



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobců: a) M. F.
 b) Bc. P. K.
 c) D. K.

všichni zastoupeni JUDr. Igorem Honusem, advokátem
sídlem Sokolská třída 936/21, 702 00 Ostrava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava,

za účasti: A. H.

Obec Staré Město
sídlem Jamnická 46, Staré Město, 738 01 Frýdek-Místek
zastoupená Mgr. Jiřím Kubalou, advokátem
sídlem Josefa Václava Sládka 35, 738 01 Frýdek-Místek

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2024, č. j. MSK 2641/2024, ve věci
veřejně přístupné účelové komunikace

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Předmětem sporu je deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X v katastrálním území X. Žalobci požádali dne 17. 6. 2013 Obecní úřad Staré Město o vydání rozhodnutí deklarující tuto účelovou komunikaci za veřejně přístupnou. Ve věci bylo opakovaně rozhodnuto. Od 24. 3. 2016 na základě usnesení žalovaného rozhodoval v prvním stupni Magistrát města Frýdku-Místku (dále též „silniční úřad“). V pořadí prvním rozhodnutím dne 24. 6. 2019 žádost zamítl a jeho rozhodnutí žalovaný potvrdil dne 22. 4. 2020. Zamítnutí žádosti bylo založeno na úvaze, že k prolomení případného souhlasu předchozích vlastníků s veřejným užíváním předmětné dopravní cesty došlo vydáním souhlasného sdělení k ohlášení stavebních úprav. Toto rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ostravě dne 22. 4. 2021 rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, č. j. 25 A 137/2020-34 zrušil. Úvahu správních orgánů považoval za chybnou, neboť je založena na chybném předpokladu možnosti prolomení souhlasu předchozích vlastníků s veřejným užíváním komunikace, což judikatura správních soudů vylučuje, neboť podstatný je souhlas s veřejným užíváním pouze v okamžiku vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, nikoliv později; krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013–48.
2. Žalovaný dne 25. 8. 2021 rozhodnutí silničního úřadu opět potvrdil, protože dovodil přirozený zánik účelové komunikace vybudováním oplocení. I toto rozhodnutí bylo následně zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 10. 2022, č. j. 25 A 184/2021-61. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyššího správního soudu rozsudkem č. j. 1 As 273/2022-55 dne 5. 4. 2023. Podle názoru obou soudů zabránění užívání předmětné komunikace jednostranným jednáním jejích vlastníků spočívající ve zbudování oplocení nemůže vést k přirozenému zániku účelové komunikace.
3. Žalovaný rozhodl potřetí dne 19. 6. 2020 zrušením prvostupňového rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí nevychází z dostatečně zjištěného stavu věci vzhledem k rozsudku Okresního soudu ve Frýdku-Místku potvrzeného rozsudkem Krajského soudu v Ostravě č. j. 57 Ca 199/2019 ze 4. 10. 2019, kterým bylo uloženo vlastníku předmětného pozemku odstranit zámek brány. Žalovaný uložil silničnímu úřadu zkoumat, jakým způsobem je v současné době realizována komunikační potřeba manželů K. Silniční úřad svým v pořadí druhým rozhodnutím žádost zamítl dne 2. 11. 2023, neboť shledal existující alternativní přístupovou cestu. Manželé K. mají mít pěší přístup k domu a pozemku po ulici Železniční II. K témuž dospěl Okresní soud ve Frýdku-Místku v rozsudku č. j. 11 C 77/2020-93 dne 29. 11. 2021 ve věci zřízení nezbytné cesty, potvrzeném rozsudkem Krajského soudu v Ostravě dne 20. 4. 2022, č. j. 57 Co 61/2022-146. O odvolání manželů K. a paní F. rozhodl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím, ve kterém se s názorem silničního úřadu ztotožnil.

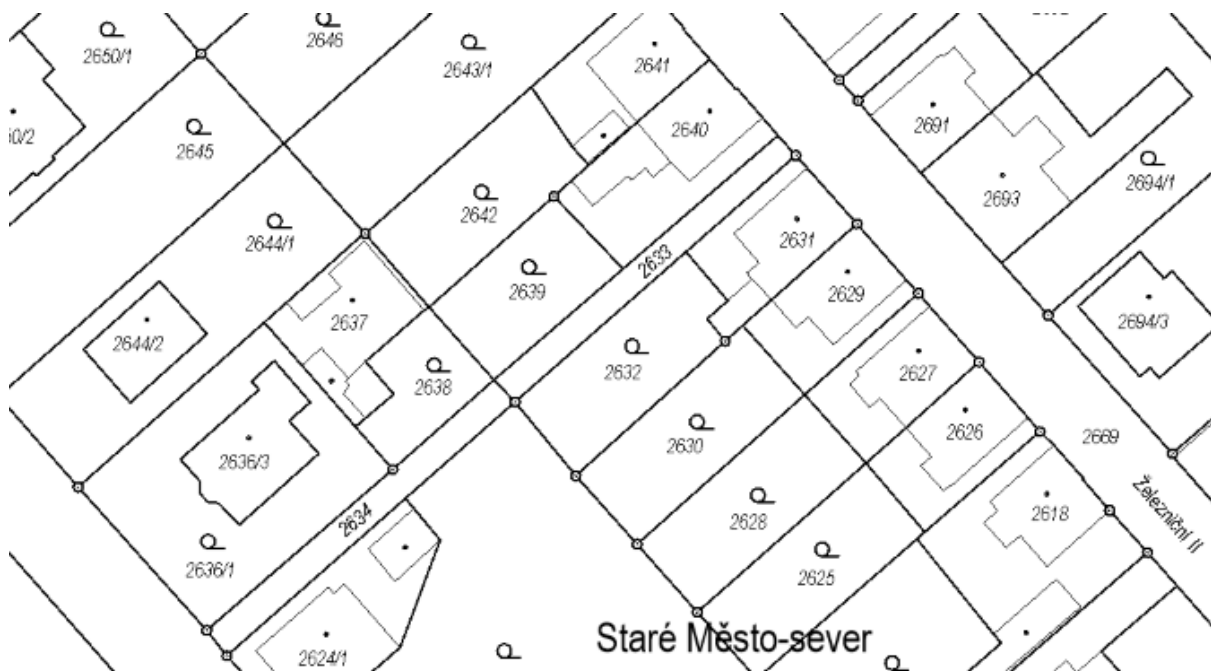
Žalobní námitky, stanovisko žalovaného a zúčastněných osob:

4. Žalobci nesouhlasí se závěrem o neexistenci jejich nutné komunikační potřeby. Žalovaný svůj dosud konstantní názor o tom, že manželům K. svědčí nutná komunikační potřeba, přehodnotil ve světle rozsudků civilních soudů ve věci zřízení práva nezbytné cesty. Žalovaný nesprávně uvádí, že nutná komunikační potřeba je ve své podstatě totéž, co potřeba zřízení nezbytné cesty. Zřízení práva nezbytné cesty je však předmětem jiného řízení podle občanského zákoníku. Služebnost nezbytné cesty nebyla zřízena a komunikační potřeba nadále existuje. Judikatura správních soudů konstantně žádá, aby jiná alternativní přístupová cesta byla vždy takovou alternativou, o níž je možné rozumně uvažovat. Taková alternativa však u manželů K. neexistuje, když přístup k domu o šíři 1,5 metru je zcela nedostatečný, jak pro pěší přístup, tak pro přístup k motorovým vozidlům. Přístup do nemovitosti manželů K. je možný přes bránu, která je umístěna na parc. č. X. Pokud by se žalovaný náležitě zabýval pokyny Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě, musel by dojít k závěru, že účel komunikace a komunikační potřeba nemohla zaniknout, neboť nadále tato komunikace slouží jako jediný možný přístup k nemovitostem, ať už ve vlastnictví manželů K. či paní F. a ostatních sousedů a tato komunikace nadále plní komunikační potřebu, kdy není žádná jiná alternativní přístupu až k nemovitostem. Navíc, jak deklaroval krajský soud i Nejvyšší správní soud, mezi stranami bylo nesporné, že řešená cesta splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jak to stanoví zákon, včetně nutné komunikační potřeby manželů K. Žalovaný tyto mezi stranami nesporné skutečnosti zcela nedůvodně zkoumal a řešil již dávno vyřešenou otázku komunikační potřeby.
5. Žalobci poukázali dále na nezákonný a nesprávný postup pracovníků Krajského úřadu Moravskoslezského kraje v jejich věci.
6. Žalovaný ve vyjádření žalobě uvedl, že plně respektoval právní názor správních soudů v dané věci. Tyto se vyjádřily k vlivu legálního oplocení na zánik veřejné veřejně přístupné účelové komunikace. Na základě nových právních zjištění – obsahu rozsudku Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 29. 11. 2021 a Krajského soudu v Ostravě z 20. 4. 2022, kterými byla zamítnuta žaloba manželů K. o zřízení práva nezbytné cesty – dospěl na rozdíl od svých předchozích rozhodnutích k závěru, že znak nutné komunikační potřeby není naplněn nejen u žalobkyně M. F. (či jejich sousedů bydlících na ulici u L.), ale ani u těchto žalobců. Podle žalovaného mají manželé K. příjezd ke svému rodinnému domu zajištěn po veřejné komunikaci na ulici Železniční II. a krátký několikametrový pěší přístup z této komunikace ke vchodu do tohoto domu nevybočuje z obvyklé vzdálenosti od místa příjezdu. Úprava tohoto přístupu není technicky ani příliš finančně náročná. Jde tedy o alternativu, o níž lze rozumně uvažovat. Správní soudy dosud nerozhodly tak, že se v daném případě jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a že takto mají správní orgány v dalším řízení rozhodnout, naopak výslovně naznačily, že k zániku účelové komunikace mohlo dojít jiným způsobem. Žalobu proto považuje za nedůvodnou.
7. Osoby zúčastněné nařízení se ve věci nijak nevyjádřily.

Posouzení krajským soudem:

8. Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení na jednání s ohledem na souhlas obou účastníků s tímto postupem (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., dále „s. ř. s.“).
9. Ze správního spisu vyplývá, že pozemek p. č. X je ve vlastnictví pana A. a D. H. (A. H. je osobou zúčastněnou na řízení). Žalobci – manželé K. – jsou vlastníci parcel č. XA a XB a

domu č.p. X na parcele č. XA, na ulici Ž. II. Žalobkyně paní F. je vlastníkem parcely č. XC a XD, na které se nachází rodinný dům č. p. X, ulice U L. Parcela XE, která navazuje na parcelu č. X a ústí na ulici U L., je ve vlastnictví obce Staré Město se způsobem využití ostatní komunikace. Situace je na mapě založené v katastru nemovitostí zobrazena takto:



10. Správní orgány i soudy podaly v předchozích rozhodnutích opakovaně výklad právní úpravy veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud s ohledem na žalobní námitky přesto považuje za podstatné ji alespoň stručně zopakovat.
11. V § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jeho první větě, je obsažena definice pojmu *účelová komunikace*: *Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.* Jako jediný druh pozemní komunikace může být ve vlastnictví jakékoliv právnické nebo fyzické osoby (§9 odst. 1 třetí věta tohoto zákona). Pozemní komunikace, a tedy i účelová komunikace, je *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti* (§2 odst. 1 tohoto zákona). Podle § 19 odst. 1 první věta téhož zákona zásadně slouží *obecnému užívání: v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání")*, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Vzhledem k tomu, že účelová komunikace může být tzv. soukromou cestou, tedy ve vlastnictví nikoliv státu a obce, ale kohokoliv, představuje její obecné užívání bez jakékoliv kompenzace omezení vlastnického práva jejího vlastníka. Proto Ústavní soud již v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 jako předpoklad jejího vzniku stanovil podmínku dobrovolného nikoliv nuceného omezení, věnování veřejnému užívání.

12. Ačkoliv zákon s pojmem veřejně přístupná účelová komunikace nakládá, jeho definici ani její znaky výslovně neobsahuje. Znaký konstituovala až judikatura správní soudů ve spojení s výše uvedeným nálezelem Ústavního soudu, a jsou jimi: 1) musí jít o stálou a v terénu patrnou cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním a 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu týkající se této sporné komunikace, citovaný výše v odstavci 2, 1 As 273/2022, bod 24). Až v těchto znacích se užívá pojmu *nutná komunikační potřeba*.
13. V nyní posuzované věci žalovaný svůj závěr o tom, že se na sporném pozemku nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, vystavěl právě na vymizení znaku nutné komunikační potřeby. Tento byl v minulosti shledán ve vztahu k nemovitosti paní F. (parc. č. XC, XD) a u manželů K. (parc. č. XA a XB).
14. U paní F. žalovaný ve shodě se silničním úřadem uzavřel, že má přístup zajištěn z místní komunikace U L. (parc. č. XF) přes pozemek č. XE (komunikace ve vlastnictví obce) (strana 6 odstavec 5 a 6, strana sedm odst. 2 a 3 napadeného rozhodnutí). Tento závěr nebyl žalobou sporován, s výjimkou obecného konstatování (část III. žaloby, strana 4), že *„tato komunikace slouží jako jediný možný přístup k nemovitostem, ať už ve vlastnictví manželů K. či M. F. a vlastnictví ostatních sousedů“*. Žalobkyně neuvedla nic, proč by nemohla využívat k přístupu účelovou komunikaci ve vlastnictví obce, p. č. X. Jak soud pro jistotu ověřil na mapě, jejíž výsek je na obrázku výše v odstavci 10, přístup i příjezd na pozemky XC a XD přes pozemek XE z ulice U L., parc. č. XF podle map možný je.
15. U žalobců K. žalovaný připustil, že jejich nutnou komunikační potřebu dříve shledal, ačkoliv jejich pozemek a dům č. p. X, který se na něm nachází, přiléhá ulici Ž. II. Dům je totiž stavebně řešen tak, že není možné do něj vstoupit přímo z ulice Ž. II. a ani není možné z této ulice vjet vozidlem na jejich pozemky (p. č. XA a XB). Tento názor žalovaný přehodnotil ve světle rozsudku Okresního soudu ve Frýdku – Místku, č. j. 11 C 77/202-93 z 29. 11. 2021, jímž byla zamítnuta žaloba žalobců o zřízení práva nebytné cesty, a potvrzujícího rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 57 Co 61/2022-146 z 20. 4. 2022, což považoval za nové právní skutečnosti. Nyní žalovaný uzavřel, že manželé K. příjezd ke svému rodinnému domu mají zajištěn po veřejné komunikace na ul. Ž. II. a *„krátký několikametrový pěší přístup z této komunikace ke vchodu do tohoto domu nevybočuje z obvyklé vzdálenosti staveb od místa příjezdu, přičemž úprava tohoto přístupu je technicky a finančně nenáročná“*.
16. Krajský soud v první řadě nemůže přisvědčit názoru žalobců, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem, resp. závěry Krajského soudu a Nejvyššího správního soudu v předchozích rozsudcích č. j. 25 A 137/2020–34 z 22. 4. 2021, č. j. 25 A 184/2021–31 z 27. 10. 2022 a č. j. 1 As 273/2022-55 z 5. 4. 2023. Krajský soud ani Nejvyšší správní soud se v nich otázkou nutné komunikační potřeby žalobců K. nezabýval. Předmětem otázky, která byla sporná a která byla soudu předložena tehdejší žalobou, byl v prvním soudním řízení znak č. 3, tedy souhlas vlastníka s veřejným užíváním a jeho zánik, a v druhé soudním řízení znak č. 2, funkce komunikace jako užívané spojnice.

17. Konkrétně krajský soud v rozsudku č. j. 25 A 184/2021-61 v odstavci 10, konstatoval: „*soud předně poznamenává, že stran znaku veřejně přístupné účelové komunikace není mezi stranami sporné, že předmětná cesta je stálou cestu v terénu patrnou, tato před zbudováním oplocení sloužila veřejnosti a je u ní dána nutná komunikační potřeba manželů K. Za mezi stranami nesporné lze rovněž označit zjištění žalovaného a Magistrátu města Frýdku Místku, že podle svědeckých výpovědí byla ulička odnepaměti (nejpozději od padesátých let minulého století) volně průchozí a soustavně využívána nejen veřejností coby přístupu ke kynologickému cvičišti a zdejšímu mandlu. Dalším nesporným zjištěním žalovaného je, že v roce 2005 došlo k přebrazení cesty zamykatelnými brankami, a to ohlášením stavby*“. Krajský soud tím vymezil, na základě jakých zjištění, které tehdejší žalobkyně u soudu nenapadla, žalovaný učinil svůj právní závěr.
18. V odst. 16 pak krajský soud uvedl: „*jak uvedl krajský soud ve svém předchozím rozsudku, je mezi stranami nesporné, že řešená cesta je v terénu patrná a spojuje nemovitosti vlastníků s ostatními pozemními komunikacemi. Znak účelové pozemní komunikace, jak tyto stanoví zákon, jsou tedy dány. Judikatura, jak se podává z citovaného, dovodila další dva znaky, a to nutnou komunikační potřebu a souhlas vlastníků předmětného pozemku se vznikem účelové cesty. Nutná komunikační potřeba manželů K. pak mezi stranami rovněž není sporná. Přítomnost souhlasu tehdejších vlastníků pozemku se vznikem účelové cesty lze, ve shodě s judikaturou Nejvyššího správního soudu citovanou výše, presumovat, neboť se v řešeném případě jedná o cestu historickou, využívanou od nepaměti. Rovněž čtvrtý znak účelové komunikace je tedy dán*“. Jde o počátek argumentace krajského soudu, který vedl k závěru, že tehdy napadeným rozhodnutím žalovaný nerespektoval závazný první názor soudu vyjádřený v rozsudku předchozím. V následujících odstavcích krajský soud vysvětluje, jak k tomuto dospěl: „*Nijak totiž nesvědčí o zániku kteréhokoliv ze čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, ani znaku účelu* (pozn. tento byl tehdy sporný), *protože zákonný účel komunikace stále trvá, pouze nemůže být právě pro vybudování oplocení realizován. Názor žalovaného vyjádřený v napadeném rozhodnutí ve své podstatě znamená, že dostatečně efektivně vyjádřený nesouhlas vlastníků veřejně přístupné účelové komunikace s jejím užíváním způsobí její zánik, což je v rozporu s konstantní judikaturou zastávaným názorem o nemožnosti vlastníků svou volní složkou trvání veřejně přístupné účelové komunikace ovlivnit, který byl v předchozím rozsudku explicitně uveden rovněž zdejším soudem (v bodě 14) a jako takový byl pro žalovaného rovněž závazný*“.
19. Soudní řízení je ovládáno dispoziční zásadou, ze které vyplývá, že soudní přezkum napadených výroků rozhodnutí je vymezen žalobními body; uvedená zásada je zakotvena v § 71 odst. 2 s. ř. s. Meze přezkumu soud nesmí překročit (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). V předchozích řízeních komunikační potřeba manželů K. nebyla žalobními body napadnutá a krajský soud se jí nemohl zabývat a ani se jí nezabýval. Na její neexistenci nebylo vystavěno napadené rozhodnutí a nebyla zde tedy ani žádná skutková zjištění, která by o její ne/existenci svědčila. Sporný byl jiný pojmový znak (účel) a krajský soud jej posuzoval ve spojení se znakem třetím (souhlas vlastníka), když tehdy napadené rozhodnutí k této argumentaci vedlo. Konstatováním nespornosti ostatních znaků krajský soud toliko vymezil předmět sporné otázky; závazný právní názor o jejich naplnění nevyslovil. Nejvyšší správní soud se v potvrzujícím rozsudku naplněním nezbytné komunikační potřeby rovněž nezabýval, neboť nebyla předmětem kasační stížnosti.

20. Zkoumání a jinému posouzení nutné komunikační potřeby manželů K. žalovaným proto nic nebránilo.
21. Žalovanému nelze přisvědčit v názoru, že „*potřeba zřízení nezbytné cesty a nutná komunikační potřeba užívat tuto cestu je ve své podstatě totéž*“.
22. Jak bylo vysvětleno výše (odstavec 13), pojem *nutná komunikační potřeba* představuje čtvrtý znak veřejně přístupné komunikace, který není pojmem zákonným, ale užívaným judikaturou, která jej vykládá jako nezbytnou *spojnici* pro vlastníky konkrétních nemovitostí. Co se rozumí *spojnicí* již judikatura nevysvětluje. Podle názoru soudu je *spojnice* určena v druhém znaku veřejně přístupné účelové komunikace, který je znkem zákonným, vyplývajícím z výše již citovaného ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: *Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.* Již ze samotného jazykového znění je zřejmé, že předmětem úpravy je samotné spojení ve smyslu propojení míst v terénu. Tomu odpovídá zařazení účelové pozemní komunikace mezi druhy pozemní komunikace (§2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích); i účelová komunikace je dopravní cestou. Též důvodová zpráva vysvětluje, že úprava je přijata z důvodu nutnosti umožnění přístupu veřejnosti na cesty, tedy spojnice mezi místy v terénu:
- Umožnění přístupu veřejnosti na účelové komunikace mimo uzavřené prostory a objekty je nutné zejména na venkově (polní a lesní cesty), a proto není možné tuto oblast ponechat zcela na řešení v rámci občansko právních vztahů. Účelovými komunikacemi v uzavřených prostorech a objektech jsou např. domovní nebo tovární dvory, komunikace v lomech, povrchových dolech, vojenských újezdech, ale též např. autobusová nádraží a komunikace v prostorách nádraží ČD, civilních letišť, ve velkokapacitních garážích apod.*
23. Stejný účel úpravy (spojnice ve smyslu cesty) vyplývá i z důvodové zprávy k novelizaci provedené zákonem 152/2011 Sb.: *Doplnění výslovné úpravy vztahu zákona o pozemních komunikacích k zákonu o lesích a zákonu o ochraně přírody a krajiny do § 7 odst. 1 zákona (úprava veřejně přístupných účelových komunikací), kdy v některých případech je zpochybňována aplikace ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona (obecný zákaz jezdit a stát s motorovými vozidly v lesích) ve vztahu k úpravě obecného užívání účelových komunikací podle zákona o pozemních komunikacích. Výsledkem je nejednotný postup při posuzování přestupků a správních deliktů různými správními úřady a s tím spojená četnost těchto přestupků s vědomím jejich beztrestnosti (např. provozovatelé čtyřkolek). Navrhované zpřesnění znění zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, napomůže k respektování platné právní úpravy lesního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k úpravě zákona č. 13/1997 Sb. Ustanovení § 19, které upravuje obecné užívání pozemních komunikací a podmínky tohoto užívání, se v této souvislosti doplňuje o odkaz na příslušná ustanovení zákona o lesích a zákona o ochraně přírody a krajiny.*
24. Ve větě za čárkou jsou definovány tři účely této spojnice (dopravní cesty): 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. Jsou tím dány tři možné zákonné účely účelové komunikace, z nichž alespoň jeden musí být pro existenci účelové komunikace naplněn. Potřeby vlastníků obsluhované nemovitosti jsou relevantní pouze pro účel pod bodem a).

Obrat *pro potřeby vlastníků* je nutno chápat s ohledem na účel úpravy rovněž směrem k užívání této cesty (vlastníci potřebují cestu ke spojení svých nemovitostí), nikoliv k užívání nemovitosti.

25. Ve čtvrtém znaku je k *spojnici* vyžadována její *nutnost*. Tou se podle judikatury rozumí absence alternativní cesty jakožto alternativy myslitelné (např. viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 3/2019-63 ze dne 20. 2. 2020, nebo č. j. 6 As 80/2006-105 26.6.2008)
26. Úprava nezbytné cesty je obsažena v ustanoveních § 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Jak vyplývá jeho odstavce prvního, podmínkou povolení nezbytné cesty sousedem a soudem (odstavec druhý) je, že vlastník nemovití věci ji *nemůže řádně užívat* nebo na ni *řádne hospodařit*, protože není dostatečně spojena s veřejnou cestou. Rozsah povolení nezbytné cesty se řídí „*potřebou vlastníka nemovité věci ji řádně užívat s náklady co nejmenšími*“ a je omezen tím, aby soused byl „*zřízením nebo užíváním nezbytné cesty co nejmeně obtěžován a jeho pozemek co nejmeně zasažen*“. Zásah do práva vlastníka povolované nezbytné cesty je kompenzován (úplata, odčinění újmy, úpravou povinnosti cestu zřídit a udržovat – viz §§ 1030 a 1031). Povolení nezbytné cesty je vyloučeno v některých případech, mezi jinými též tehdy, je-li jejím účelem jen pohodlnější spojení [§1032 odst. 1 písm. c) občanského zákoníku]. V centru úpravy nezbytné cesty je tedy uspokojení užívání nemovitosti jejím vlastníkem, nikoliv cesta samá.
27. Aniž by bylo nutno zabíhat do podrobností, již z výše uvedeného je zřejmé, že se neurčité pojmy *nutná komunikační potřeba* a *povolení nezbytné cesty* liší v účelu, když *nutná komunikační potřeba* řeší samotné spojení a nezbytná cesta slouží vlastníku nemovitosti, v jejíž prospěch je zřízena, k umožnění jejího řádného užívání pro nedostatek spojení s veřejnou cestou. Liší se rovněž v tom, že nezbytná cesta na rozdíl od účelové komunikace nemusí existovat. Oba tyto neurčité pojmy se sice dílem mohou překrývat, ale identické nejsou. Jejich výklad je navíc zásadně ovlivněn rozdílem ve vůli vlastníka ve vztahu k omezení. Tato je u komunikační potřeby v podobě souhlasu, u nezbytné cesty v podobě nesouhlasu.
28. Žalovaný se těmito rozdíly nezabýval a žádný výklad těchto neurčitých pojmů neprovedl. Jeho úvaha, že jde v tomto případě „v podstatě o totéž“, je nepřezkoumatelná.
29. Tento deficit však nevede k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí jako celku, protože nosným důvodem zamítnutí žádosti není shodnost nutné komunikační potřeby a nezbytné cesty, ale absence nutné komunikační potřeby žalobců K. Náзор žalovaného je v tomto plně přezkoumatelný. Žalovaný tvrdí, že pozemek bezprostředně přiléhá místní komunikaci, ulici Ž. II., a přístup do domu je umožněn po pozemku žalobců kolem domu po vysekání tují a zřízení branky v oplocení. Žalovaný tak shledal alternativní přístup žalobců K. na jejich pozemek (resp. pozemky).
30. Krajský soud z map zveřejněných na internetových stránkách ČÚZK a na stránkách mapy.cz pro jistotu ověřil, že mezi domem žalobců a vedlejším pozemkem se nachází úzký oplocený pás pozemku žalobců, toho času zarostlý keři. Pás je zřetelný i na kopii mapy v odstavci 10. Jde o ten pás, který žalovaný označil jako technicky a finančně nenáročný pro zajištění přístupu k domu. Přes tento pruh pozemku nelze projet motorovými vozidly, neboť je úzký.

31. Krajský soud si proto nejprve položil otázku, zda alternativní přístup z ulice Ž. II. skutečně odpovídá myslitelné alternativě přístupu, jak jej chápe judikatura. Zásadní otázkou je, zda spojení mezi pozemky dle ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích zahrnuje též vjezd motorových vozidel na pozemek nebo postačuje příjezd k pozemku. Na tuto otázku judikatura dosud nedala žádnou jednoznačnou odpověď. Odpověď na ni je přitom klíčová, neboť právě absence možnosti vjezdu na pozemek podle žalobců myslitelnost zjištěné alternativy vylučuje.
32. Některá vodítka vyplývají z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 301/2019-27. V tehdy posuzované věci Nejvyšší správní soud dovodil, že alternativní cestou může být místní komunikace, ke které přímo přiléhají pozemky tehdejších stěžovatelů, byť oddělené cca 2 m vysokým svahem, ve kterém jsou vybudovány schody a není tak možné se dostat automobilem až ke vchodu. Nejvyšší správní soud přesto uzavřel, že se jedná o drobnou překážku, která umožňuje přístup k pozemkům, jakkoliv za ztíženějších podmínek. Nejvyšší správní soud situaci srovnal s jinými situacemi, kde nutná komunikační potřeba shledána byla. Bylo to tehdy, když cesta byla jedinou bezpečnou pěší cestou k zastávce autobusu pro vlastníky nemovitostí v dané lokalitě a zároveň jedinou přístupovou cestou pro vozidla na 4 tuny, a případ, kdy dopravní obsluhy nebylo lze dosáhnout jiným způsobem, neboť žádná jiná komunikace v dané lokalitě neexistovala, Nejvyšší správní soud se odkázal na rozsudky ze dne 19.8.2013, č. j. 4 As 89/2013-21 a až ze dne 25.7.2018, č. j. 2 As 386/2017-39). Ve srovnání s nimi podle názoru Nejvyššího správního soudu vynikla absence nutné komunikační potřeby ještě výrazněji.
33. Věc devátým senátem posuzována se nyní posuzované věci velmi podobá. I v nynější věci pozemek žalobců K. a jejich dům bezprostředně přiléhají k místní komunikaci, ulici Ž. II., která bez problémů umožňuje příjezd motorovými vozidly i příchod pěšky či příjezd na kole až k samé hranici pozemku. Pěší přístup do domu a na pozemek je možný a bez finančních a technických obtíží proveditelný přes pozemek žalobců. Žalobci ani žádné konkrétní argumenty proti tomuto závěru žalovaného nevznesli. Příjezd na pozemek možný není, motorovým vozidlem je však možné se po místní komunikaci dostat bezprostředně na hranici pozemku.
34. Ačkoliv devátý senát nedal výslovnou odpověď na otázku, zda nutná komunikační potřeba zahrnuje i vjezd na pozemek, lze podle názoru krajského soudu dovodit, že devátý senát vycházel z toho, že nutná komunikační potřeba vjezd na obsluhovaný pozemek nezahrnuje, když okolnosti, které považoval za relevantní (přilehlý pozemek, svah, schody), tomu logicky odpovídají; pokud by byl jiný příjezd až na pozemek, pak by to buď devátý senát nebo krajský soud ve svém rozsudku zmínil. Ačkoliv svůj závěr nezevšeobecnil, lze podle názoru krajského soudu dovodit, že zásadně vjezd na pozemek pro naplnění znaku *spojení* není nutný. Samotný zákon o pozemních komunikacích zná a upravuje vjezd pouze u dálnice (§4), silnice (§5) a místní komunikace (§6), nikoliv u účelových komunikacích. Účelová komunikace spojuje místa v terénu ve smyslu umožnění přístupu k nim. Potřeba vjezdu na pozemek by byla dána jen tehdy, pokud by z důvodů specifických podmínek konkrétní situace bez tohoto vjezdu nebylo možné *spojení* tohoto pozemku ve smyslu, jak byl vysvětlen výše v odstavcích 23-25. Nic takového však v nyní posuzované věci nebylo ze strany žalobců tvrzeno a ze spisu ani nevyplývá. Žalovaný tedy nepochybil, když uzavřel, že u žalobců nikdy nutná komunikační potřeba nebyla dána.

35. Krajský soud se dále zabýval tím, jestli lze dosavadní postup správních orgánů vůči manželům K. kdy u nich vždy shledali nutnou komunikační potřebu, považovat za nezákonnou praxi způsobitou založit u nich legitimní očekávání, jak bude jejich nutná komunikační potřeba posouzena.
36. Otázkou, zda i nezákonná praxe správního orgánu je způsobilá vyvolat v adresátu této praxe oprávněnou důvěru v přijatou praxi, která podléhá ochraně, se velmi podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2010 č. j. 6 Ads 88/2006–159. Konstatoval, že ochranu oprávněné důvěry lze dovodit ze dvou ústavněprávních zdrojů. Prvním ústavněprávním zdrojem je zákaz libovůle a neodůvodněného nerovného zacházení, vyplývající z článku 1 věty první Listiny základních práv a svobod, který vede k žádoucí předvídatelnosti veřejné správy. Druhým zdrojem je princip právní jistoty jako součásti principu právního státu, tak jak byl jako znak právního státu konstatován v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03. Ať se vyjde z prvního či druhého principu, je zřejmé, že princip ochrany oprávněné důvěry je zakotven v hierarchicky totožném zdroji jako princip legality, se kterým je protichůdný. Jde tak v zásadě o principy rovnocenné, přičemž východiskem pro jejich poměrování musí být konkrétní případ a vážení jednotlivých zájmů a hodnot. Ani jeden princip si pro sebe zásadně nemůže nárokovat přednost; princip ochrany oprávněné důvěry je korektivem principu legality a zároveň princip legality stanoví zpětně principu ochrany oprávněné důvěry hranice (viz bod 42. odůvodnění). Nejvyšší správní soud proto za klíčovou považoval otázku, v čem spočívá právní pozice žalobkyně v jím posuzované věci a do jaké míry je její pozice natolik hodna ochrany, aby zájem na této ochraně převážil zájem na nastolení legality postupu správního orgánu.
37. V nyní posuzované věci nastolení legality přinese omezení zásahu do vlastnického práva povinných vlastníků. Krajský soud uvážil, že vznik veřejně přístupné účelové komunikace je velmi významným zásahem do vlastnického práva povinných vlastníků, kdy jsou v užívání svého vlastnictví podstatně omezeni; v důsledku její existence může být vlastnické právo až vyprázdněno, jak dovodil Nejvyšší správní soud a Ústavní soud u veřejného prostranství, které je svými důsledky pro vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace obdobné (viz rozsudek NSS č. j. 1 As 177/2019 – 23 z 29. 1. 2020, bod 31, nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14). Zákon o pozemních komunikacích nespojuje s tímto omezením žádnou náhradu. Jak bylo vysvětleno výše, je to proto, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku je nezbytný souhlas vlastníka. Tento souhlas však může dát i předchůdce současného vlastníka, v době vzdálené, a to i konkludentně, tedy prakticky nemusí být dohledatelný. Současný vlastník může mít na veřejné věnování svého vlastnictví zcela jiný náhled a může rovněž dojít ke změně poměrů na jeho straně. Dosavadní judikatura však změnu s jednou uděleným souhlasem nepovažuje pro trvání veřejného věnování za jakkoliv relevantní. Zánik omezení svého vlastnictví v důsledku existence veřejně přístupné účelové komunikace tak vlastníci nemohou svým jednáním nijak ovlivnit. Posuzovaná komunikace navíc zde vede v bezprostřední blízkosti rozlohou zcela průměrně velké zahrady rodinného domu, což je svým charakterem intimní oblast vlastníků tohoto domu, jenž je průchozí a projíždějící veřejností nutně narušena. Zcela jinak by omezení v důsledku veřejného užívání vnímal například vlastník pole či louky nebo zahrady značně rozlehlé.

38. Převážením zájmu na nastolení legality místo zájmu na ochraně oprávněné důvěry manželů K. se tito bez změn poměrů ocitnou v situaci, kdy je vjezd a parkování motorovým vozidlem na jejich pozemku vyloučeno, což nepochybně povede ke ztížení užívání jejich domu například nutností nosit věci z auta na větší vzdálenost a nutností parkovat na ulici se všemi riziky z toho vyplývajících. Dále je zde nutnost provést zahradní úpravy (vysekat keře) a zbudovat branku v plotu. Jakkoli tyto obtíže nejsou zanedbatelné, jejich vlastnické právo k pozemku a domu nebude v žádném aspektu zasaženo, jejich soukromá sféra nebude nijak veřejností ani nikým jiným narušována, a kromě prvotní investice do branky a zahradních úprav žádné jim další náklady nevzniknou (nebyly tvrzeny a ze spisu nevyplývají). S přihlédnutím k tomu, že svou situaci jsou schopni svým jednáním řešit cestou soukromého práva, je podle názoru krajského soudu zásah do jejich právní sféry upřednostněním zásady legality menší než zásah do vlastnického práva vlastníků cesty v důsledku upřednostnění zásady ochrany oprávněné důvěry. Zájem na nastolení legality tak nad zájmem na ochraně očekávání žalobců převáží.
39. Žalobci v závěru své žaloby poukázali na nesprávný a nezákonný postup úředních osob žalovaného při rozhodování této věci. Nesprávnost a nezákonnost postupu těchto osob, pokud se projevila v napadeném rozhodnutí, byla soudem přezkoumána v rámci žalobních bodů. Jako samostatný žalobní bod by mohla obstát pouze, pokud by žalobci tvrdili, jak se konkrétní pochybení samo o sobě dotklo jejich právní sféry, což neučinil. Soud se proto tímto bodem dále nezabýval.
40. Vzhledem k tomu, že krajský soud nehledal důvodný žádný žalobní bod a napadené rozhodnutí je zákonné, žaloba není důvodná, a soud ji proto v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I.).
41. V řízení byl plně procesně úspěšný žalovaný, kterému v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. vzniklo právo na náhradu nákladů řízení; procesně neúspěšným žalobcům právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Vzhledem k tomu, že podle obsahu spisu žalovanému žádné náklady řízení nevznikly, soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok II.).
42. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení podle obsahu spisu žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, které jim uložil soud, nevznikly, soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, že osobám zúčastněným na řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava 16. ledna 2025

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu