



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobců: **a) Ing. P. K.**
 b) A. K.
 oba bytem X

 oba zastoupeni advokátem Mgr. Ondřejem Surgou
 sídlem Štefánikova 1/65, Praha 5

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
 sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti osoby
zúčastněné
na řízení: **Ing. J. V.**
 bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2022, č. j. 099860/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2022, č. j. 099860/2022/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců náhradu nákladů řízení ve výši 15 729,20 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Ondřeje Surgy, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jejich společné odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Benešov (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 24. 5. 2022, č. j. MUBN/196818/2022/VÝST (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím silniční správní úřad v řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace (dále jen „VPÚK“) dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na pozemku parc. č. XS a na částech pozemků parc. č. XA, XB, XC v katastrálním území X (všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu 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.).

Průběh řízení před správními orgány

3. Dne 17. 3. 2021 podalo město Sázava (dále jen „město“) k silničnímu správnímu úřadu žádost o určení právního vztahu. Město požadovalo deklarovat, že se na pozemku parc. č. XS v jeho vlastnictví (dále také jen „obecní pozemek“) nachází VPÚK. Poznamenalo, že po pozemku vede 193 m dlouhá v terénu patrná dopravní cesta, která je dle vyjádření pamětníků takto využívána již asi od roku 1949. Slouží k zajištění přístupu k řece Sázavě a město ji eviduje jako ulici s názvem „X“. Město k žádosti přiložilo prohlášení několika vlastníků sousedních pozemků, podle kterých obecní pozemek využívají k jízdě a chůzi. K výzvě silničního správního úřadu město později doplnilo žádost o geodetické zaměření dopravní cesty vypracované společností Alfa geodeta s.r.o. V tomto geometrickém plánu byla zakreslena „částečně zpevněná cesta“ toliko v hranicích obecního pozemku. Při prvním místním šetření silniční správní úřad zjistil, že cesta zasahuje patrně i mimo hranice obecního pozemku. V návaznosti na to nechalo město vypracovat společností Alfa Geodeta s.r.o. nový geometrický plán. Protože po tomto zaměření vyplynulo najevo, že dopravní cesta probíhá skutečně nejen po obecním pozemku, ale rovněž po okrajích sousedních pozemků parc. č. XA, XB (dále také jen „pozemek žalobců“) a XC, rozšířilo město svoji žádost o deklaraci VPÚK rovněž na části těchto pozemků ve vlastnictví soukromých osob.
4. V průběhu řízení před silničním správním úřadem vyjádřili své stanovisko ve věci žalobci, kteří tvrdili, že znaky VPÚK jsou naplněny toliko ve vztahu k obecnímu pozemku. Na tomto pozemku historicky vedla cesta, což žalobci nijak nezpochybňují. Zanedbáním péče o tento obecní pozemek ze strany města však došlo k situaci, že k průchodu začaly být částečně využívány i některé pozemky sousedící s obecním pozemkem. Rozšíření žádosti

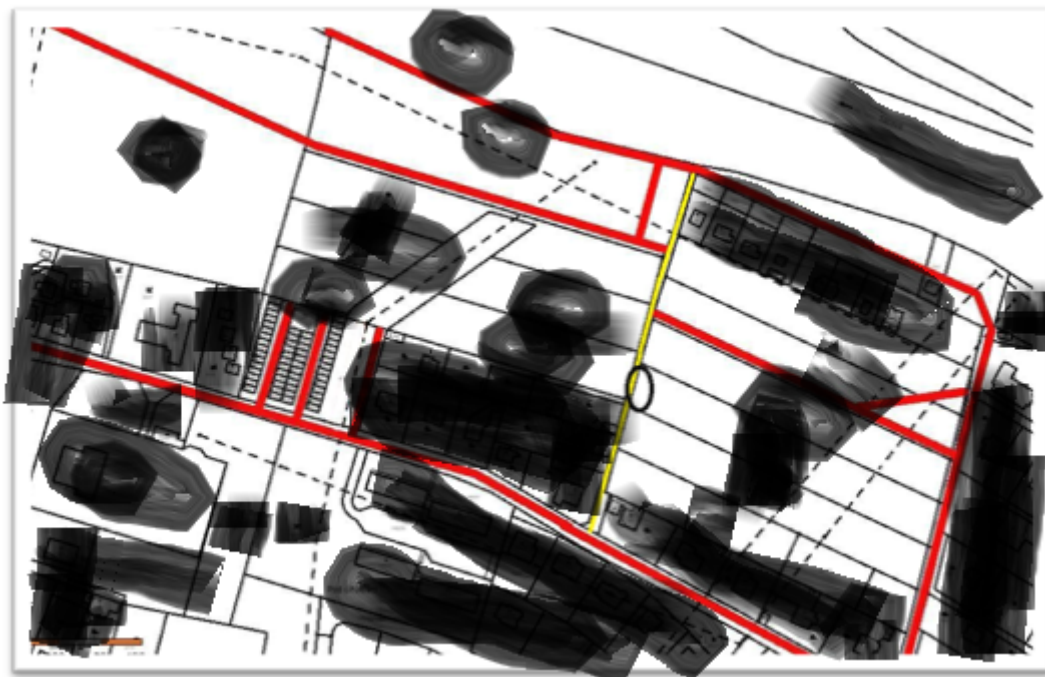
města o deklaraci VPÚK na pozemcích soukromých vlastníků tak vykazuje znaky zneužití práva. Ve vztahu k pozemku žalobců definiční znaky VPÚK naplněny nejsou. Žalobci zmínili rovněž alternativní cesty v lokalitě – ty by se měly nacházet na pozemcích parc. č. XD, XE a XF.

5. Prvostupňovým rozhodnutím silniční správní úřad deklaroval, že se na obecním pozemku a na částech pozemků parc. č. XA, XB, XC detailně vymezených geometrickým plánem, který je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí, nachází VPÚK. Silniční správní úřad konstatoval, že při místních šetřeních ve dnech 13. 7. 2021, 1. 10. 2021 a 17. 3. 2022 se na pozemcích nacházela v terénu patrná dopravní cesta užívaná vozidly a chodci. Má travnatý povrch a tvoří ji auty vyjeté koleje. Patrnost cesty v terénu je možné sledovat i na ortofotomapách na serveru www.mapy.cz, pořízených v letech 2018, 2015, 2012, 2006 a 2003, ačkoliv se patrnost cesty v terénu v uvedených letech měnila. Silniční správní úřad konstatoval, že cesta slouží ke spojení přilehlých nemovitostí a navazuje na obecní pozemní komunikaci v ulici Na Křemelce. Silniční správní úřad dospěl také k závěru, že vlastníci dotčených pozemků dali souhlas s obecným užíváním cesty ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Uvedl, že z podkladů založených ve správním spise vyplývá, že cestu využívají vlastníci pozemků přilehlých k cestě, tj. pozemků parc. č. XG, XH, XCH, XI, XJ, XD, XF, XK, XL, XM, XN, XE, XO, XB, XC, XA a XP. Veřejné užívání cesty je nesporné vzhledem k množství pozemků, které k cestě přiléhají. Kromě vlastníků těchto pozemků cestu využívají např. vozidla zajišťující zásobování nebo lékařské a opravárenské, údržbářské, komunální a podobné služby, vozidla přepravující osoby těžce zdravotně postižené, vozidla taxislužby, popelářské vozy či vozidla integrovaného záchranného systému. Vlastníci dotčených pozemků historicky snášeli užívání pozemků (resp. jejich částí) jako veřejné cesty až do doby, kdy byl v rámci řízení o určení právního vztahu vypracován geometrický plán. Souhlas s obecným užíváním tedy udělili veřejnosti mlčky. Silniční správní úřad dospěl rovněž k závěru, že je v daném případě naplněn znak nutné komunikační potřeby, neboť cesta představuje jediný přístup k přilehlým pozemkům parc. č. XH, XCH, XI, XJ, XD, XF, XK, XL, XM, XN, XE, XO, XB, XC a XA. K tomu silniční úřad dodal, že „[ž]ádnou alternativní cestu vzhledem k faktu, že žádná neexistuje, tedy nelze posoudit.“
6. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojili žalobci odvoláním. Opětovně uvedli, že proti deklaraci VPÚK na obecním pozemku nemají námitek, neboť tento stav odpovídá historickému rozdělení pozemků. Rozporovali ale existenci VPÚK na části svého pozemku parc. č. XB a namítali nedostatečně zjištěný skutkový stav. Tvrdili, že se v průběhu let měnil profil cesty, tedy její průběh, a to v závislosti na tom, jak se vlastníci jednotlivých nemovitostí starali o zeleň na svých pozemcích, resp. zejména do jaké míry se město staralo o obecní pozemek. Upozorňovali rovněž na to, že se v lokalitě nachází řada dalších pozemních komunikací a vyjetých cest, po nichž lze některé nemovitosti obsluhovat, a zpochybňovali tak naplnění znaku nezbytné komunikační potřeby.
7. Žalovaný se s námitkami žalobců neztotožnil a prvostupňové rozhodnutí napadeným rozhodnutím potvrdil. Uvedl, že se silniční správní úřad zabýval všemi definičními znaky VPÚK. V řízení vyšlo najevo, že v terénu existuje patrná cesta, která slouží k užívání silničními a jinými vozidly a chodci. U napojení na ulici X má cesta asfaltový povrch v délce cca 4 m, který postupně přechází do vyjetých kolejí v zatravněném povrchu. V nezastavěné části má cesta podobu oplocením vymezeného koridoru, kde nejsou příliš viditelné koleje. Blíže ke břehu řeky Sázavy pak má cesta charakter spíše komunikace pro pěší. Cesta byla v průběhu let více či méně patrná a měnila svůj průběh. Žalovaný z historických snímků

zjistil, že cesta existuje v lokalitě minimálně od roku 1938. Její vychýlení z obecního pozemku na sousední pozemky soukromých vlastníků ale není novou skutečností, nýbrž dlouhodobým stavem, který je velmi dobře patrný již na leteckém snímku z let 2004 - 2006 a 2011. Žalovaný dodal, že VPÚK se chovají jako živý organismus a vlivem přírodních vlivů a následně i člověka může dojít k jejímu posunu. Z obstaraných důkazů dle žalovaného vyplývá, že cesta od svého vzniku sloužila obecnému užívání, tj. neomezenému okruhu uživatelů, čemuž napovídá i skutečnost, že byla pojmenovaná v rámci uličního systému ve městě. Obecnému užívání cesty nikdo nebránil. Teprve po zaměření cesty vyjádřili nesouhlas žalobci. Ti jsou nicméně vlastníky již od roku 2017. Konkludentní souhlas s užíváním cesty udělili rovněž už jejich právní předchůdci. Co se týče nutné komunikační potřeby, uvedl žalovaný, že v řízení před silničním správním úřadem bylo prokázáno, že některé pozemky a objekty nemají jiný přístup než po deklarované cestě.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobců

8. V žalobě žalobci tvrdí, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s otázkou nutné komunikační potřeby a souhlasu vlastníka pozemku. Jak prvostupňové rozhodnutí, tak i napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť v jejich odůvodněních správní orgány neuvádí žádné konkrétní skutečnosti o tom, *„jaké nemovitosti jsou přístupné jakým způsobem, přes jaké pozemky“*. Pro přístup může být zcela dostatečná cesta na obecním pozemku, na kterém se tato cesta historicky nacházela a kam se také postupně navrácí. Žalobci žalovaného kritizují za to, že kladl mimořádný důraz na samotnou zjevnost cesty v terénu a z ní vyvozuje naplnění všech ostatních znaků. Ve vztahu k pozemku parc. č. XB dle žalobců kritérium nutné komunikační potřeby naplněno není.
9. Kromě toho, že lze zajistit přístup k nemovitostem v lokalitě po obecním pozemku, existují v lokalitě i další pozemní komunikace. To žalobci dokládají nákresy alternativních komunikací v leteckých mapách. Ten samý nákres přitom žalobci zakomponovali již do textu odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a soud jej připojuje níže. Červenou barvou v něm žalobci zvýraznili údajné alternativní cesty v lokalitě. Soud žlutou barvou zvýraznil obecní pozemek a drobným oválem poukázal na západní část pozemku žalobců, kde má deklarovaná cesta na tento jejich pozemek zasahovat.



10. Žalobce vypočetl, že ke stavbám, jejichž komunikační potřeba je údajně uspokojována zřízením VPÚK, vede i pozemní komunikace v ulici X, která je přímo napojena na ulici X, a že v případě nejhůře dostupné stavby na adrese Sázava 301 činí zajišťka (oproti deklarované VPÚK) cca 200 m, v případě nejlépe dostupné stavby na adrese Sázava 44 činí zajišťka 70 m. Žalobce je přesvědčen, že deklarovaná VPÚK představuje v části, v níž zasahuje pozemek parc. č. XB tzv. „cestu z pohodlí“.
11. Co se týče udělení souhlasu žalobců s užíváním části jejich pozemku jako veřejné cesty, uvádí žalobci, že žádný souhlas nikdy neudělili, a to ani konkludentní. Cesta totiž od nepaměti vedla pouze na obecním pozemku a žalobci ani netušili, že došlo k jejímu posunu v terénu a že zasáhla i jejich pozemek. I konkludentně udělený souhlas musí splňovat náležitosti právního jednání. O právní jednání však nejde, chybí-li vůle jednající osoby. Žalobci byli v omylu a žili v domněnku, že veřejností je nadále užíván pouze obecní pozemek.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě vyjádřil přesvědčení, že se správní orgány s otázkou nutné komunikační potřeby vypořádaly dostatečným způsobem. Připomněl, že silniční správní úřad uvedl výčet konkrétních pozemků, ke kterým je deklarovaná VPÚK jediným přístupem. Tvrzení žalobců o alternativních cestách označil žalovaný za nevěrohodné. Do vyjádření k žalobě zakomponoval výřezy z katastrálních map, jejichž prostřednictvím se snaží dokladovat, že pozemek parc. č. XI, resp. pozemky parc. č. XQ a XR (jejichž vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení – pozn. soudu) a na nich stojící stavby nedisponují žádným alternativním přístupem.
13. Ani s námitkou, že žalobci neudělili konkludentní souhlas s užíváním části jejich pozemku veřejností, se žalovaný neztotožnil. Uvedl, že žalobci aktivně nebránili v užívání cesty. To, že se nestarali o to, kudy vede hranice jejich pozemku, „*není vyvrácením, popřením, souhlasu s užíváním*“. K tomu žalovaný dodal, že každý si má svá práva chránit a nečinným práva nesvědčí.
14. V replice k vyjádření žalovaného žalobci odmítli, že by se správní orgány dostatečným způsobem vypořádaly s otázkou nutné komunikační potřeby. Nadále tvrdili, že pro přístup

na pozemky přiléhající k deklarované VPÚK je postačující cesta v rozsahu, v jakém se nachází na obecním pozemku. Žalobci rovněž trvali na tom, že konkludentní souhlas s užíváním části jejich pozemku veřejností neudělili. Opětovně argumentovali tím, že pojmovým znakem právního jednání je existence vůle jednající osoby. Žalobci naproti tomu byli v omylu, neboť se domnívali, že veřejnost stále užívá jako cestu pouze obecní pozemek. Ulice X se od nepaměti nacházela na obecním pozemku, který je v současných hranicích vymezen nejméně od roku 1964. Pokud město dopustilo, že obecní pozemek přestal sloužit svému účelu v plném rozsahu v důsledku zanedbání péče o tento pozemek, a pokud se nyní město pokouší zanedbání vlastních povinností zhojit k tíži jiných osob tím, že navrhuje deklaraci VPÚK na soukromých pozemcích, na něž se cesta částečně posunula, jedná se o postup rozporný s dobrými mravy.

Jednání dne 28. 5. 2024

15. Při jednání žalobci zopakovali, že nespoujají existenci cesty na obecním pozemku v zásadě od nepaměti. Táhá se však, proč je nutné cestu vést i přes pozemek žalobců. V daném místě není možné při určení trasy spoléhat jen na koleje v trávě, neboť ty se s ohledem na podmínky v místě často mění: rychle se vyjezdí a rychle zarostou. S ohledem na velikost pozemku žalobců nebylo ani při běžné pečlivosti možné rozpoznat, že se cesta přesunula na něj. Podstatné pak je, že k tomuto přesunu došlo proto, že se obec o svůj majetek (obecní pozemek) řádně nestarala.
16. Žalovaný setrval na svém procesním stanovisku a argumentaci. Nepotvrdil, zda při pozemku žalobců na obecní cestě není něco, co by užívání obecního pozemku jako cesty nebránilo a navrhl v tomto ohledu provedení místního šetření. Uvedl však, že pokud by VPÚK měla být deklarována jen na obecním pozemku, byla by tím popřena judikatura vyžadující zejména souhlas vlastníka a patrnost cesty v terénu. Jinými slovy, VPÚK se ve sporném místě fyzicky nachází na pozemku žalobců, nikoliv na obecním pozemku. Ohledně leteckých map z internetu, o které jsou rozhodnutí správních orgánů opřena, aniž by jejich obsah byl zachycen do spisu, navrhl doplnění dokazování.
17. Soud neprovedl důkazy navržené žalobci (přiložené zákresy alternativních cest do map jsou v podstatě žalobními tvrzeními v grafické podobě; údaje o dispozicích s pozemky z katastru nemovitostí pak nejsou pro rozhodnutí soudu relevantní, neboť pro deklaraci VPÚK není podstatný stav zapsaný v katastru nemovitostí, jakož ani tam zakreslené vlastnické hranice pozemků) ani žalovaným (dodatečné nahlédnutí do map v řízení před soudem není způsobilé zhojit případné nedostatky obsahu správního spisu, především jsou však tyto důkazy nadbytečné, neboť průběh samotné cesty a jeho změny v čase nejsou mezi stranami sporné; místní šetření je vzhledem k fotodokumentaci obsažené ve správním spise nadbytečné a soud by jím nahrazoval činnost správních orgánů).

Posouzení žaloby

Obecná východiska

18. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.
19. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby

vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

20. Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věty první citovaného zákona (resp. v § 7 odst. 2 věta první). Ke vzniku VPÚK dochází ze zákona (není třeba žádného úkonu správního orgánu) při současném naplnění čtyř znaků, kterými jsou podle ustálené judikatury správních soudů: a) patrnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba (viz např. rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 - 49; ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 - 25; nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42). Skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v katastru nemovitostí či v územním plánu, není z hlediska vzniku a existence VPÚK rozhodující (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128; a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1733/2009).
21. Pro účely vymezení účelové komunikace z hlediska zákonných znaků je stěžejní § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, z něhož vyplývá, že účelová komunikace musí nejprve naplňovat povahu pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci; toto první definiční kritérium vylučuje z existujících cest či stezek ty, jež nejsou v terénu buď dostatečně patrné, nebo nesplňují podmínku stálosti požadovanou pro všechny pozemní komunikace; musí se totiž jednat o stále znatelnou cestu v terénu, nikoli například o dočasně vyjeté koleje v trávě. Z rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 - 68, vyplývá, že VPÚK nemusí mít zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, ale rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly nebo chodci.
22. Dalším ze zákonných znaků definujících z právního hlediska účelovou komunikaci je požadavek jejího zákonného účelu. Tento je zakotven v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, v němž je jasné stanoveno, že účelová komunikace má sloužit 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*“. Musí tedy jít o cestu, která: a) slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo b) ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo c) k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Pokud jde o spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, nepochybně sem lze zařadit připojení několika soukromých nemovitostí (např. skupiny domů) na jinou pozemní komunikaci, včetně jiné komunikace účelové (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 3 As 62/2015 - 43). Dokonce i spojnice jediné nemovitosti s jinými pozemními komunikacemi splňuje znak zákonného účelu, a proto v určitých případech může být účelovou komunikací - pokud budou splněny i další tři znaky. Problematický bude v tomto případě zejména znak souhlasu vlastníka s veřejným užíváním, tedy užíváním neurčitým okruhem osob (srov. ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).
23. Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů

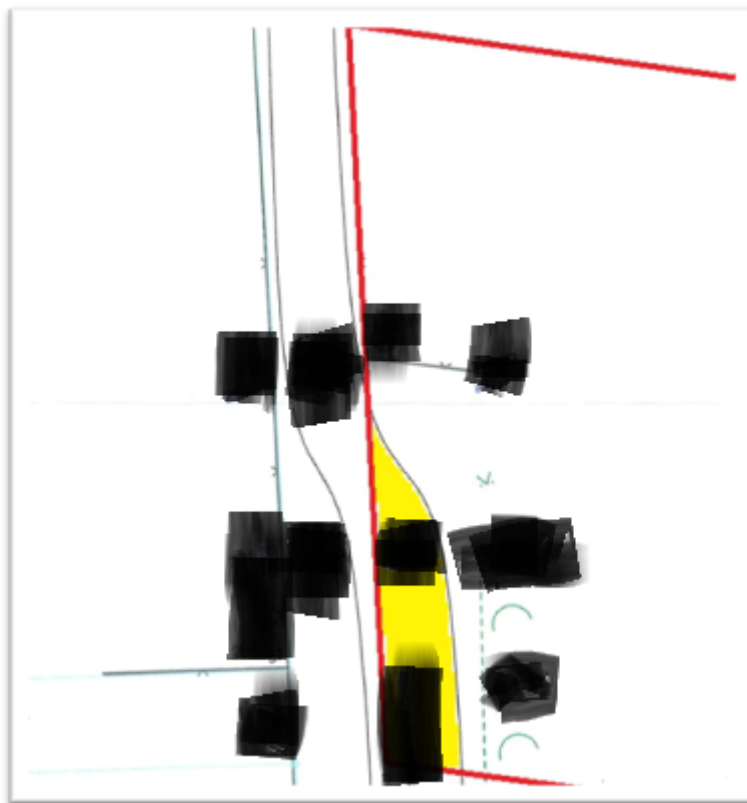
upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 - 99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64).

24. Existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu právě v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, kdy je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními. Souhlas vlastníka může být buď výslovný, nebo konkludentní. Jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právních nástupců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako VPÚK, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o VPÚK vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je VPÚK (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66; či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele dotčeného pozemku, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
25. Kromě nutného souhlasu je další dodatečnou podmínkou strpění obecného užívání komunikace neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení. V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 Ústavní soud uvedl, že „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 jiným způsobům“ (bod 34). Týž závěr Ústavní soud zopakoval v nálezech ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, a odkázal na něj i v usnesení ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15.

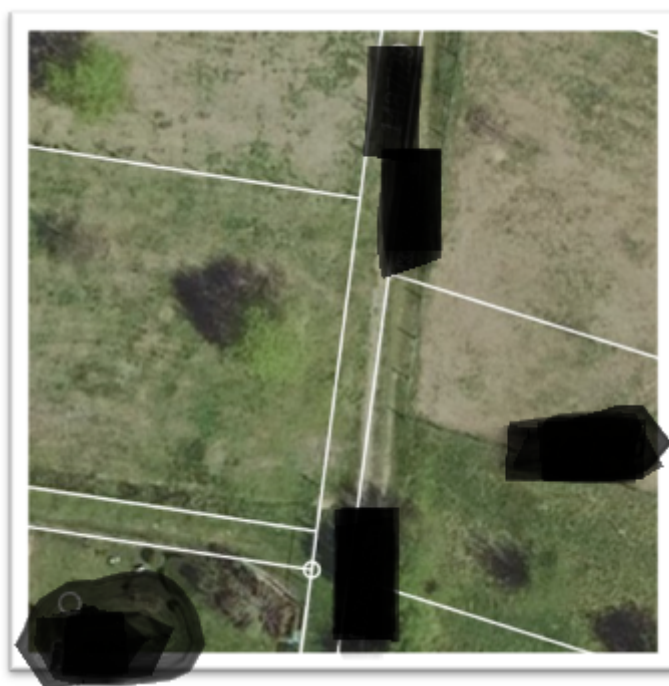
26. Výše uvedená komentářová literatura si k nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 klade otázku, co se myslí těmi „jinými způsoby zajištění komunikačního spojení“, na kterou odpovídá: „Především se u každé cesty ve vlastnictví fyzické či právnické osoby musí silniční správní úřad ptát, zda stejný účel nemůže naplnit jiná cesta, ideálně pak taková, která se nachází ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (obce, kraje nebo státu). Jestliže například k určité skupině nemovitostí vede kromě sporné cesty ještě i místní komunikace (ve vlastnictví obce), pak zřejmě sporná cesta nutnou komunikační potřebu nenaplnňuje.“

Shrnutí sporu

27. Předmětem sporu mezi účastníky řízení je otázka, zda se na části pozemku žalobců parc. č. XB ve městě Sázava nachází VPÚK, či nikoliv. V dané věci nikdo nezpochybňuje, že v lokalitě již v dávné minulosti existovala veřejností užívaná cesta. Vést měla z dnešní ulice X mezi pozemky soukromých vlastníků až k levému břehu řeky Sázavy. Tato cesta, která dnes nese název Ke Koupadlům, měla v minulosti vést výhradně po obecním pozemku parc. č. XS, tj. po pozemku dlouhém téměř 200 m a širokém pouze cca 3-4 metry. V průběhu let ovšem došlo k posunu cesty, tj. v terénu vyježděných kolejí mimo hranice obecního pozemku, a to ve východním směru, čímž tato cesta „zasáhla“ okraje sousedních pozemků parc. č. XA, XC a právě i pozemek žalobců parc. č. XB.
28. Nedílnou součástí prvostupňového rozhodnutí je geometrický plán, který v podrobnostech popisuje průběh deklarované cesty. Na níže připojeném výřezu z tohoto geometrického plánu je vyobrazen detail západní části pozemku parc. č. XB, jehož hranice soud zvýraznil červenou barvou. Žlutou barvou je znázorněna ta část pozemku žalobců, kde jej dle rozhodnutí správních orgánů deklarovaná cesta zasahuje.



29. Soud pro ilustraci rovněž připojuje při jednání promítnutou ortofotomapu z května roku 2021 (geometrický plán připojený k prvostupňovému rozhodnutí byl pořízen na podzim téhož roku) zachycující místo, kde pozemek žalobců parc. č. XB hraničí s obecním pozemkem. Z této letecké katastrální mapy je patrné, že vyjeté koleje v místě skutečně nejsou „zasazeny“ přímo do hranic obecního pozemku, ale že vedou rovněž po pozemku žalobců. Skutečnost, že cesta dříve vedla po obecním pozemku a následně se „přesunula“ na pozemek žalobců, je mezi účastníky nesporná, což k dotazu soudu při jednání výslovně potvrdili.



30. Žalobci tedy v daném případě nemají „problém“ s existencí cesty jako takové. Odmítají pouze to, že by cesta měla vést mimo hranice obecního pozemku, a „ukrojit“ jim tak část jejich pozemku. Tvrdí, že k faktickému posunu v terénu došlo proto, že město zanedbalo péči o obecní pozemek. V důsledku toho nyní mají být omezeni ve svém vlastnickém právu, což označují za „do nebe volající nespravedlnost“.
31. Žalobci nepochybně, že by v současné době část jejich pozemku využíval jako cestu blíže neurčený okruh osob a že by se v tomto úseku nacházely vyjeté koleje. Nezpochybně ani to, že tato cesta splňuje pojmové znaky VPÚK vymezené v § 7 odst. 1 větě první citovaného zákona. Tvrdí, že (pouze) ve vztahu k jejich pozemku nebyl naplněn požadavek nezbytné komunikační potřeby a že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť správní orgány nekonkretizovaly, jaké pozemky nemají zajištěn alternativní přístup. Namítají také to, že s užíváním části jejich pozemku jako cesty nikdy neudělili souhlas, a to ani konkludentní. V této souvislosti argumentují tím, že vůbec nepostřehli, že by se průběh cesty v terénu změnil, a že žili po celá léta v domněnku, že veřejnost užívá toliko obecní pozemek.

K tvrzené neexistenci nutné komunikační potřeby na pozemku parc. č. XB

32. Již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobci poměrně detailně popsali, jaké alternativní cesty se mají v lokalitě nacházet a jaké pozemky lze jejich prostřednictvím obsluhovat. Zmínili pozemní komunikaci v ulicích X a X, cestu na pozemku parc. č. XT, na

pozemku parc. č. XF či na pozemku parc. č. XE a vyjmenovali nemovitosti, které lze po těchto cestách obsluhovat. Dále do textu odvolání zakomponovali výřez z katastrální mapy, kde tvrzené komunikační alternativy vyznačili. Soud nicméně poukazuje na to, že při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace nelze cestu tzv. kouskovat (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017 - 38, bod 19, s odkazem na výše citovanou komentářovou literaturu). Tento přístup byl v judikatuře NSS dále následován (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022 - 60, nebo ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022 - 36). Posuzování celé cesty jako funkčního celku má místo zejména v těch případech, kdy jednotlivé pozemky tvořící cestu samy o sobě některý znak nesplňují a splňují ho teprve v souvislosti s funkčním celkem celé cesty. Teze, že není vhodné při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace cestu kouskovat představuje obecné východisko, na které žalovaný v napadeném rozhodnutí správně poukázal.

33. Ve vztahu k vyhodnocení otázky existence komunikační potřeby u cesty jako takové (v celém jejím rozsahu) je tedy napadené rozhodnutí přezkoumatelné. Je však nezákonné v rozsahu vyhodnocení existence alternativního dopravního spojení v části, ve kterém prochází po pozemku žalobců. Obecně platí, že komunikační alternativu může představovat pouze stávající cesta. Správní orgány však měly s ohledem na okolnosti a specifika daného případu zvážit, zda je skutečně nezbytné deklarovat VPÚK s absolutní přesností podle v terénu vyjetých kolejí. Deklarace VPÚK na pozemku soukromého vlastníka je totiž vždy zásahem do jeho ústavně chráněného vlastnického práva. V daném případě město původně požadovalo pouze to, aby VPÚK byla deklarována toliko na obecním pozemku, který jako cesta zjevně v minulosti sloužil. Jedná se o pozemek široký „tak akorát“, aby umožnil průjezd vozidel. Teprve po prvním místním šetření silniční úřad vyjádřil pochybnosti o přesném průběhu cesty a v návaznosti na to město nechalo vypracovat nový geometrický plán, který potvrdil, že se cesta v průběhu let začala v terénu „vinout“ jako „živý organismus“ (použije-li soud terminologii žalovaného) nehledě na vlastnické hranice. Soudu se vzhledem k existenci obecního pozemku, po němž cesta v minulosti vedla, jakož i vzhledem k tomu, že samo město má úmysly tento pozemek využívat jako cestu i v budoucnu, zdá skutečně vůči vlastnickému právu žalobců nepřiměřené, pokud má být důvodem deklarace VPÚK na pozemku žalobce pouhá skutečnost, že obecní pozemek je v některých úsecích v současné době zarostlý vegetací. Z mnoha fotografií, které byly pořízeny při místním šetření a které jsou součástí správního spisu, se soudu jeví spíše to, že obecní pozemek je i v současnosti průchozí a průjezdný (alespoň při hranici s pozemkem žalobců). Drobná vegetace, která je průjezdná vozidlem a kterou lze snadno odstranit při běžné údržbě obecních pozemků, dle názoru soudu nebrání deklaraci VPÚK. Soud se tedy domnívá, že v daném případě není nutné trvat na přesném průběhu v terénu aktuálně vyjetých kolejí, ale že by, jakkoliv to není pro takováto řízení typické, naopak bylo vhodné deklaratorním rozhodnutím VPÚK „vrátit“ do původních hranic obecního pozemku, jak město požadovalo v původní (nerozšířené) žádosti. Tuto úvahu soud ovšem činí za situace, kdy z obsahu správního spisu bezpečně nevyplývá, že je v současné době průjezd ve všech částech obecního pozemku možný. Soud nicméně neprovedl žalovaným navrhované místní šetření, neboť by tím nahrazoval jeho činnost. Pro další řízení jej však zavazuje k tomu, aby se touto otázkou zabýval, což neučinil, ač tak z výše uvedených důvodů (zejména šetření vlastnického práva žalobců) učinit měl.

K tvrzené neexistenci souhlasu vlastníka cesty s užíváním cesty veřejností

34. Jak soud uvedl již výše, je pro ústavní konformitu bezúplatného omezení vlastnického práva vlastníka cesty nezbytné, aby s ním vyslovil vlastník cesty souhlas (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011 ve věci sp. zn. III. ÚS 2942/2010). Tento souhlas může být přitom dán i konkludentně, pokud vlastník po určitou dobu nebrání veřejnosti v užívání cesty. Z rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, č. 2012/2010 Sb. NSS, vyplývá, že pokud pozemek s VPÚK nabyl nový vlastník, je vázán (i konkludentním) souhlasem původního vlastníka s užíváním. Nesmí proto bránit veřejnosti v užívání cesty jen proto, že sám s takovým užíváním nesouhlasí.
35. Z napadeného, jakož i prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že správní orgány mají za to, že veřejností užívaná cesta probíhá přes pozemek žalobců minimálně již řadu desítek let, s čímž právní předchůdci žalobců a později též žalobci vyslovili tichý souhlas. Je zřejmé, že uvedený stav (vyjeté koleje na pozemku žalobců) trval minimálně v době, kdy žalobci tento pozemek vlastnili, po několik let. Na tomto místě soud připomíná právní zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* a čl. 11 odst. 3 větu první Listiny, podle které vlastnictví zavazuje. Žalobci měli při běžné péči zjistit, že komunikace překračuje hranici jejich pozemku a účinně se proti tomu vymezit. Pokud tak neučinili, lhotejno z jakého důvodu, lze jejich pasivitu vykládat jako konkludentní vyjádření souhlasu. Opačný výklad by popřel použitelnost institutu konkludentního souhlasu jako *projevu vůle* k udělení souhlasu s veřejným užíváním, jak byl dovozen ustálenou judikaturou správních soudů. Žalobci navrhované použití § 583 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, není namístě, neboť i kdyby žalobci jednali v omylu, nebyl vyvolán „druhou stranou“, nýbrž jejich vlastní nepečlivostí (srov. též § 4 občanského zákoníku). Tento žalobní bod není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

36. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné a v celém rozsahu jej podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), přičemž upozorňuje, že v dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
37. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšným žalobcům naopak právo na náhradu nákladů řízení náleží. Ty sestávají z nákladů spočívajících v zaplacených soudních poplatcích v celkové výši 6 000 Kč (2 x 3 000 Kč) a dále z nákladů na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce žalobců provedl v řízení čtyři účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsal žaloby, sepsal repliky a účast na jednání před soudem. Odměna za jeden úkon právní služby v daném případě činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu 4 960 Kč, celková výše odměny tak činí 19 840 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobců též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý ze čtyř úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 1 200 Kč. Jelikož je zástupce žalobců plátcem daně z přidané hodnoty, patří mezi náklady zastoupení i náhrada daně, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, tj. 21 % z 21 040 Kč (4 418,40 Kč). Náhradu za promeškaný čas za cestu advokáta se sídlem na Praze 5 k soudu nacházejícím se tamtéž soud žalobcům nepřiznal. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 31 458,40 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb.,

občanský soudní řád, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobců, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Z této částky pak na každého ze žalobců připadá rovným dílem částka 15 729,20 Kč.

38. Osobě zúčastněné na řízení může podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout právo na náhradu nákladů řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve čtyřech 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). Případně-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: www.nssoud.cz.

Praha 28. května 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu