



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 a ve věci

žalobkyně: **B. D.**

bytem X

zastoupená advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.

sídlem Vodičkova 704/36, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**

sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 7. 7. 2023, č. j. 036248/2023/KUSK-DOP/Svo,

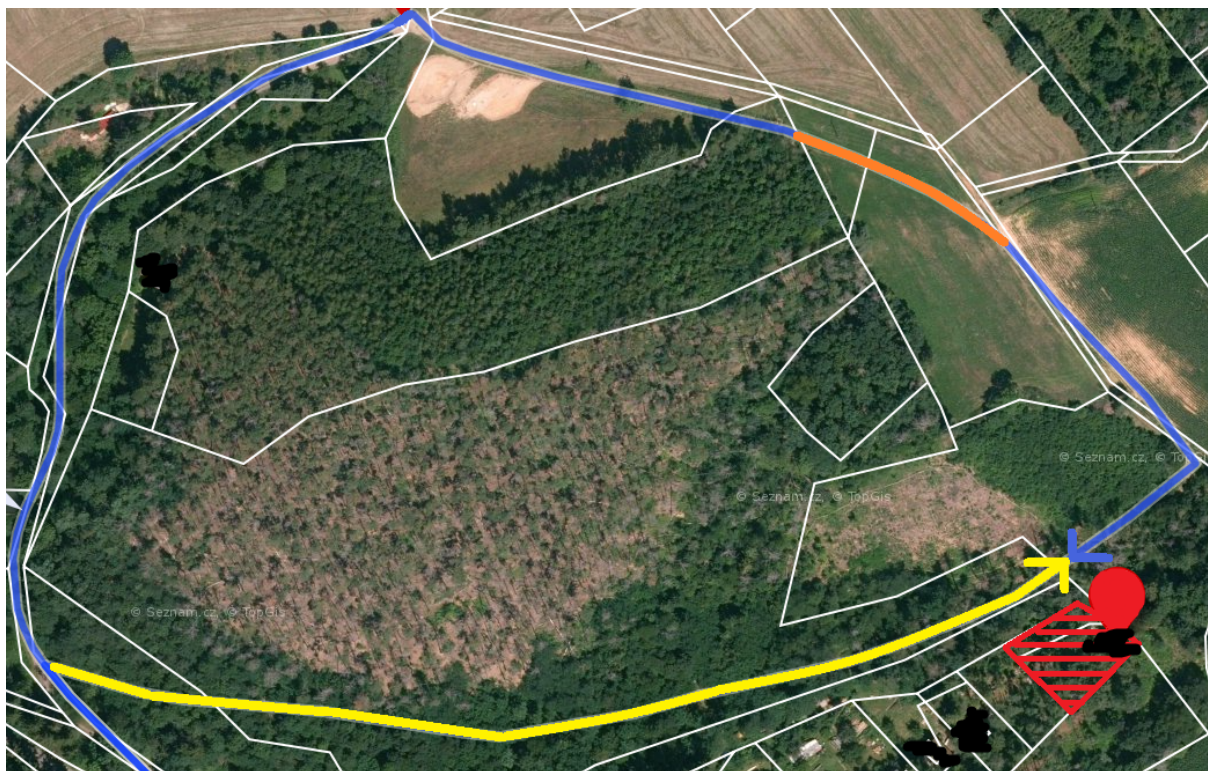
takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2023, č. j. 036248/2023/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to k rukám její zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda mělo být podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) nařízeno odstranění pevné překážky (zeminy, kameniva a rozorané půdy) z pozemků parc. č. XA a XB v katastrálním území X. Pro zodpovězení této otázky je třeba nejprve posoudit, zda se na těchto pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
2. Předmětné pozemky vlastní V. V. (dále též „vlastník pozemků“), který tvrdí, že nikdy nikomu neudělil souhlas s užíváním cesty. Tato polní cesta byla vždy užívána k obhospodařování jeho okolních pozemků zemědělskou technikou. Chataři pouze občas neoprávněně užívali vyježděné koleje jako příjezdovou cestu k jejich nemovitostem.
3. Žalobkyně v dané lokalitě spoluvlastní chatu ev. č. XC na pozemku parc. č. st. XD a přilehlé pozemky parc. č. XE a XF. Dne 12. 10. 2021 spolu s dalšími chataři požádala Městský úřad Dobříš (dále jen „městský úřad“) o odstranění pevné překážky z pozemků parc. č. XA a XB, přes které dříve vedla z východu šterková cesta. Tuto cestu však vlastník pozemků rozoral, zatarasil kamením a zatravnil, čímž žalobkyni zamezil přístup k jejím nemovitostem. Vzhledem k pozvolnějšímu sklonu a zčásti zpevněnému povrchu se jednalo o jedinou a ničím nenahraditelnou přístupovou cestu. Lesní cesta ze západu přes obecní pozemek parc. č. XG a dále pozemek parc. č. XH ve vlastnictví státu je svažité, nezpevněná a neudržovaná. Při nepříznivých povětrnostních podmínkách je proto tato cesta nesjízdná, případně ji lze využít pouze pro odjezd ze svahu dolů.
4. Soud pro přehlednost předkládá výřez katastrální ortofotomapy (mapy jsou součástí správního spisu a též sama žalobkyně je používá pro ilustraci svých argumentů). Červeně jsou označeny nemovitosti žalobkyně. Cesta *přes pole* z východu je vyznačena modře, ve sporné části vedoucí přes pozemky parc. č. XA a XB oranžově. Žlutě je vyznačena cesta *přes les* ze západu.



5. Městský úřad rozhodnutím ze dne 16. 12. 2022, č. j. MDOB 131462/2022/Von (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zamítl žádost o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace a odstranění pevné překážky. Podle městského úřadu totiž mohou chataři využívat k příjezdu ke svým nemovitostem cestu přes les ze západu. Tato cesta sice nemusí být za špatného počasí vždy sjízdná. V případě rekreačních objektů si však nelze činit nárok na celoroční příjezd vozidlem až k nemovitosti. Ve vztahu k cestě přes pole, vedoucí z východu mj. přes sporné pozemky, tudíž nebyl naplněn znak nutné komunikační potřeby, neboť dostatečnou alternativu představuje právě cesta přes les.
6. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 7. 2023, č. j. 036248/2023/KUSK-DOP/Svo (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil k odvolání žalobkyně prvostupňové rozhodnutí ve výrokové části tak, že se zamítá žádost o odstranění nepovolené překážky na předmětných pozemcích. Podle žalovaného totiž nemělo být o (ne)existenci účelové komunikace samostatně rozhodováno, neboť se v řízení podle § 29 odst. 3 zákona o silničním provozu jedná pouze o předběžnou otázku. Věcně se však žalovaný ztotožnil s městským úřadem, že chataři se mohou ke svým nemovitostem dostat cestou přes les, ačkoliv se lze „domnívat, že při nepříznivých klimatických podmínkách byla cesta vždy sjízdná jen s obtížemi nebo vůbec“. Cesta přes pole představuje pro chataře pouze pohodlnější přístup, a proto ve vztahu k ní není naplněn znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Jelikož cesta přes pole není veřejně přístupnou účelovou komunikací, nelze žádosti o odstranění překážky vyhovět.

II. Obsah podání účastníků

7. Žalobkyně se závěry správních orgánů nesouhlasí. V žalobě namítá, že cesta přes pole představuje jediný sjízdný přístup k její chatě. Nezpevněnou a neudržovanou cestou přes les se na úroveň její chaty nedá dostat běžnými dopravními prostředky ani za příznivého počasí,

natož za deště či sněhu. Ve srovnání s cestou přes pole se proto nejedná o alternativu stejné či srovnatelné kvality, jak se mylně domnívají správní orgány.

8. Podle žalobkyně tvoří cesta přes pole a přes les dohromady jeden funkční celek. Tento okruh je jednosměrný, cesta přes pole slouží pro příjezd, cesta přes les pro případný odjezd. V části cesty přes les je terén z obou stran svažité a do kopce (směrem k chatě žalobkyně ze silnice č. X, jak vyplývá z vrstevnic na mapě), a proto nelze tuto cestu využívat pro příjezd. O nesjízdnosti této cesty svědčí uvíznutí automobilu žalobkyně a souseda pana H.. Z těchto incidentů jsou pořízeny videozáznamy. Při sjezdu problém s uvíznutím nenastává, protože při brždění na kluzkém povrchu začne fungovat systém ABS. Zatarasením 70 metrů cesty přes pozemky parc. č. XA a XB je tento funkční celek rozkouskovan a narušen. Žalobkyně tak v současnosti postrádá vhodnou přístupovou komunikaci ke své chatě, po které by mohla během celého roku bezpečně projet automobilem. Znepřístupnění cesty přes pole navíc zabraňuje příjezdu záchranné služby, hasičů nebo fekálního vozu. Chataři si dále nemohou dovézt stavební materiál (např. eternit) a techniku na opravu či udržování svých nemovitostí a obhospodařování lesních pozemků.
9. Žalobkyně dále správním orgánům vytýká, že nutnou komunikační potřebu neposoudily dostatečně komplexně též ve vztahu k chatové osadě Peršinka a vlastníkům okolních zemědělských (parc. č. XI, XJ, XK, XL, XM, XN) a lesních (parc. č. XH) pozemků. V tomto ohledu tak správní orgány vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Osada Peršinka má sice zajištěné napojení do obce Županovice přes asfaltovou cestu. Ta však nevyhovuje potřebám pěších a cyklistů, neboť v sezóně je v rekreační oblasti u Slapské přehrady frekventovaný automobilový provoz, podél cesty nejsou zřízeny samostatné chodníky a nenachází se zde žádné zpomalovací prvky či přechody pro chodce. Ve srovnání s cestou přes pole, která vede přes pozemky parc. č. XA a XB a dále se napojuje na žlutě značenou turistickou stezku, je navíc cesta po silnici o téměř dva kilometry delší. Pakliže byli vlastníci okolních zemědělských pozemků v řízení pasivní, příp. uživatelé těchto pozemků (tedy Zemědělské družstvo Nečín) ani nebyli účastníky řízení, nezbavovalo to správní orgány povinnosti posuzovat nutnou komunikační potřebu též ve vztahu k těmto pozemkům. Průjezd zemědělských strojů (traktorů a kombajnů) skrz obec Županovice by pouze komplikoval dopravu a ohrožoval bezpečnost chodců. Vzhledem ke svým parametrům je navíc cesta přes obec pro větší stroje neprůjezdná a v části by vedla po soukromé cestě, která nebyla dosud k obhospodařování polí užívána.
10. Žalobkyně rovněž nesouhlasí s dílčími úvahami žalovaného v napadeném rozhodnutí. Po chatařích nelze spravedlivě požadovat, aby na svůj náklad opravovali obecní cestu přes les. Chaty navíc byly již od svého vzniku celoročně dostupné automobily, nejedná se o pouhé „zvýšené nároky“ dnešní doby, jak tvrdí žalovaný. Dále není pravdou, že by chataři začali zamezení přístupu řešit až po dvou letech od umístění překážky na cestě. Situace se v dané lokalitě od roku 2019 vyvíjela tak, že zátaras často někdo odstranil a přes pozemky parc. č. XA a XB se dalo projet, příp. se dal zátaras objet po louce. Až v roce 2021 vlastník pozemků nahrnul na cestu balvany a louku rozorál, čímž zničil i část cesty na pozemku parc. č. XO. Žalovaný dále chybně hodnotil vyjádření obce Županovice, která cestu přes pole pokládala z hlediska přístupu k nemovitostem chatařů za klíčovou a potřebnou.
11. Na podporu své obsáhlé argumentace žalobkyně předkládá několik map a fotografií dané lokality. Dále odkazuje na vyjádření ostatních chatařů a obce Županovice, která si městský úřad opatřil v průběhu správního řízení.

12. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Setrvává na závěru, že spornou část cesty přes pole chataři užívali pouze z pohodlí, nikoliv z nutné komunikační potřeby. Dále uvádí, že žalobkyni nepřísluší hájit zájmy vlastníků okolních nemovitostí, kteří byli ve správním řízení nečinní.
13. Soud vyzval vlastníka pozemků, stejně jako další účastníky správního řízení (vlastníky ostatních pozemků v dotčené lokalitě), k případnému uplatnění práv osob zúčastněných na řízení dle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“). Nikdo z oslovených však tohoto práva ve stanovené lhůtě nevyužil.

III. Posouzení věci soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
15. Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť při přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil důvod pro postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
16. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán. V této souvislosti soud podotýká, že i když je žaloba formálně rozčleněna na osm samostatných tematických oddílů, tak tyto oddíly nelze považovat za samostatné žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale spíše za rozvíjení několika nosných argumentů, jež se v žalobě často opakují. Není přitom povinností soudu reagovat na každý dílčí argument, podstatné je zabývat se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, či ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58]. I v tomto případě se tedy soud zaměří toliko na klíčové sporné otázky.
17. Žaloba je důvodná.

Obecná východiska

18. Jak již bylo uvedeno, podstatou sporu je naplnění podmínek pro odstranění pevné překážky:
19. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí pro pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání, který spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, odst. 24). Nikdo tak nesmí pozemní komunikace znečišťovat, poškozovat či na nich bez povolení silničního správního úřadu umisťovat pevné překážky (§ 19 odst. 2 a § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Pevnou překážku vymezuje § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jako „*ostatní předměty*“, které nejsou dopravní značkou a zařízením (kromě zábradlí, zrcadel a hlásek). Jestliže dojde k neoprávněnému umístění pevné překážky zasahující do pozemní komunikace, zahájí silniční správní úřad z moci úřední nebo na žádost některého z uživatelů této komunikace řízení o odstranění takové překážky (srov. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018-73, odst. 74).

20. Logickým předpokladem pro odstranění pevné překážky je skutečnost, že se tato překážka nachází na dálnici, silnici, místní komunikaci či veřejně přístupné účelové komunikaci (§ 29 odst. 1 a 3 zákona o pozemních komunikacích). Vyvstanou-li silničnímu správnímu úřadu pochybnosti o veřejnoprávním charakteru dané cesty, tedy zda se vůbec jedná o pozemní komunikaci, posoudí si tuto otázku jako předběžnou, než rozhodne o věci meritorně [§ 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), srov. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, odst. 13 a 28, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 22 Cdo 3545/2020-296). Pokud bylo o této předběžné otázce již pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je tím silniční správní úřad vázán (§ 57 odst. 3 správního řádu).
21. V daném případě žalobkyně žádala o odstranění pevné překážky (zeminy, kameniva a rozorané půdy) z pozemků parc. č. XA a XB, ve vztahu k nimž nebylo v minulosti vydáno žádné rozhodnutí závazně deklarující existenci pozemní komunikace. Proto bylo nutné před vlastním rozhodnutím o odstranění pevné překážky nejprve posoudit předběžnou otázku, zda se na uvedených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tak ostatně žalovaný učinil a potud byl jeho postup správný.
22. Žalovaný (stejně jako městský úřad) rovněž vycházel ze správné úvahy, že veřejně přístupná účelová komunikace je dle judikatury definována čtyřmi znaky, jimiž jsou:
- (i) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci;
 - (ii) 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 (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);
 - (iii) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s jeho obecným užíváním;
 - (iv) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí
- (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, a dále nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, či ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10). Všechny definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná.
23. První tři znaky účelové komunikace považoval žalovaný za splněné (str. 6–7 napadeného rozhodnutí). Sporným tak zůstal pouze čtvrtý znak, tedy zda žalobkyně užívala cestu přes pole, která zčásti vede též přes pozemky parc. č. XA a XB, z nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
24. Nutná komunikační potřeba není dána, *„existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva.“* V takovém případě *„je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“* (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, odst. 34). Nutná

komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu k dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, odst. 9). Bylo proto povinností správních orgánů posoudit, zda případná alternativní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí ve vlastnictví dotčených osob, tedy zda je daná komunikace vhodná pro nezbytný obslužný provoz dotčených nemovitostí (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76).

25. Ve vztahu k nyní posuzované věci je tedy klíčovým sporným bodem otázka, zda cesta přes les vyhodnocená správními orgány jako „alternativa“ může zajistit dopravní přístupnost žalobkyniných nemovitostí ve stejné či alespoň srovnatelné kvalitě jako žalobkyně uváděná cesta přes pole, ve vztahu k níž se domáhala odstranění pevné překážky.

Otázka nutné komunikační potřeby s ohledem na stav dvou cest

26. Mezi žalobkyní a správními orgány nebylo sporné, že cesta přes les není celoročně sjízdná a že za zhoršených povětrnostních podmínek je její sjízdnost velmi omezena. Právě na argumentu nesjízdnosti cesty přes les při zhoršených povětrnostních podmínkách spočívala hlavní tvrzení žalobkyně uplatňovaná v průběhu správního řízení (a dokládána vyjádřeními ostatních chatarů včetně fotografiemi a videi z vyprošťování uvíznutých automobilů). Správní orgány tato tvrzení o omezené sjízdnosti za zhoršených povětrnostních podmínek v zásadě nezpochybily, neboť městský úřad s odkazem na poznatky z místního šetření (viz protokol o místním šetření ze dne 16. 11. 2021) konstatoval, že cesta přes les je běžně „*sjízdná osobním automobilem, což však nemusí platit v zimním období či v době větších dešťových srážek*“ (viz protokol o místním šetření ze dne 16. 11. 2021), z čehož posléze vyšel vycházel i v prvostupňovém rozhodnutí, v němž připustil, že užití cesty přes les může být „*za špatného počasí problematické, či pro některá vozidla nemožné*“ (str. 5 prvostupňového rozhodnutí), přičemž žalovaný tento skutkový závěr převzal (str. 8 napadeného rozhodnutí).
27. Žalobkyně a správní orgány se však již neshodují v tom, zda i navzdory omezené sjízdnosti může cesta přes les samostatně zajišťovat komunikační spojení k nemovitostem ve vlastnictví žalobkyně (potažmo k jiným chatám v téže lokalitě).
28. Žalobkyně je přesvědčena, že zmiňovaná omezená sjízdnost cesty přes les má pro ni za následek, že po část roku zcela pozbyde přístup ke svým nemovitostem. Současně má za to, že cesta přes les kvůli své nedostatečné šířce umožňuje pouze jednosměrný provoz pro odjezd ze svahu dolů (jehož opačné vyjetí vzhůru je omezeno právě při rozbahnění za zhoršených povětrnostních podmínek), a proto je třeba ji vnímat jako jeden funkční celek spolu s cestou přes pole, který však byl umístěním zatarasení pozemků parc. č. XA a XB narušen.
29. Správní orgány naproti tomu mají za to, že omezená sjízdnost cesty přes les nepředstavuje pro žalobkyni z hlediska přístupu k jejím nemovitostem problém, neboť žalobkynina nemovitost je pouze chatou, a k chatě si nelze činit nárok na celoroční přístup, neboť takový požadavek z právních předpisů neplyne (viz str. 8 napadeného rozhodnutí; str. 5 prvostupňového rozhodnutí). Dle správních orgánů představuje cesta přes les hlavní komunikační spojnici k nemovitostem chatarů od silnice č. X, zatímco cestu přes pole hodnotí pouze jako cestu z pohodlí.
30. Soud dává za pravdu žalobkyni, že uvedené závěry správních orgánů neobstojí.
31. Soud předně přisvědčuje žalobkyni, že správní orgány nevzaly v úvahu možnost pojmout obě cesty jako jeden funkční celek, ač právě na tuto možnost byly od počátku výslovně

upozorňovány. V tomto směru správní orgány zejména nezodpověděly žalobkyní předestřenou otázku, zda lze cestu přes les vzhledem k její šířce skutečně využívat pouze jednosměrně. Pokud by tomu tak bylo, pak bez současné vazby na cestu přes pole by se cesta přes les sama o sobě stala v podstatě nevyužitelnou. Jinak řečeno, v případě potvrzení žalobkyní tvrzené možnosti jednosměrného využívání by cesta přes les mohla fungovat jako dopravní spojnice jedině v rámci jednoho celku společně s cestou přes pole, nikoliv však samostatně. Ostatně i judikatura opakovaně dovodila, že při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části, ale při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měla být hodnocena jako funkční celek. Jednotlivé úseky totiž mnohdy některý znak samy o sobě nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku a svůj účel může naplnit jedině v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, odst. 19, či ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36, odst. 9).

32. Právě možnost pojetí obou cest jako jednoho funkčního celku však správní orgány obou stupňů prakticky zcela pominuly. Námitkám žalobkyně (jakož i jiných účastníků) poukazujících na tuto možnost správní orgány nepřisvědčily s tím, že cesta přes les představuje hlavní komunikaci, kterou chataři využívají k dopravě ke svým nemovitostem od silnice č. X, a cesta přes pole jim zajišťuje pouze pohodlnější přístup. Pro takový závěr však soud v podkladech pro vydání napadeného ani prvostupňového rozhodnutí nenachází dostatečnou oporu. Z katastrálních ortofotomap založených ve správním spise, z nichž vycházel městský úřad, nelze na základě „*orientace směrových oblouků odboček z této cesty k chatám*“ (str. 5 prvostupňového rozhodnutí) dovodit, že by cesta přes les plnila funkci hlavní spojnice k silnici č. X, kterou by bylo možné využívat obousměrně. Stejně tak nelze přisvědčit žalovanému, že by na základě vyjetých stop a orientace zaparkovaných vozidel, bylo možné dovodit, že „*převažující směr pohybu*“ vozidel je právě od silnice č. X, nikoliv směrem od nemovitostí žalobkyně (str. 10 napadeného rozhodnutí). Soud mezi podklady založenými ve správním spise (zejména fotografiemi cesty přes les pořízenými městským úřadem) nenachází jediný, ze kterého by bylo možno takový závěr dovodit. Ve spisovém materiálu konečně nelze nalézt nic, co by přesvědčivě vyvracelo problematičnost obousměrného užívání cesty přes les, kterou naznačují listiny předkládané v průběhu správního řízení žalobkyní (zejména fotografie vyprošťovaných aut či některá prohlášení vlastníků). Lze tedy shrnout, že závěr správních orgánů, že cesta přes les představuje pro žalobkyni a ostatní chataře hlavní spojnici k silnici č. X, spočívá na nedostatečných skutkových zjištěních a je v tomto směru nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]
33. Dle soudu rovněž není bez významu, že v nyní posuzované věci nebyl spor o možnosti veřejného užívání cestu ve vztahu k jiným úsekům trasy tvořící cestu přes pole, zejména ve vztahu k jejím částem na pozemcích parc. č. XP či parc. č. XO, které bezprostředně sousedí s pozemky parc. č. XA a XB, na nichž se nachází sporný úsek. Pokud by však pouze v úseku pozemků parc. č. XA a XB cesta charakter veřejné účelové komunikace neměla a jinde již ano, pak by bylo přinejmenším nelogické, aby se její trasa „přerušila“ na parcelní hranici zmiňovaných pozemků a po několika desítkách metrů se za parcelní hranicí opět „vynořila“. I tuto okolnost bylo třeba vzít v úvahu z hlediska žalobkyní tvrzené povahy zkoumané cesty jakožto jediného funkčního celku zahrnujícího „okruh“ cesty přes pole plynule navazující na trasu cesty přes les.

34. V dalším řízení je proto **úkolem správních orgánů, aby náležitě prověřily, zda cesta přes pole (včetně pozemků parc. č. XA a XB) tvořila s cestou přes les jeden funkční celek, který není žádoucí „kouskovat“ na části.** Zejména přitom prověří, zda lze cestu přes les využívat pouze jednosměrně, případně zda je v daném úseku zajištěna možnost křížení vozidel, která by z hlediska plynulosti a bezpečnosti provozu umožnila srovnatelný způsob dopravy jako cesta přes pole. Pro úplnost soud podotýká, že pokud by obě cesty spolu tvořily jeden funkční celek, bylo by již nadbytečné se zabývat tím, zda cesta přes les představuje vůči cestě přes pole dostatečnou alternativu či zda cesta přes pole byla v minulosti využívána jako tzv. zkratka z pohodlí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36, odst. 13).
35. Nicméně i kdyby soud pominul shora vytýkanou nedostatečně zjištěnou možnost fungování obou cest jako jednoho funkčního celku, tak nemůže považovat za dostatečně podložené ani závěry správních orgánů ohledně cesty přes les coby dostatečné alternativy.
36. V této souvislosti soud předesílá, že při posouzení znaku nutné komunikační potřeby je třeba vycházet ze *standardních* podmínek, které na zkoumané komunikaci běžně panují, a dále přitom zohlednit charakter a povahu zpřístupňované nemovitosti a typ dopravy, který má cesta naplňující nutnou komunikační potřebu pojmout. Proto je třeba nejprve zhodnotit stavební a dopravně technický stav posuzované a případné alternativní komunikace (např. její šířku, sklon a typ zpevnění, srov. § 26 odst. 3 a 4 zákona o pozemních komunikacích), a teprve v dalším kroku je třeba posoudit, zda typ dopravy, který posuzovaná cesta doposud umožňovala, se může odehrávat za srovnatelných podmínek též po alternativní cestě (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2021, č. j. 30 A 139/2018-117, odst. 20). Zjednodušeně řečeno: Silniční správní úřad je povinen nejprve důkladně zjistit, jaký je vůbec stav zvažované alternativní cesty a teprve po zjištění tohoto stavu přistoupit k porovnání, zda tato zvažovaná alternativa vůbec umožňuje srovnatelný způsob dopravy jako posuzovaná cesta. Silniční správní úřad proto musí **poměřovat spornou cestu vůči možné alternativní cestě**, nikoliv pouze izolovaně popisovat aktuální dopravní možnosti případné alternativní cesty.
37. Právě tohoto izolovaného hodnocení se však správní orgány v nyní posuzované věci dopustily. Veškeré jejich úvahy k otázce nutné komunikační potřeby se omezují toliko na popis stávajících možností „alternativní“ cesty přes les (str. 4–5 prvostupňového rozhodnutí a str. 7–8 napadeného rozhodnutí). To ale nevypovídá nic o tom, jaká byla až doposud možnost faktického přístupu do lokality, v níž jsou situovány nemovitosti žalobkyně. Ta totiž tvrdila, že příjezd k jejím nemovitostem je realizovatelný jen s využitím cesty přes pole, nyní je však tento přístup zamezen kvůli existenci pevné překážky (jejíhož odstranění se proto domáhala). Dle soudu však aktuální neprůjezdnost cesty přes pole kvůli momentální existenci pevné překážky nemůže založit dopravní způsobilost cesty přes les (natož když ani nebyla dostatečně vyjasněna možnost jejího obousměrného využívání). Jestliže tedy správní orgány uvažovaly o cestě přes les jako o „alternativě“ vůči žalobkyní tvrzené cestě přes pole, pak měly primárně zjistit, do jaké míry může tato cesta přes pole vzhledem ke svému dosavadnímu stavu – tj. i bez případné existence pevné překážky – plnit funkci příjezdové či odjezdové trasy k žalobkyniným nemovitostem. Pokud by dosavadní stav cesty přes pole takový způsob dopravy umožňoval, teprve poté by bylo namístě jeho porovnání s možnostmi dopravy skrz správními orgány zvažovanou „alternativní“ cestu přes les. V rámci tohoto porovnávání by bylo klíčové, zda „alternativní“ cesta přes les může za srovnatelných podmínek (mj. s přihlédnutím ke zhoršeným povětrnostním vlivům) plnit funkci dopravní spojnice podobně jako cesta přes pole, byť třeba s nižší mírou pohodlí či

zvýšenou časovou náročností. V nyní posuzované věci se však zkoumání správních orgánů omezilo pouze na popis potenciální využitelnosti cesty přes les, z čehož bylo „skokově“ dovozeno, že cesta přes pole představuje jen cestu z pohodlí. Zcela však scházel nezbytný mezikrok v podobě zkoumání reálné dopravní použitelnosti jedné i druhé cesty s ohledem na jejich dosavadní dopravně technický stav.

38. Soud nepřehlíží, že žalovaný (ač nad rámec nutného odůvodnění) poznamenal, že cesta přes les by mohla být *„nějakým způsobem upravena, zkvalitněna i třeba za účasti finanční podpory uživatelů z nutné komunikační potřeby“* (str. 13 napadeného rozhodnutí). Konkrétněji však žalovaný úvahu o nákladnosti případných úprav cesty přes les nerozvedl, a proto ji ani soud nemá prostor blíže přezkoumat. Přesto soud považuje za vhodné připomenout žalobkyní odkazovaný rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, podle kterého vlastníky zpřístupňovaných nemovitostí *„nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu,“* lze po nich *„požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na zajištění tohoto přístupu, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru [...]“*
39. Soud rovněž nepřehlédl konstatování žalovaného, že se žalobkyně snaží zajištění příjezdu ke svým nemovitostem *„schovat za dovoz stavebního materiálu, čerpání jímky, vrtání stupy a přístup IZS“* (str. 13–14 napadeného rozhodnutí). Tuto úvahu však soud pokládá za nepřipustně zjednodušující. Při zvažování, zda cesta přes les představuje vůči cestě přes pole alternativu stejné či srovnatelné kvality, totiž může být mj. rozhodné, zda je tato cesta vhodná pro nezbytný obslužný provoz nemovitostí žalobkyně, tj. příjezd záchranné služby, hasičů, fekálního vozu nebo dovoz stavebního materiálu a těžké techniky (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, odst. 9, a ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016-24). Záleží pouze na tom, zda dosavadní způsob dopravy cestou přes pole takový provoz umožňoval, což však správní orgány nijak nezkovaly, ač právě k této otázce byly ze strany žalobkyně předkládány důkazy, jež nešlo bez dalšího považovat za nerelevantní (zejména vyjádření H. S. ze dne 19. 10. 2022 a manželů M. ze dne 21. 10. 2022).
40. V návaznosti na shora uvedené soud zdůrazňuje, že jistě nelze bezvýhradně lpět na tom, aby měly veškeré nemovitosti celoročně – tedy i za nepříznivých povětrnostních podmínek – zajištěnou možnost příjezdu automobilem (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022-69, odst. 54). Je ostatně běžné, že ke zhoršení či k přerušení sjízdnosti v důsledku povětrnostní situace (např. vánice, námrazy a přivalových dešťů, srov. § 26 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích) dochází i na pozemních komunikacích vyšší kategorie, než je účelová komunikace. To ovšem nemění nic na tom, že v tomto případě zcela scházelo zhodnocení dosavadního stavu jedné či druhé cesty, natož posouzení možnosti, zda tyto cesty ve skutečnosti netvoří jediný funkční celek.
41. Není přitom úlohou soudu, aby při přezkumu napadeného rozhodnutí vystupoval jako další nalézací instance a namísto správních orgánů v podstatném rozsahu zjišťoval skutkový stav věci, hodnotil jej a případné vady napadeného rozhodnutí napravoval vlastní argumentací (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS, ze dne 1. 11. 2006, č. j. 3 As 65/2005-91, či ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS). Je proto úkolem správních orgánů, aby na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a s přihlédnutím k dopravně technickému stavu obou cest v dalším řízení tuto otázku přezkoumatelným způsobem zodpověděly. Přitom se náležitě vypořádají s žalobkyní

předloženými důkazy (zejména vyjádřeními ostatních chatařů a důkazy o vyprošťování uvíznutých automobilů).

Ostatní

42. Žalobkyni lze konečně přisvědčit i v tom, že žalovaný poněkud dezinterpretoval vyjádření obce Županovice ze dne 21. 10. 2022, jestliže neshledal, že by obec spornou cestu „*považovala za klíčovou*“ (str. 14 napadeného rozhodnutí). Obec Županovice, na jejímž území se pozemky parc. č. XA a XB nacházejí, totiž skutečně pokládala cestu přes pole pro zpřístupnění nemovitostí žalobkyně a ostatních chatařů za „*klíčovou a potřebnou*“ s tím, že svažitou cestu přes les lze v případě deště, sněhu nebo námrazy využívat pouze jednosměrně z kopce. V tomto ohledu neobstojí ani argumentace žalovaného ve vyjádření k žalobě, podle které v napadeném rozhodnutí pouze užil „*ne úplně šťastně*“ stejný termín jako obec. V dalším řízení jsou proto správní orgány povinny vyjádření obce Županovice ze dne 21. 10. 2022 hodnotit podle jeho **skutečného obsahu**, a to jak jednotlivě, tak i ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy (§ 50 odst. 4 správního řádu).
43. Soud naproti tomu nemůže souhlasit s částí žalobní argumentace, v níž je namítáno, že správní orgány neposoudily kritérium nutné komunikační potřeby dostatečně komplexně též ve vztahu k chatové osadě Peršinka a vlastníkům okolních zemědělských a lesních pozemků, a to ze dvou důvodů:
44. Za prvé, že nutná komunikační potřeba se zjišťuje ve vztahu ke konkrétním nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice, přičemž postačí, pokud je dána jen k jediné nemovitosti (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, odst. 7–10). Pakliže bylo řízení o odstranění pevné překážky zahájeno na žádost některého z uživatelů, posuzuje silniční správní úřad naplnění znaku nutné komunikační potřeby primárně ve vztahu k nemovitostem této osoby, která projeví na odstranění pevné překážky právní zájem. Žadatel má navíc – obdobně jako v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu – povinnost na podporu svého tvrzení o existenci nutné komunikační potřeby označit a navrhnout důkazy. Silniční správní úřad tak nemusí široce zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníků řízení či ostatních potenciálně dotčených osob (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, č. 4425/2023 Sb. NSS, odst. 38).
45. Za druhé, v rámci soudního přezkumu napadeného rozhodnutí se žalobkyně může podle § 65 odst. 1 s. ř. s. domáhat ochrany *svých* veřejných subjektivních práv, nikoliv ochrany veřejných subjektivních práv jiných osob či obecně ochrany veřejného zájmu jako takového (vyjma specifických případů žalob podávaných spolky ve smyslu § 65 odst. 2 či vybranými institucemi ve smyslu § 66 s. ř. s., ani jedno však není případ žalobkyně). Případné pochybení správních orgánů stran posouzení nutné komunikační potřeby ve vztahu ke třetím osobám (vlastníkům nemovitostí v osadě Peršinka a vlastníkům okolních pozemků), nemohlo jakkoliv zasáhnout do právní sféry žalobkyně. V této části je proto žalobní argumentace nutně nedůvodná.
46. Pouze pro úplnost soud podotýká, že správní orgány se navíc nutnou komunikační potřebou ve vztahu ke třetím osobám zabývaly, třebaže okrajově (str. 8 a 11 napadeného rozhodnutí). Ve vztahu k lesnímu pozemku parc. č. XH na základě vyjádření Lesů ČR ze dne 25. 11. 2021, které jsou na tomto pozemku oprávněny hospodařit, usoudily, že vůči němu cesta přes pole neplní roli nezbytné komunikační spojnice. Ve vztahu k ostatním zemědělským pozemkům a nemovitostem v chatové osadě Peršinka pak správní orgány

dovodily, že vlastníci těchto nemovitostí se po zneprístupnění pozemků parc. č. XA a XB nedomáhaly žádné nápravy, což nasvědčuje tomu, že přístup ke svým nemovitostem mají zajištěný jinak. K osadě Peršinka navíc vede ze Županovic zpevněná asfaltová komunikace. V tomto rozsahu nelze úvahám správních orgánů o znaku nezbytné komunikační potřebě ničeho vytknout.

IV. Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
48. V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (odst. 31 až 40 tohoto rozsudku). Jejich úkolem je tak v dalším řízení primárně posoudit, zda cesta přes pole tvořila s cestou přes les jeden funkční celek. Teprve pokud by tomu tak nebylo, pak lze o cestě přes les i cestě přes pole uvažovat jako o dvou různých komunikacích, které lze vzájemně poměřovat. V takovém případě správní orgány na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a s přihlédnutím k dopravně technickému stavu obou cest přezkoumatelným způsobem zodpoví otázku, zda způsob dopravy cestou přes pole k nemovitostem žalobkyně lze za srovnatelných podmínek realizovat „alternativní“ cestou přes les. Po vyjasnění této předběžné otázky, zda přes pozemky parc. č. XA a XB vede veřejně přístupná účelová komunikace či nikoliv, následně správní orgány posoudí, zda lze nařídit odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.
49. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 9 800 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 6 800 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a dále náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně žalobkyně netvrdila, že by byla plátcem daně z přidané hodnoty, přičemž tento údaj nevyplývá ani z veřejně dostupného registru ekonomických subjektů (<https://ares.gov.cz/>). Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám její zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 4. dubna 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu