



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **S. A.**, zast. Mgr. Petrou Krauss, LL.M., advokátkou se sídlem Šumavská 991/31, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2023, č. j. MSK 158946/2022, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ONO-development, s. r. o.**, se sídlem Na poříčí 595, Frýdek-Místek, **II) Obec Sviadnov**, se sídlem Na Drahách 119, Sviadnov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 4. 2024, č. j. 25 A 19/2023-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“ či „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 26. 1. 2023, č. j. MSK 158946/2022, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 7. 2022, č. j. MMFM 115018/2022. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně k žádosti žalobce o určení charakteru pozemní komunikace podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, deklaroval, že se na pozemku parc. č. XA v k. ú. X, v obci Sviadnov nenachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Krajský soud v Ostravě následně rozsudkem uvedeným v záhlaví žalobu žalobce zamítl. Nejprve se zabýval vzájemnou polohou všech dotčených pozemků a poukázal na to, že mezi pozemkem parc. č. XA, na němž se žalobce domáhá deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, a jeho pozemkem parc. č. XB v k. ú. X, se nachází pozemek parc. č. XC ve stejném k. ú., který je ve vlastnictví obce (osoby zúčastněné na řízení II.) a na kterém se v minulosti nacházela vyšlapaná pěšina vedoucí kolmo k vyžadované

komunikaci. Namísto ní obec v roce 2021 vybudovala na tomto pozemku chodník. V roce 2022 rovněž došlo k umístění sloupků na horní hranici pozemku parc. č. XA na ulici X, a tedy ke znemožnění průjezdu přes tento pozemek.

[3] Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že v nyní projednávané věci není dána podmínka nutné komunikační potřeby, neboť mezi pozemkem žalobce a pozemkem parc. č. XA se nachází ještě pozemek parc. č. XC, na kterém je vybudován chodník. Prohlášení pozemku parc. č. XA za veřejně přístupnou účelovou komunikaci tak žalobci vhodnou příjezdovou cestu k jeho pozemku bezprostředně nezajistí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani přípis obce ze dne 4. 10. 2021, který o možnosti zřízení přejezdu přes chodník mluvil v dané době pouze v hypotetické rovině.

[4] Dále krajský soud poukázal na to, že žalobce má pěší přístup ke svému pozemku zajištěn např. po ulici Na Drahách a pozemcích parc. č. XD a navazujícím parc. č. XC, na kterých se nachází chodník, tedy po veřejně přístupných pozemcích ve vlastnictví obce. Žalobce však nestojí pouze o přístup, ale o možnost příjezdu motorovými vozidly. Takový příjezd však v současnosti možný není, v minulosti ani nebyl a žalobce se ho nemůže za těchto podmínek domáhat cestou správního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření k ní

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel v první řadě zdůraznil, že již při zakoupení pozemku měl možnost nejen přístupu, ale rovněž příjezdu na svůj pozemek, a to přes pozemek parc. č. XC, na kterém se v té době nenacházel žádný chodník. Tato cesta je označena v katastru nemovitostí jako „ostatní komunikace“, stěžovatel měl tedy právo ji používat jako příjezdovou cestu na svůj pozemek.

[7] Ostatně sama osoba zúčastněná na řízení I. (dále jen „OZNŘ I.“) jakožto vlastnice pozemku parc. č. 4838/74 počítala již v roce 2020 s napojením svého pozemku na ulici Horní, jak vyplývá z územního rozhodnutí, které je součástí správního spisu. Zároveň ho OZNŘ II., tedy obec, opakovaně uváděla v omyl, když mu přislíbila možnost přejezdu přes chodník, a dokonce slibovala možnost napojení pozemku na komunikaci v návaznosti na nově budovaný dálniční sjezd.

[8] Dále je dle stěžovatele nesprávný závěr soudu, že by mohl pole o velikosti 16 445 m² obhospodařovat pouze prostřednictvím pěšího přístupu. Podle komentáře k § 1029 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), lze přístup k pozemku zřídit i tam, kde je dosavadní přístup objektivně nedostačující – například pokud má vlastník budovy zajištěno právo průchodu, avšak vzhledem k okolnostem je třeba zajistit právo průjezdu, bez kterého by nemovitost nemohla být užívána k účelu, ke kterému má podle stavebních předpisů sloužit. Pro rozsah zřizovaného práva je rozhodná hospodářská potřeba nemovitosti, respektive obvyklý způsob a rozsah jejího užívání, ovšem cestu lze zřídit jen v takovém rozsahu, bez kterého by obvyklé užívání bylo znemožněno nebo značně ztíženo. Stěžovatel je toho názoru, že zde existuje nutná komunikační potřeba, neboť mu není umožněno obvyklé užívání

pokračování

nemovitosti. Opačný názor je formalistický. Pozemek parc. č. XA je reálně komunikací a byl takto i v minulosti užíván.

[9] Zároveň není pravdou, že pozemek parc. č. XA nesousedí se stěžovatelovým pozemkem. Mezi nimi je totiž pouze chodník, který je veřejným statkem. Kromě toho OZNŘ I. již dříve stěžovateli nabízela odkup jeho nemovitosti výrazně pod cenou. Znemožnění přístupu stěžovatele k jeho pozemkům tedy může být součástí jejího konkurenčního boje. Není ani tajemstvím, že OZNŘ I. a OZNŘ II. spolu mají nadstandardní vztahy, tudíž rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemuselo být úplně nestranné.

[10] Stěžovatel proto navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[12] OZNŘ I. poukázala ve vyjádření ke kasační stížnosti na to, že kasační stížnost neobsahuje žádné nové námitky či skutečnosti, kterými by se krajský soud nezabýval. Sloupky na konec místní komunikace Horní instalovala OZNŘ II., nikoliv ona. Stěžovatel zejména přehlíží, že ačkoliv je pozemek parc. č. XC vymezen jako ostatní komunikace, je provoz na něm omezen pouze pro pěší, což právní úprava umožňuje. Z toho vyplývá, že neexistuje právo stěžovatele užívat tuto komunikaci k průjezdu motorovými vozidly. OZNŘ I. vskutku měla v plánu připojení komunikace Horní mimo jiné ke stěžovatelovu pozemku, nicméně OZNŘ II. tento záměr zmařila, když odvolala svůj předchozí souhlas a podala odvolání proti vydanému územnímu rozhodnutí, jak vyplývá ze správního spisu. Z tohoto odvolání již rok před zahájením řízení o určení charakteru pozemní komunikace na pozemku parc. č. XC vyplývá jasný záměr obce, která si vybudování komunikace nepřála. O nadstandardních vztazích OZNŘ I. s obcí lze proto těžko mluvit. OZNŘ I. se proto ztotožňuje s názorem krajského soudu a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

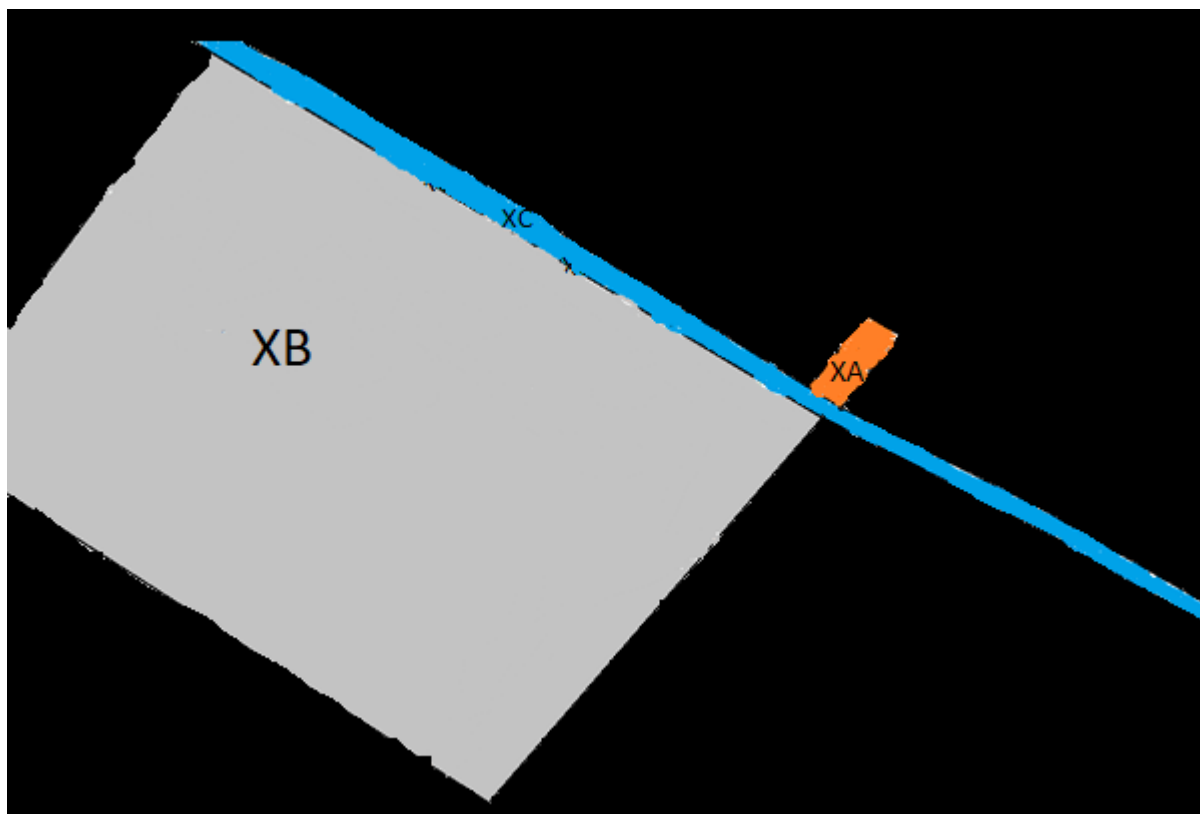
[13] OZNŘ II. se ve svém vyjádření rovněž ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Podle jejího názoru nebyl pozemek parc. č. XC ani v minulosti užíván jako pozemní komunikace, ale pouze jako stezka pro pěší. Před koupí pozemku se stěžovatel o možnosti příjezdové cesty nezajímal. Stěžovatel zároveň nepravdivě uvádí, že mu OZNŘ II. již slíbila vybudování komunikace. Z její strany se však jednalo pouze o zvažovanou možnost a takto o tom rovněž informovala. Stěžovatel nepravdivě informuje o využívání svých pozemků, neboť jeho cílem je výstavba rodinných domů na jeho pozemku, nikoliv obhospodařování pole. Jak vyplývá z odvolání proti územnímu rozhodnutí zmiňovaného OZNŘ I., OZNŘ II. chrání pouze zájmy obce, a nikoliv zájmy jiných developerů, jak naznačuje stěžovatel. Stěžovatel pochybil, když si před koupí pozemku nezjistil všechna fakta o příjezdu k jeho nemovitosti, nicméně toto pochybení nyní nemůže přenášet na ostatní osoby.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami,

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k přezkumu kasačních námitek.

[15] Nejprve NSS osvětlí, o jaké pozemky se v projednávané věci jedná. Pro přehlednost NSS zkopíroval do rozsudku následující část katastrální mapy v k. ú. Sviadnov.



[16] Stěžovatel vlastní pozemek parc. č. XB, který je na mapě vybarven šedou barvou. Pozemek parc. č. XA, na kterém stěžovatel požaduje deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace, je na mapě vybarven oranžovou barvou. Směrem na severovýchod od něj se na ulici Horní nachází vyasfaltovaná komunikace, která končí na hranicích s pozemkem parc. č. XA. V roce 2022 byly na hranicích mezi těmito pozemky umístěny tři sloupky, které znemožňují průjezd motorových vozidel. Modrou barvou je označen pozemek parc. č. XC, na kterém existovala vyšlapaná pěšina a od roku 2021 je zde umístěn chodník ze zámkové dlažby.

[17] Před samotným hodnocením kasačních námitek NSS připomíná vymezení veřejně přístupné účelové komunikace. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) postačuje naplnění jejích definičních znaků, a správním rozhodnutím lze její existenci toliko deklarovat. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:

- 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

pokračování

2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33);

4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS).

[18] Již správní orgán I. stupně své rozhodnutí odůvodnil nesplněním čtvrté podmínky, tedy nedostatkem nutné komunikační potřeby. Tento názor pak potvrdil krajský úřad a rovněž krajský soud v napadeném rozsudku. Nedostatek nutné komunikační potřeby dovodil krajský soud zejména z toho, že pozemek parc. č. XA, na němž se stěžovatel domáhá deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, s jeho pozemkem přímo nehraničí. Mezi nimi se totiž nachází pozemek parc. č. XC, na kterém je umístěn chodník. Deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku, který v současnosti nenapojuje pozemek stěžovatele na veřejné komunikace, tak podle krajského soudu postrádá význam.

[19] S tímto názorem se ztotožňuje i NSS. Z řady rozsudků vyplývá, že se znak nutné komunikační potřeby zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohrazenému a neurčitému okruhu osob – by v nynějším případě nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace, která přímo nenavazuje na stěžovatelův pozemek. Pozemní komunikace této kategorie již ze své podstaty 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*“ (srov. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). V rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, NSS uvedl, že primárním smyslem pozemní účelové komunikace je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. V rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, dále ozřejmil, že nutná komunikační potřeba musí být posuzována z pohledu těch, kteří ji skutečně využívají, přičemž se nemusí jednat pouze o motoristy, ale i o cyklisty či pěší. Zároveň postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje alespoň k jedné dotčené nemovitosti (viz rozsudek NSS č. j. 6 As 213/2015-14).

[20] Jak vyplývá z výše uvedené mapy, pozemek parc. č. XA nesousedí se stěžovatelovým pozemkem. Stěžovatelovo tvrzení, že pozemek parc. č. XC, který leží mezi jeho pozemkem a pozemkem parc. č. XA, je v katastru nemovitostí označen jako ostatní komunikace, a je tudíž možné ho užívat rovněž k přejezdu motorovými vozidly, je mylný. Podle § 53 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nesmí chodník nebo stezky pro chodce užívat jiní účastníci provozu než chodci, *pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak nebo pokud nejde o užití chodníku vozidlem základní složky integrovaného záchranného systému nezbytné k plnění úkolů souvisejících s výkonem zvláštních povinností nebo vozidlem obecní policie při plnění jejich*

úkolu. Není tedy pravdou, že by stěžovatel mohl chodník či dříve vyšlapanou pěšinu plnit funkci stezky pro chodce bez dalšího užívat k přejezdu motorovým vozidlem, aby se dostal na svůj pozemek. NSS se proto ztotožňuje s krajským soudem, že zde nemůže existovat nutná komunikační potřeba, neboť deklarace veřejně přístupné účelové komunikace by stěžovateli nijak neumožnila průjezd k jeho pozemku. Krajský soud i správní orgány zároveň v souladu s judikaturou správně uvedly, že pěšího přístupu může stěžovatel dosáhnout alternativní cestou po ulici Na Drahách a následně po pozemcích, na kterých je umístěn zmiňovaný chodník, tedy po veřejnosti přístupných pozemcích ve vlastnictví obce. Odůvodnění krajského soudu proto v tomto směru ob stojí.

[21] Stěžovatelem zmiňovaný komentář k § 1029 občanského zákoníku na nyní projednávanou věc nedopadá, neboť stěžovatel se svého práva domáhá ve správním soudnictví, nikoliv soukromoprávní cestou. Možnost civilního řízení o zbudování nezbytné cesty podle občanského zákoníku zůstává stěžovateli otevřená a NSS, jako soudu správnímu, nepřísluší se k ní vyjadřovat.

[22] NSS se rovněž ztotožňuje s názorem krajského soudu, že stěžovatelem uváděné neurčité přísliby ze strany obce o možném vybudování přejezdu přes chodník na pozemku parc. č. XC nemohou v projednávané věci nic změnit. Stejně tak nemůže nic změnit ani skutečnost, že sporný pozemek parc. č. XA měl být spolu s dalšími pozemky dle vyjádření Obecního úřadu Sviadnov ze dne 3. 1. 2020 zařazen do pasportu místních komunikací obce Sviadnov. Tento plán se nakonec neuskutečnil a naopak došlo k vybudování chodníku na pozemku parc. č. XC a zatravnění pozemku parc. č. XA. Obec již v průběhu správního řízení poukazovala na změnu plánu a na to, že vybudování komunikace již není aktuální a že naopak chce vybudováním chodníku posílit pěší dopravu (viz dopis starosty obce ze dne 4. 10. 2021, ve kterém uvádí, že *„chodník není přechodným řešením, jedná se o trvalý projekt, který má na tomto pozemku zachovat stezku pro pěší tak, aby ji nebylo možné po celé délce využívat pro automobilovou dopravu“*).

[23] NSS tedy uzavírá, že v nyní projednávané věci nebyla splněna podmínka nutné komunikační potřeby, tedy 4. z výše uvedených definičních podmínek pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. NSS se s ohledem na vymezené žalobní a kasační námitky a předmět sporu nemohl zabývat splněním podmínky 1. (existencí stálé a v terénu patrné cesty), 2. (zda cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí nebo ke spojení nemovitosti s pozemní komunikací; ostatně tato podmínka je v případě vzájemně nenavazujících pozemků úzce spojena právě s otázkou nutné komunikační potřeby, kterou se NSS podrobně zabýval výše), ani 3. (souhlasem vlastníka pozemku).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá

pokračování

právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[26] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobám zúčastněným na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. října 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu