákonně, pokud deklaroval neexistenci účelové komunikace namísto vydání zamítavého výroku**“ (zvýraznění doplněno Krajským soudem v Praze). Od citovaného judikatorního výkladu není důvod se odchýlit ani v nyní posuzované věci. Soud proto pouze stručně konstatuje, že z hlediska dopadů do právní sféry žalobkyně (jež sama ani žádost nepodala) by v tomto případě znění výroku „*žádost se zamítá*“ mělo úplně stejné důsledky jako výrok prohlašující neexistenci veřejně prospěšné účelové komunikace. Rozlišování obou typů výroků zde

má význam leda akademický, nikoli ovšem věcný ve smyslu reálného ovlivnění veřejných subjektivních práv účastníků řízení. Ve zbytku soud zcela odkazuje na nosné závěry judikátu citovaného v tomto odstavci.

18. Co však v žalobě výslovně namítáno nebylo a co lze žalovanému i OÚ O. v souvislosti s předmětem podané žádosti vytknout, je opomenutí, že původní žádost 8. 9. 2014 se vztahovala nejen k pozemku parc. č. X, ale též k pozemku parc. č. X. Soud samozřejmě nepřehlédl, že v průběhu správního řízení vyšlo najevo, že těžiště sporu se fakticky přesunulo pouze k úseku komunikace zahrnující pozemek parc. č. X (kratší rameno původního tvaru „L“) a že otázku veřejného užívání bylo třeba vyřešit právě ve vztahu k tomuto úseku. Naopak o charakteru pozemku parc. č. X zjevně nebylo sporu. Přesto by bylo vhodné, kdyby ve vztahu k pozemku parc. č. X bylo řízení o žádosti zastaveno (pro zjevné odpadnutí předmětu) či jinak formálně ukončeno. Tento procesní nedostatek však nemá vliv na věcnou stránku klíčové sporné otázky, zda pozemek parc. č. X má charakter veřejně prospěšné účelové komunikace či nikoliv. V této souvislosti soud rovněž podotýká, že formulace výroku prvostupňového rozhodnutí nebyla zvolena zrovna nejvhodněji, neboť výrok jednak obsahuje pasáže patřící spíše do odůvodnění, a jednak obsahuje i zjevné písařské chyby-překlepy (srov. odstavec 4 výše). Jakkoli lze všechny tyto nedostatky oběma správními orgány obecně vytknout, nepředstavují tyto nedostatky natolik intenzivní vadu řízení, která by měla vliv na věcné posouzení klíčové sporné otázky.
19. Soud se proto dále zabýval jádrem sporu, tedy zda správní orgány obou stupňů správně vyhodnotily, že v případě pozemku parc. č. X nejsou naplněny znaky veřejně prospěšné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
20. K tomu soud předně podotýká, že ačkoliv odůvodnění napadeného a (zejména) prvostupňového rozhodnutí nejsou formulována příliš přesvědčivě a jistě si lze představit zdařilejší způsob argumentace, tak obě vycházejí ze správné úvahy, že k prohlášení určitého pozemku (resp. jeho části) za veřejně prospěšnou účelovou komunikaci je třeba prokázat naplnění všech zákonných znaků, jejichž podobu dovodila judikatura správních soudů (na kterou žalovaný i OÚ O. zcela správně odkazují). Jde o následující znaky:
 - 1) v terénu patrná dopravní cesta,
 - 2) alespoň jeden ze tří účelů užívání uváděný v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (tj. zkoumaná cesta slouží buďto spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, nebo k obhospodařování lesních a zemědělských pozemků),
 - 3) souhlas vlastníka dotčeného pozemku s obecným užíváním,
 - 4) existence nezbytné komunikační potřeby,(podrobněji k naplnění uvedených znaků viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. j. 6 As 80/2006- 105, ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 - 42, ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, ze dne 30. 3. 2017,

- č. j. 5 As 140/2014 - 85, aj.), přičemž všechny uvedené znaky musejí být naplněny společně (kumulativně).
21. Z obsahu prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že nosným důvodem, proč OÚ O. deklaroval, že pozemek parc. č. X veřejně prospěšnou účelovou komunikací není, je právě absence znaku nezbytné komunikační potřeby ve vztahu k dopravní obslužnosti sousedních pozemků parc. č. X, X, X a X (poslední zmiňovaný je ve vlastnictví žalobkyně), neboť dle závěru OÚ O. mají vlastníci sousedních pozemků možnost i jiného (alternativního) dopravního napojení. Žalovaný tento závěr v napadeném rozhodnutí potvrdil. Pokud by tento závěr byl správný a znak nezbytné komunikační potřeby by scházel, pak by byl nutně správný i výsledný závěr o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace a zkoumání ostatních znaků (například dřívějšího souhlasu vlastníka) by již nemělo význam.
 22. Soud považuje závěr správních orgánů ohledně absence nezbytné komunikační potřeby za správný, neboť „[t]ato nezbytnost nastává tehdy, pokud se v dané lokalitě nenachází alternativa k předmětné komunikaci, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. Vhodnými alternativami přitom obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností, např. co do vzdálenosti přístupu“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 - 42, bod 29, obdobně tam odkazovaný rozsudek téhož soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76). Jinak řečeno, aby bylo možno dovodit, že určitý pozemek v soukromém vlastnictví plní nezbytnou komunikační potřebu, musí být vyloučeno, že z pozemků v jeho sousedství neexistuje jiná možnost dopravního napojení, byť třeba i za ztížených podmínek. Soud se přitom zcela ztotožňuje s hodnocením žalovaného i OÚ O., že vlastníci pozemků sousedících s předmětným pozemkem parc. č. X možnosti alternativního dopravního napojení skutečně mají, a to z následujících důvodů:
 23. Pozemek parc. č. X bezprostředně (dokonce v nejdelším úseku své parcelní hranice!) sousedí se silničním pozemkem parc. č. X s tělesem místní komunikace zahrnující ulici N. Š., jež představuje v dané lokalitě hlavní dopravní cestu. Možnost jiného dopravního napojení je zde tedy zcela neoddiskutovatelná (pouze pro úplnost soud upřesňuje, že zmiňovaný silniční pozemek parc. č. X byl a je ve vlastnictví obce O., a nikoliv ve vlastnictví Středočeského kraje, jak je mylně uváděno v prvostupňovém rozhodnutí, ani se nejedná o „státní silnici“, jak mylně uváděla žalobkyně v průběhu správního řízení).
 24. Podobně i pozemek parc. č. X má na silniční pozemek parc. č. X poměrně snadný přístup, a to skrz zhruba třímetrový úsek pozemku parc. č. X, o jehož charakteru coby účelové komunikace již během správního řízení nebylo sporu (viz odstavec 18 výše). I zde je tedy jednoznačně dána možnost jiného dopravního napojení než nutně přes pozemek parc. č. X.
 25. Pozemek parc. č. X je skutečně „odříznutý“, neboť jediné myslitelné napojení k silničnímu pozemku parc. č. X je právě skrz dotčený pozemek parc. č. X, případně skrz pozemek parc. č. X. Zde je však dopravní napojení zajištěno prostřednictvím soukromoprávního ujednání, a to zřízením služebnosti chůze a jízdy na pozemku parc. č. X ve prospěch pozemku parc. č. X. Namítala-li žalobkyně, že ve vztahu k jejímu pozemku žádná služebnost chůze či jízdy zřízena nebyla, pak by tato okolnost měla ve

vztahu k deklaraci veřejné účelové komunikace význam teprve tehdy, pokud by u jí vlastněného pozemku jiná dopravní alternativa nepřipadala v úvahu.

26. Právě otázka přístupnosti žalobkynin vlastněného pozemku parc. č. X jinak než přes sousední pozemek parc. č. X je v nyní posuzované věci naprosto klíčová. Jak je patrné z podkladů správního spisu, zejména z katastrálních a situačních map, žalobkynin pozemek parc. č. X (rozprostírající se kolem parc. č. st. X se stavbou rovněž ve vlastnictví žalobkyně) má nejbližší napojení na silniční pozemek parc. č. X s místní komunikací (hlavní cestu) právě skrz pozemek parc. č. X, přičemž jde o vzdálenost zhruba 20 metrů. Toto je skutečně nejbližší a zjevně i nejkomfortnější „způsob příjezdu od hlavní cesty“. Zároveň ale nelze pominout, že žalobkyně se k silničnímu pozemku parc. č. X (hlavní cestě) může dostat i z druhé (východní) strany přes pozemek parc. č. X, jehož je podílovou spoluvlastnicí v rozsahu 2/8 ideálního podílu. Žalobkyně má tedy přístup k hlavní cestě umožněn skrz jiný sousední pozemek, jehož je ona sama podílovým spoluvlastníkem. Tato trasa je dlouhá zhruba 60 metrů, tedy oproti trase přes pozemek stavebníka parc. č. X jde o zhruba dvojnásobnou vzdálenost, leč pouze v desítkách metrů, což nelze považovat za nějaké zásadní omezení. Zjevně tedy existuje jiný způsob, jak zajistit dopravní spojení žalobkyniných nemovitostí s nejbližší místní komunikací (hlavní cestou) než nutně prostřednictvím veřejného užívání části pozemku jiného soukromého vlastníka (stavebníka). Jak přitom uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06: *„Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto způsobům“* (zvýraznění doplněno Krajským soudem v Praze). Nejinak je tomu i v nyní posuzované věci, kdy i navzdory případnému souhlasu vlastníka s veřejným užíváním – na jehož údajné udělení v minulosti je v žalobě opakovaně poukazováno – nelze přehlížet variantu přístupu k nemovitostem žalobkyně jinou trasou, navíc skrz její vlastní (byť spoluvlastněný) pozemek. Soud znovu opakuje, že nepopírá, že trasa skrz pozemek parc. č. X je téměř třikrát delší (cca 60 namísto 20 metrů) a že přístupnost směrem z místní komunikace (hlavní cesty) je z tohoto směru jistě méně komfortnější, než by tomu bylo při průjezdu skrz pozemek parc. č. X ve vlastnictví stavebníka. V každém případě se však jedná o myslitelnou a realizovatelnou dopravní alternativu, neboť *„[p]ři posouzení nutné komunikační potřeby se pro určité pozemky musí jednat buď o jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Pokud by šlo o pouhou "cestu z pohodlí", bez které se komunikační vztahy v dané lokalitě bez potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá“* (podle rozsudku Nejvyšší správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018 - 70, bod 39).
27. S ohledem na výše uvedené soud přisvědčuje klíčovému závěru žalovaného a OÚ O., že u pozemku parc. č. X absentuje znak nezbytné komunikační potřeby, neboť tento pozemek vzhledem k situaci v dané lokalitě skutečně neplní funkci jediné možné spojnice s hlavní dopravní cestou.

28. Pro úplnost soud podotýká, že klíčové skutečnosti, jako spoluvlastnické právo žalobkyně k pozemku parc. č. X, jeho rozměry a jeho sousedství s pozemkem žalobkyně parc. č. X na straně západní a se silničním pozemkem parc. č. X na straně východní, jsou zcela zřejmé ze spisových podkladů (zejména situačních a katastrálních map). Soudu tedy není jasné, čeho by se v tomto případě mělo docílit žalobkyní požadovaným místním šetřením (jehož neuskutečnění žalobkyně navíc poprvé namítla až v žalobě).
29. Soud ovšem musí dát žalobkyni zčásti za pravdu, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je na str. 6 uveden velmi zavádějící (a žalovaným v napadeném rozhodnutí nijak nekorigovaný) dodatek, že přístup žalobkyně je „...zajištěn po pozemkové parcele č. X, *která je řádně evidovanou účelovou komunikací, vlastněnou paní B. podílem 2/8*“ (zvýraznění doplněno soudem). Ve správním spise přitom není jediný podklad, ze kterého by vyplývalo, že by na žalobkyní spoluvlastněném pozemku parc. č. X byla někdy deklarována existence účelové komunikace, natož aby byla někde evidována (navíc ani žádná evidence účelových komunikací neexistuje). Soudu tedy není zřejmé, co měl OÚ O. (potažmo žalovaný) na mysli zmiňovaným dodatkem o „řádně evidované účelové komunikaci“ a jak vůbec dospěl k takovému tvrzení. Navzdory tomu však soud nepovažuje napadené ani prvostupňové rozhodnutí jako celek za nepřezkoumatelné, neboť nosný závěr, tedy že žalobkyní spoluvlastněný pozemek parc. č. X pro ni představuje alternativní přístupovou cestu, má podklad ve spisové dokumentaci (zejména v připojených katastrálních mapách) a je věcně správný.
30. Nezbytnou komunikační potřebu nemůže založit ani žalobkyní tolik zdůrazňovaná přítomnost elektrické rozvodové skříně na jejím pozemku. Jednak si nelze nevšimnout, že žalobkyní dokladovaná žádost o připojení odběrového místa je z data 16. 12. 2002, což samo o sobě poněkud oslabuje argumentaci, že zřízení odběrového místa a navazujícího vybudování rozvodové skříně bylo činěno v dobré víře v existenci pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 2003 (první vydáno dne 22. 4. 2003, druhé dne 12. 6. 2003). Především však z žádného právního předpisu neplyne, že by přístup k rozvodové skříně či k jiným technickým zařízením musel být zajišťován z veřejného prostranství. V žalobě je sice obecně odkazováno na energetický zákon, ten ale povinnost tohoto druhu neobsahuje a neobsahoval ji ani dle novely č. 225/2017 Sb. účinné v době vydání napadeného rozhodnutí, ani dle novel č. 278/2003 a č. 151/2002 Sb. účinných v roce 2003, kdy dle tvrzení žalobkyně mělo k výstavbě rozvodové skříně dojít. Energetický zákon obsahuje toliko obecnou povinnost zákazníka (odběratele) umožnit přístup k měřicím zařízením provozovateli přenosové soustavy nebo provozovateli distribuční soustavy [srov. § 28 odst. 2 písm. c) energetického zákona ve znění účinném od 4. 7. 2009; popř. § 28 odst. 2 písm. d) téhož zákona ve znění účinném do 30. 12. 2004], nijak ji ovšem nepodmiňuje přístupem z veřejného prostranství. To má svou logiku, neboť lze považovat za obecně známou skutečnost (notorietu), že měřicí zařízení mohou být umístěna například i v areálech podniků, ve společných prostorách bytových domů, či ve sklepě rodinného domu, což jsou místa, která rozhodně nelze považovat za veřejně přístupná prostranství. Je tedy primárně na uvážení zákazníka (odběratele energie), jakým způsobem provozovateli energetické nebo distribuční soustavy zajistí přístup k měřicímu zařízení, případně k jinému technickému zařízení rozvodové soustavy. Soud proto zcela souhlasí s žalovaným, že je skutečně otázkou soukromoprávního ujednání mezi žalobkyní a jejím dodavatelem energie, jakým způsobem bude zajištěn přístup pro pracovníky

údržby. Z tohoto hlediska jistě není nezbytné, aby pracovníci energetické údržby museli k rozvodové skříni na pozemku žalobkyně přistupovat výhradně skrz sousední pozemek parc. č. X ve vlastnictví stavebníka, když existuje přístup přes žalobkyní spoluvlastněný pozemek parc. č. X (a zde je skutečně na žalobkyni, aby pracovníkům údržby zpřístupnila trasu přes tento pozemek tak, aby nemuseli „lézt přes plot“, jak je namítáno v žalobě).

31. Jediným ustanovením, které v souvislosti s povinnostmi zákazníka (odběratele elektřiny) hovoří o veřejném prostranství, je § 28 odst. 2 písm. k) [resp. písm. i) do 3. 7. 2009] energetického zákona, které se ovšem týká pouze případů, kdy v důsledku stavebních úprav distribuční soustavy musí zákazník strpět (vedle dalších omezení) též změnu umístění měřicího zařízení na veřejně přístupná místa. Z toho však nelze v žádném případě dovozovat povinnost zákazníka zajistit přístup z veřejného prostranství. Ba naopak, dikce předmětného ustanovení jen podporuje závěr předchozího odstavce, tj. že měřicí (případně jiná) zařízení mohou být i v prostranství zcela soukromém, jinak by zákon výslovně neupravoval povinnost strpět jejich přemístění na veřejné prostranství v situacích, kdy to stavební úpravy distribučních soustav vyžadují. Rozhodně tedy nelze uvažovat o tom, že by vlastník nemovitosti musel jen kvůli běžné údržbě rozvodové soustavy na této nemovitosti zajišťovat přístup z veřejného prostranství.
32. Lichá je rovněž argumentace závazností technické normy ČSN EN 61 439. Předně nelze pominout, že žalobkyně na tuto normu odkazuje jen velmi všeobecně, nijak neupřesňuje, z jakého jejího ustanovení dovozuje požadavek na zajištění přístupu z veřejného prostranství, natož z čeho dovozuje všeobecnou právní závaznost takového (údajného) požadavku technické normy. Soud konstatuje, že norma ČSN EN 61 439 (publikovaná ve Věstníku ÚMNZ č. 9/2015) upravuje specifické požadavky na distribuční rozvaděče pro veřejné elektronické sítě (PENDA). Jde tedy o souhrn technických požadavků, jejichž splnění při instalaci elektrických rozvaděčů garantuje jejich bezpečnou funkci. Povinnost dodržovat ustanovení této normy platí pro licencované dodavatele elektrické energie potud, že jsou povinni zabezpečovat provozovanou činnost prostřednictvím technických zařízení splňujících požadavky bezpečnosti a spolehlivosti dle technických norem [srov. § 11 odst. 1 písm. c) energetického zákona]. Pro odběratele elektrické energie platí předmětná technická norma potud, jsou povinni udržovat odběrová zařízení ve stavu odpovídající těmto normám [srov. § 28 odst. 2 písm. d) energetického zákona], což je třeba chápat především jako povinnost zabránit poškození či zničení odběrového zařízení. V žádném případě však nelze dovozovat, že by na základě předmětné technické normy vznikala všeobecná povinnost zajistit přístup z veřejného prostranství.
33. Lze tedy shrnout, že ani přítomnost elektrické rozvodové skříně na pozemku žalobkyně nepředstavuje důvod, pro který by sousední pozemek parc. č. X musel plnit funkci nezbytné komunikační potřeby. Z týchž důvodů bylo zjevně zbytečné, aby správní orgány přibíraly do řízení jako účastníky dodavatele energií, či dokonce aby využívaly jejich odborné konzultace, jak navrhovala žalobkyně.
34. Pokud jde o žalobkyni tolik zdůrazňovanou problematiku souhlasu vlastníka s veřejným užíváním, tak je samozřejmě pravdou, že v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí je této otázce věnována zcela minimální pozornost, to je ovšem vzhledem ke zjištěné absenci nezbytné komunikační potřeby zcela logické. Jak soud již vysvětlil

v odstavci 20 výše, k prohlášení určité části pozemku za veřejně prospěšnou účelovou komunikaci musejí být naplněny všechny (judikaturou specifikované) zákonné znaky, tudíž není-li jeden z nich naplněn, pak již není dán prostor k tomu, aby byla deklarována existence veřejně prospěšné účelové komunikace, a to i kdyby ostatní zákonné znaky naplněny byly. Proto vyšlo-li najevo, že znak nezbytné komunikační potřeby schází, pak bylo zcela zbytečné zabývat se zkoumáním otázky, zda a za jakých okolností udělil vlastník pozemku parc. č. X souhlas s jeho veřejným užíváním. Z týchž důvodů je zcela zbytečné podrobněji rozebírat, že jednostranným úkonem vlastníka nemůže dojít k zániku jednou uděleného souhlasu a že tento souhlas zavazuje i budoucí nabyvatele – jakkoli je tato úvaha obecně správná, tak ve vztahu k nyní posuzované věci již nemá význam.

35. Pouze nad rámec soud konstatuje, že udělení souhlasu s veřejným užíváním pozemku parc. č. X ze strany stavebníka zde není zdaleka tak jednoznačné a nepochybné, jak tvrdí žalobkyně. Žalobkyně totiž dovozuje souhlas vlastníka s veřejným užíváním pouze na základě úvahy, že nechal-li vlastník z vlastních zdrojů vyprojektovat, povolit a vybudovat stavbu tělesa pozemní komunikace, pak ji tím poskytl i k veřejnému užívání. S tím však soud nemůže souhlasit, neboť samotné vybudování stavby pozemní komunikace automaticky neznamená, že by tím byl udělován souhlas s jejím veřejným užíváním. Žalobkyně patrně vychází z úvahy, že nechá-li někdo vybudovat na vlastním pozemku příjezdovou cestu, tak ji tím zároveň „zpřístupňuje“ i vlastníkům sousedních pozemků, což je však úvaha mylná. Dle soudu je naopak v tomto případě udělení (byť konkludentního) souhlasu vlastníka s veřejným užíváním více než sporné – přestože není zcela vyloučené. Nicméně jak bylo řečeno v předchozím odstavci, vzhledem k absenci nezbytné komunikační potřeby coby jednoho ze zákonných znaků veřejně prospěšné účelové komunikace nemá otázka udělení či neudělení souhlasu vliv.
36. S uvedeným souvisí i vypořádání žalobních námitek poukazujících na dobrou víru v existenci pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 2003. V této souvislosti se soud jednak nemůže nepozastavit nad nekonzistentností žalobní argumentace, neboť žalobkyně sice obsáhle zdůrazňuje legitimní očekávání založené územním rozhodnutím a stavebním povolením z roku 2003, avšak zcela v rozporu s tím v jiné části své žaloby (konkrétně na str. 7 žaloby; viz rekapitulace v odstavci 10 výše) argumentuje, že ke vzniku veřejně prospěšné účelové komunikace dochází naplněním zákonných znaků a že jakékoliv vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení týkající se stavby komunikace nemá na její veřejný charakter vliv. Soudu tedy není zcela zřejmé, kam žalobkyně míří, když na jednu stranu zdůrazňuje význam rozhodnutí vydaných stavebním úřadem, ale na stranu druhou připouští, že rozhodnutí stavebního úřadu na status veřejného užívání vlastně nemají žádný vliv. Soud nicméně konstatuje, že předmětem územního a stavebního řízení v roce 2003 bylo umístění a výstavba stavebního tělesa komunikace, nikoliv vyřčení statusu o veřejném užívání. Jde tedy o posouzení odlišných právních otázek, přičemž předmětem první je posouzení možnosti vybudovat v terénu patrnou cestu, zatímco předmětem druhé je posouzení, zda tato cesta může být užívána i jiným okruhem osob než vlastníkem. Přestože se obě otázky (tj. výstavba cesty a možnost jejího veřejného užívání) do značné míry prolínají, tak rozhodnutí o jedné nepředjímá výsledek druhé. Jak bylo uvedeno již v předchozím odstavci, vybudování stavby pozemní komunikace (tj. v terénu patrné cesty) ještě nic nevypovídá o vůli stavebníka zpřístupnit tuto stavbu

komukoliv, jak se zjevně domnívá žalobkyně. Dokonce ani souhlas vlastníků sousedních pozemků poskytnutý pro účely územního řízení (na který se žalobkyně opakovaně odvolává) s tím, že budou moci stavbu komunikace užívat, ještě nelze vnímat jako souhlas s poskytnutím užívání „komukoliv“, tedy neurčitému okruhu třetích osob. Soud navíc nepovažuje za věrohodné žalobkynino tvrzení, že právě s vědomím možnosti veřejného užívání části sousedního pozemku udělila svůj souhlas s umístěním stavby v územním řízení, neboť územního rozhodnutí z roku 2003 obsahuje též následující výrok: „*Námítka účastníka řízení J. B. (tj. žalobkyně; pozn. soudu) a M. V., týkající se souhlasu s vydáním územního rozhodnutí pouze za předpokladu umožnění zřízení vjezdu na jejich pozemky, se zamítá*“; přičemž v odůvodnění je k vypořádání námítky uvedeno, že zřízení vjezdu by znamenalo nutnost rozšíření stavby proti vůli stavebníka, což nelze požadovat, a dokonce je odkazováno na možnost přístupu přes pozemek parc. č. X. S ohledem na toto zjištění soud těžko může žalobkyni přisvědčit, že by jí územní rozhodnutí z roku 2003 mělo založit nějaké legitimní očekávání o možnosti užívat sousední pozemek parc. č. X – z obsahu tohoto rozhodnutí vyplývá spíše opak.

37. Nicméně i kdyby územní rozhodnutí (a případně i navazující stavební povolení) z roku 2003 zakládalo na straně žalobkyně legitimní očekávání v tom smyslu, že jí vlastník sousedního pozemku umožnil jeho užívání za účelem cesty či chůze, pak v případě zjištění alternativní přístupové cesty by zde stejně nemohla být veřejně prospěšná účelová komunikace deklarována. Soud v tomto ohledu opět odkazuje na již jednou zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018 - 70, bod 38 až 39: „*Pro posouzení splnění podmínky nutné komunikační potřeby musí správní orgán například posoudit i případné nutné změny stavebního uspořádání dotčených nemovitostí, které by byly spojeny s obsluhností po alternativní komunikaci. Stavební změny nejsou primárně vyloučeny, ale je nutné ve správním řízení zjišťovat, zda by si vlastníci dotčených nemovitostí museli například zřídit nové sjezdy na alternativní cestu, vytvořit nové brány v oplocení, v krajním případě dokonce provést stavební úpravy, které by jim umožnily vstupovat či vyjíždět do svých domů z jiného směru než doposud. Silniční správní úřad by se tudíž měl vyrovnat s případnými námitkami vlastníků, že předpokládané úpravy nebude vůbec možné provést (...). Při posouzení nutné komunikační potřeby se pro určité pozemky musí jednat buď o jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Pokud by šlo o pouhou "cestu z pohodlí", bez které se komunikační vztahy v dané lokalitě bez potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá*“ (zvýraznění doplněno Krajským soudem v Praze). V nyní posuzované věci (na rozdíl od judikované) přitom nic nenásvědčuje tomu, že by si žalobkyně za účelem dostupnosti svého pozemku parc. č. X musela samostatně vybudovat nový sjezd či provádět nějaké zásadní stavební úpravy. Rovněž nic nenásvědčuje tomu, že by žalobkyně již v době vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 2003 nemohla využívat spojení přes svůj druhý pozemek parc. č. X, k němuž má spoluvlastnický podíl – z odůvodnění územního rozhodnutí z roku 2003 vyplývá spíše opak. Žalobkyně přitom v žalobě neuvedla nic, co by nasvědčovalo tomu, že by skrz jí spoluvlastněný pozemek parc. č. X nebylo možno projít či projet, ať již kvůli překážkám faktickým (např. by se jednalo o les či vodní plochu), nebo právním (např. pozbytí či omezení spoluvlastnického práva). Jediné omezení, na které poukazovala, je

údajná nedosažitelnost pro údržbáře energetických společností, k čemuž se soud již vyjádřil v jiné části tohoto rozsudku (viz odstavce 30 až 32 výše).

38. S žalobkyní lze souhlasit potud, že rozhodnutí o změně stavby z roku 2013 skutečně nemohlo mít vliv na to, zda byl ve vztahu k dotčenému pozemku udělen souhlas s veřejným užíváním, což ale nemá žádný význam za situace, kdy ani předchozí územní rozhodnutí a stavební povolení z roku 2003, jichž se stavební změna týkala, nezakládaly u dotčeného pozemku žádný veřejný status. Důsledky rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2016 tudíž mohou mít význam toliko ve vztahu k případnému (nově vedenému) územnímu či stavebnímu řízení, resp. novému řízení o změně stavby, nikoliv však ve vztahu k samotné deklaraci existence či neexistence veřejně prospěšné účelové komunikace. Nutno navíc podotknout, že nosným závěrem rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2016 byla primárně výtka správním orgánům, že s žalobkyní nejednaly jako s účastníkem řízení o změně stavby před dokončením, k samotnému věcnému posouzení změny stavby se uvedený rozsudek nevyjadřoval.

V. Závěr a náklady řízení

39. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
40. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovaný, který byl naopak plně úspěšný, požadoval přiznání náhrady nákladů řízení v paušální výši 300 Kč za jeden úkon právní služby podle vyhlášky č. 254/2015 Sb. Podle ustálené judikatury správních soudů však lze procesně úspěšnému správnímu orgánu přiznat náhradu pouze takových nákladů řízení, které přesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS). V daném případě však žalovaný netvrdil, že mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a ani z obsahu soudního spisu takové náklady nevyplývají. Soud proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 18. února 2021

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu