



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců:

a) **Bc. J. Š.**

bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Jaroslavem Kolářem

sídlem 28. října 661, Dobříš

b) **S. M.**

bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Ing. Zbyňkem Kiesewetterem

sídlem Nad Šárkou 766/58, Praha 6

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti osob

zúčastněných

na řízení:

1) **J. D.**

bytem X

2) **L. D.**

bytem X

oba zastoupení advokátem Mgr. Štěpánem Jahodou

sídlem Holečkova 105/6, Praha 5

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2024, č. j. 137474/2023/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se dvěma samostatnými žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), spojenými podle § 39 odst. 1 s. ř. s. ke společnému projednání, domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl jejich odvolání, jakož i odvolání pana J. H., a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Slapy (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 13. 6. 2023, č. j. OúSl – 409/2023/Ne (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím rozhodl silniční správní úřad v řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zahájeném na základě žádosti paní L. T. ze dne 20. 8. 2014, tak, že se na pozemcích parc. č. XA [ve vlastnictví žalobce b)] a č. XB [ve vlastnictví žalobce a)] v katastrálním území P. u S. (všechny dále uvedené pozemky leží v tomto katastrálním území) **nachází** veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „VPÚK“) dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Silniční správní úřad současně deklaroval, že na pozemku parc. č. XC se VPÚK **nenachází**.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Jde tedy o žaloby věcně projednatelné.
3. 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.).
4. Soud rozhodl o žalobách bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem vyslovili implicitní souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě obsahu správního spisu, který nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS), a na základě skutečností, které byly mezi účastníky nesporné [srov. § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.].

Průběh správního řízení

5. Dne 20. 8. 2014 podala paní L. T. (dále také jen „žadatelka“) k Obecnímu úřadu Slapy coby příslušnému silničnímu správnímu úřadu [dle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 12. 2015 vykonávaly působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací *obce*, tedy obce I. stupně] žádost o deklaraci, že se na pozemku parc. č. XA nachází VPÚK. K podání žádosti ji vedla skutečnost, že tehdejší vlastník pozemku parc. č. XA jeho část zahradil, a znemožnil tak průjezd vozidel (zahrazená část pozemku parc. č. XA byla později scelena s pozemkem parc.

č. XB – poznámka soudu). Dne 2. 12. 2014 vydal silniční správní úřad rozhodnutí, jímž deklaroval, že se na části pozemku parc. č. XA nachází VPÚK nejméně od roku 1963, a naopak, že se na části pozemku parc. č. XA VPÚK nenachází (neexistenci VPÚK silniční správní úřad deklaroval v té části pozemku parc. č. XA, která je dnes součástí pozemku parc. č. XB).

6. Proti tomuto rozhodnutí podala žadatelka odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 8. 2015 zamítl a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil. Rozhodnutí žalovaného napadla žadatelka žalobou, o níž rozhodl Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 10. 2017, č. j. 46 A 114/2015-113. Soud rozhodnutí žalovaného zrušil s odůvodněním, že ani žalovaný, ani silniční správní úřad se dostatečně nezabývali prokázáním podmínky nutné, ničím nenahraditelné potřeby komunikace na pozemku parc. č. XA v části, kterou vlastník tohoto pozemku pan K. V. zahradil. Soud současně konstatoval, že v daném případě je splněna podmínka souhlasu vlastníka pozemku parc. č. XA s veřejným užíváním tohoto pozemku, neboť jednou udělený souhlas právním předchůdcem vlastníka pozemku (v daném případě Družstvem pro rekreační bydlení) nelze odvolat.
7. V návaznosti na zrušující rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 3. 2018 také rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 2. 12. 2014. Ten ve věci samé rozhodl opětovně rozhodnutím dne 3. 12. 2018, avšak žalovaný z důvodu procesních vad i toto rozhodnutí silničního správního úřadu rozhodnutím ze dne 2. 9. 2022 zrušil a silničnímu správnímu úřadu věc vrátil k novému projednání.
8. Dne 13. 6. 2023 vydal silniční správní úřad prvostupňové rozhodnutí. V něm již neposuzoval pouze to, zda se nachází VPÚK na pozemku parc. č. XA, ale rovněž to, zda se nachází na pozemcích parc. č. XB a č. XC. V mezidobí od podání žádosti o určení právního vztahu totiž došlo v lokalitě k vlastnickým změnám, ale především i ke změnám v pozemkové mapě. Část pozemku parc. č. XA, která byla zahrazena, se stala součástí pozemku parc. č. XB ve spoluvlastnictví manželů K. a D. V. Vedle toho byl z pozemku parc. č. XA oddělen nový pozemek parc. č. XC. Silniční správní úřad rozhodl tak, že na pozemcích parc. č. XA a č. XC se VPÚK nachází, zatímco na pozemku parc. č. XB se VPÚK nenachází. Vzhledem k tomu, že ani jeden ze žalobců nerozporuje závěr správních orgánů o tom, že se na pozemku parc. č. XB VPÚK nenachází, rekapituluje soud závěry silničního správního úřadu níže jen v rozsahu, v němž dospěl k závěru o existenci VPÚK na pozemcích parc. č. XA a č. XC.
9. Co se týče pozemku **parc. č. XA**, zjistil silniční správní úřad, že cesta vedoucí po tomto pozemku je široká 3 m, je od východní strany pokryta asfaltem v délce 20 m a ve zbývající části v délce 57 m je pokryta štěrkem. Je tedy v terénu patrná. Rovněž na pozemku **parc. č. XB** se nachází dle zjištění silničního správního úřadu v terénu patrná cesta – je v celé své délce 35 m pokryta asfaltovým povrchem v šíři 3 m. Cesta na pozemku **parc. č. XA** spojuje přilehlé nemovitosti s ostatními komunikacemi, neboť slouží k příjezdu k pozemku parc. č. XC a chatě č. ev. XD, k pozemku parc. č. XE a chatě č. ev. XF, k pozemku parc. č. XG a chatě č. ev. XH, k pozemku parc. č. XC a chatě č. ev. XI, k pozemku parc. č. XJ a chatě č. ev. XK, k pozemku parc. č. XL a chatě č. ev. XM a k pozemku parc. č. XN a chatě č. ev. XO. Jedná se přitom o nemovité věci ve vlastnictví jiných osob než žalobce b). Rovněž cesta na pozemku **parc. č. XB** spojuje přilehlé nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi – slouží jednak jako příjezdová cesta k pozemku parc. č. XP tehdy ve vlastnictví žalobce a), jednak jako příjezdová cesta k pozemku parc. č. XJ ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Slouží i k pěšímu průchodu na pozemek parc. č. XQ ve vlastnictví manželů V. Silniční správní úřad dále konstatoval, že v případě **obou dvou pozemků** byl dán souhlas

vlastníka cesty s jejím užíváním veřejností. Připomněl, že někdejší vlastník pozemku parc. č. XA – Družstvo pro rekreační bydlení – tuto parcelu věnoval veřejnému užívání, protože ji za finančního příspěvku jednotlivých členů družstva pokrylo živiničným povrchem. Cesta byla veřejností užívána i poté, co Družstvo pro rekreační bydlení v únoru 2011 prodalo pozemek parc. č. XA panu K. V. Tento souhlas právního předchůdce je tedy i nadále platný, a to pro pozemek parc. č. XA v jeho někdejší výměře, tedy i v rozsahu pozemku parc. č. XB, který vznikl oddělením od pozemku parc. č. XA. Konečně co se týče nutné komunikační potřeby, dospěl silniční správní úřad k závěru, že cesta na pozemku **parc. č. XA** představuje jedinou příjezdovou cestu k pozemkům parc. č. XD, č. XE, č. XB, č. XL, č. XR, č. XG, č. XS, č. XT, č. XU, č. XV, č. XW, č. XX a č. XN. Akcentoval přitom, že „[p]ro tyto výše uvedené parcely představuje komunikace na p. č. XA nutnou ničím nenahraditelnou komunikační potřebu, ke které neexistuje alternativa.“ Toto zjištění silniční správní úřad učinil na základě pozemkové mapy, jakož i na základě prohlídky na místě samém. Ve vztahu k pozemku **parc. č. XB** pak dospěl silniční správní úřad k závěru, že „pro rozumnou, nikoliv jen pohodlnou obslužnost celoročně a k trvalému bydlení užívané chaty č. e. XK na parcele st. XY a pozemku p. č. XJ ve vlastnictví manželů D. je nezbytný přístup z parcely p. č. XB.“ Dle silničního správního úřadu se toto řešení jeví „jako nutné pro příjezd a odjezd fekálu a vyvážení odpadní jímky jako činnosti nutné k užívání chaty č. e. XK tak, aby nedocházelo ke znečištění pozemku p. č. XZ vyváženým obsahem septiku.“ V této souvislosti silniční správní úřad dále upřesnil, že „zjistil ze situačního nákresu pozemku p. č. XJ ze dne 6. 10. 1988 Odboru výstavby a územního plánování ONV Praha – západ, že jímka odpadních vod byla umístěna v horní části tohoto pozemku vedle chaty č. e. XK už v době pořízení tohoto situačního nákresu, tedy před 35 lety.“ Dále silniční správní úřad zhodnotil, že „[j]e nepochybné, že při jejím vyvážení je potřeba, aby fekální vůz s čerpadlem byl přistaven nad touto jímku, jednak kvůli délce hadic, ale hlavně proto, aby při následné demontáži hadice nedocházelo k vytékání zbylého odpadu na pozemek.“ Silniční správní úřad shrnul, že v rámci předcházení ekologickým škodám považuje za přijatelné omezení vlastníka pozemku parc. č. XB existencí VPÚK.

10. Obsahově totožná odvolání žalobců zamítl žalovaný napadeným rozhodnutím (jakož i odvolání pana J. H., který brojil proti závěru silničního správního úřadu o neexistenci VPÚK na pozemku parc. č. XQ) a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se plně ztotožnil se zjištěními silničního správního úřadu o tom, že se na pozemcích parc. č. XL a č. XB nachází VPÚK.

Obsah žalob, vyjádření žalovaného a dalších podání účastníků a osob zúčastněných na řízení

11. **Žalobce a)** v žalobě ve stručnosti tvrdí, že nutná komunikační potřeba na jím vlastněném pozemku parc. č. XA není dána, neboť vlastníci nemovitostí v lokalitě mají zajištěn přístup ke svým pozemkům jiným způsobem. Pohodlnější užívání cesty vedoucí po pozemku parc. č. XB třetími osobami přitom nemůže být důvodem k omezení jeho vlastnického práva. Pozemek fakticky užívá pouze žalobce a), žádný z vlastníků nemovitostí v lokalitě jej nepotřebuje – dokonce ani vlastníci pozemku parc. č. XC [tj. manželé D. coby osoby zúčastněné na řízení – pozn. soudu], neboť ti mají přístup ke svému pozemku zajištěn přes pozemek parc. č. XD.
12. **Žalobce b)** v žalobě ve vztahu k jím vlastněnému pozemku parc. č. XA namítá, že žalovaný nijak neprokázal nutnost komunikační potřeby, a nezjistil tak řádně skutkový stav věci. Vlastníci nemovitostí v lokalitě mají dle názoru žalobce b) zajištěn přístup k pozemkům jiným způsobem. Žalovaný tak porušil § 2 odst. 3 správního řádu, podle kterého je

povinností správních orgánů šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká. Jednal také v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého by měl správní orgán dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby rozhodnutí odpovídalo okolnostem daného případu. Žalobce b) dále tvrdí, že správní orgány nevzaly v úvahu zřízení věcného břemene zatěžujícího pozemek parc. č. XA – služebnosti chůze a jízdy, která byla v roce 2013 zřízena ve prospěch panujících pozemků parc. č. XB a XC. Zájmy vlastníků těchto pozemků jsou dle názoru žalobce b) tímto institutem dostatečně chráněny, a na pozemku parc. č. XA proto není nutné „zřizovat“ VPÚK. Žalovaný k této skutečnosti nepřihlédl, a jednal tak v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu. Konečně žalobce b) připomíná, že ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, může dojít k omezení vlastnického práva vyplývajícího z charakteru VPÚK pouze na základě souhlasu vlastníka. Žádný takový souhlas však žalobce b) neudělil. V daném případě tak došlo k protiústavnímu porušení jeho vlastnického práva.

13. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že námitka žalobce a) stran absence nutné komunikační potřeby je zcela neurčitá a že žalobce a) neuvádí jakým „jiným způsobem“ mají vlastníci nemovitostí v lokalitě zajištěn přístup k těmto svým nemovitostem. Žalovaný se dle svého názoru s otázkou nutnosti komunikační potřeby na pozemku parc. č. XA zabýval dostatečným způsobem, avšak žalobce a) se závěry správních orgánů nijak konkrétně nepolemizuje. Co se týče námitek žalobce b), uvádí žalovaný ve vyjádření k žalobě, že správní orgány se ve svých rozhodnutích zabývaly rovněž otázkou nutnosti komunikační potřeby ve vztahu k pozemku parc. č. XB. Také žalobce b) však s podrobnými závěry správních orgánů nijak nepolemizuje. Namísto toho pouze obecně naznačuje, „že něco není“. Žalovaný se dle svého přesvědčení dostatečně vypořádal i s existencí věcného břemene, které zatěžuje pozemek parc. č. XB. Toto věcné břemeno však zatěžuje pozemek pouze ve prospěch panujícího pozemku parc. č. XC. Co se týče souhlasu žalobce b) s užíváním jeho pozemku veřejností, uvádí žalovaný, že této otázce správní orgány věnovaly v odůvodnění svých rozhodnutí rovněž značný prostor. Žalovaný připomíná, že právní předchůdce žalobce b) – tedy někdejší vlastník pozemku XB – nechal asfaltem a šterkem pokrytou cestu užívat širokou veřejnost, a souhlas s užíváním tohoto pozemku neurčitým okruhem osob tak udělil konkludentně. Žalobce b) však v žalobě nepřináší žádné argumenty, které by toto zjištění vyvracely. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl obě žaloby zamítnout jako nedůvodné.
14. **Žalobce b)** v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že pozemek parc. č. XA „nebyl věnován k obecnému užívání výslovným projevem [žalobce b)] a ani předcházejícího vlastníka, a to ani jakýmkoliv konkludentním jednáním (...) předcházejícího vlastníka, jak se snaží tvrdit žalovaný.“ Žalovaný se „pouze z hlediska důkazní nouze dovolává jakéhosi neurčitého konkludentního souhlasu předchozího vlastníka, a to v opoře o skutečnost, že tento pozemek byl dán k užívání veřejnosti, se kterým mělo být i takto souhlaseno.“ Žalobce b) se domnívá, že tvrzení žalovaného o existenci souhlasu s obecným užíváním pozemku parc. č. XA je „v přímém protimluvu se zřízeným institutem věcného břemene služebnosti chůze a jízdy.“ Žalobce b) dále v replice trvá na tom, že správní orgány ve svých rozhodnutích ve vztahu k pozemku parc. č. XA nedostatečně posoudily nutnost komunikační potřeby. Přístup po tomto pozemku k jednotlivým nemovitostem totiž „není výlučným a tyto nemovitosti jsou přístupné i z opačné strany, tak aby nedocházelo k zásahu do výkonu (žalobcova) vlastnického práva.“

15. **Osoby zúčastněné na řízení** ve svém vyjádření předně uvedly, že jsou vlastníky stavby pro rodinnou rekreaci č. ev. XA, která je součástí pozemku parc. č. st. XB, a souvisejícího pozemku parc. č. XC. Tyto jejich pozemky jsou dopravně napojeny na cestu vedoucí po pozemku parc. č. XD ve vlastnictví žalobce a). Osoby zúčastněné na řízení se domnívají, že cesta vedoucí po daném pozemku naplňuje znaky VPÚK ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jakož i znaky dovozené judikaturou soudů. Vyjádřily přesvědčení, že obecné tvrzení žalobce a) o absenci nutné komunikační potřeby je liché. Ztotožnily se naopak s argumentací žalovaného o tom, že cesta vedoucí po pozemku parc. č. XD představuje jediný bezbariérový způsob dopravní obslužnosti jejich rekreační stavby, jakož že je nutná i k přístupu k odpadní jímce nacházející se v horní (severní) části pozemku parc. č. XC.
16. K tomuto vyjádření zaslal reakci **žalobce a)**, který uvedl, že osoby zúčastněné na řízení potřebují k obsluze svého pozemku parc. č. XD maximálně 15 m² jeho pozemku parc. č. XD (jde o trojúhelník při napojení na pozemky parc. č. XE a XD v místě, kde se nachází východní vjezd na pozemek osob zúčastněných na řízení parc. č. XF). Jelikož žalobci mají i jiný (zmíněný východní) bezbariérový vstup na svůj pozemek, není pro ně severní vjezd nezbytný, nýbrž pouze pohodlnější. Fekální vůz může stát při vyvážení jímky i na pozemku parc. č. XE, což se nyní i děje. Pozemek parc. č. XD nepotřebuje užívat ani nikdo jiný, neboť i pozemek parc. č. XG na jeho severní hranici je přístupný odjinud. Nebylo též prokázáno, že by pozemek parc. č. XD žalobce a) či jeho právní předchůdce věnovali obecnému užívání.
17. K tomuto vyjádření se připojil i **žalobce b)**, který shrnul a zopakoval dosavadní argumentaci a dodal, že správní orgány prosazují individuální zájmy osob zúčastněných na řízení na úkor vlastnických práv žalobců.
18. **Osoby zúčastněné na řízení** na reakce žalobců odpověděly tak, že do doby vystavění betonového plotu podél pozemku parc. č. XA v roce 2022 jeho předchozí vlastník užívání po desítky let nikdy nebránil. Uvedly též okolnosti jednání s žalobcem a) ohledně možnosti zřízení soukromoprávního titulu, které však nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí. K užívání obou vjezdů je potřeba užívat minimálně část pozemku parc. č. XA. Horní (severní) vjezd je jediným bezbariérovým vjezdem umožňujícím dovoz stavebního materiálu pro budoucí rekonstrukce staveb na jejich pozemku a pro vyvážení septiku. Tomu nyní žalobce a) protiprávně brání, a tak je nutno složitě natahovat 30 metrů trubek od spodního vjezdu, čímž dochází ke znečištění okolních pozemků fekáliemi.

Posouzení žalob

Úvodem

19. Jádrem sporu v dané věci je otázka, zda se na pozemcích parc. č. XA [v současné době ve vlastnictví žalobce b)] a č. XB [v současné době ve vlastnictví žalobce a)] nachází VPÚK ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný je přesvědčen o existenci VPÚK na obou uvedených pozemcích, žalobci naproti tomu s tímto omezením jejich vlastnického práva nesouhlasí. K soudu se nicméně nyní dostává již pouhý zlomek správními orgány původně řešené otázky. Řízení o určení právního vztahu bylo zahájeno k žádosti paní L. T., která je vlastníkem rekreační chaty č. ev. XC nacházející se v dané chatové osadě na břehu vodní nádrže Slapy a která spolu s ostatními vlastníky ostatních rekreačních objektů v lokalitě nesouhlasila s tím, že pan K. V. v roce 2014 přehradil kovovými vraty část pozemku parc. č. XA, kdysi vlastněného Družstvem pro rekreační bydlení. Tím došlo

k zabránění příjezdu do chatové osady ze severozápadní strany. Jak uvedl silniční správní úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, cesta vedoucí po tomto pozemku umožňovala vlastníkům pozemků a chat v lokalitě (mezi nimi i žadatelce paní L. T. či panu H., který v řízení rovněž aktivně vystupoval) možnost výběru, ze které strany ke své chatě přijedou. Tím, že z jedné strany přijeli a druhou stranou odjeli, odpadla nutnost otáčení se buď na vlastním pozemku nebo na konci komunikace. Ve věci tedy nebylo sporu o tom, že chaty v lokalitě lze obsluhovat ze dvou směrů. Příjezd po pozemní komunikaci vedoucí do osady od východu po pozemku parc. č. XD však žadatelka a s ní i další vlastníci chat nepovažovali za dostačující, neboť úzký profil pozemní komunikace otáčení vozidlem dle tvrzení těchto osob reálně neumožňoval a vozidla musela při cestě nazpět z osady po úzké silnici couvat. S tvrzeními žadatelky ani pana H., kteří posledně proti prvostupňovému rozhodnutí brojili odvoláním (v případě žadatelky se jednalo o odvolání opožděné a žalovaný o něm rozhodl samostatným rozhodnutím), však správní orgány nesouhlasily, přičemž dospěly k závěru, že tato možnost „*naplňovala toliko hledisko pohodlnosti, nejednalo se však o nezbytně nutnou komunikační potřebu.*“ (srov. str. 21 prvostupňového rozhodnutí). Proti tomuto zjištění, které vedlo správní orgány k závěru o neexistenci VPÚK na pozemku parc. č. XE (tj. na původně přehrazené části pozemku parc. č. XA) však nyní před soudem již nikdo nebrojí, a soud se proto níže zabývá pouze žalobními námitkami směřujícími vůči výrokům správních orgánů o deklaraci VPÚK v níže vyobrazeném rozsahu, graficky znázorněném žalovaným na str. 10 napadeného rozhodnutí:



20. „Spodní větev“ této deklarované VPÚK se nachází na pozemku parc. č. XA, „horní větev“ VPÚK se nachází na pozemku parc. č. XB (ten v době podání žádosti neexistoval a byl součástí pozemku parc. č. XC).

Obecná východiska

21. 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.
22. Podle § 7 odst. 1 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.
23. 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 větě 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).

24. 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.
25. 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 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.
26. 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).
27. 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). To platí i pro případy, kdy vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako VPÚK, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas. 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 zpravidla 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).

28. 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.
29. Závěr o nenaplnění nutné komunikační potřeby však nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí, která by mohla zajistit dopravní dostupnost týchž nemovitostí. Při existenci alternativní komunikace musí správní orgán při jejich porovnání hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, bezpečnost provozu na nich, konkrétní využívání v dané lokalitě nebo typ pozemků (eventuálně staveb), jejichž přístupnost je řešena – pole, zahrada, rekreační stavba apod. (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, nebo ze dne 20. 10. 2015, č. j. 6 As 280/2014-62).

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

30. Žalobce a) v žalobě přednáší strohé tvrzení o tom, že nutná komunikační potřeba na pozemku parc. č. XA není dána, neboť vlastníci v dané lokalitě mají zajištěn přístup ke svým pozemkům jiným způsobem. Tento pozemek údajně fakticky neužívají ani vlastníci pozemku parc. č. XB, tj. osoby zúčastněné na řízení, neboť mají ke svému pozemku zajištěn přístup z pozemku parc. č. XC. Až v rámci reakce na vyjádření osob zúčastněných na řízení žalobce a) tento svůj obecný žalobní bod rozvedl o tvrzení, že pozemek parc. č. XA není potřeba ani pro vyvážení jímky, neboť fekální vůz může stát na pozemku parc. č. XC.

31. Oproti tomuto tvrzení však stojí ucelená a logicky odůvodněná úvaha silničního správního úřadu o tom, že podmínka nutné, ničím nenahraditelné potřeby komunikace na tomto pozemku je dána, a to zejména s ohledem na sklonové poměry a na potřebu vyvážet odpadní jímku u celoročně obývané chaty č. ev. XD. Úvahy silničního správního úřadu, které aproboval žalovaný napadeným rozhodnutím, považuje soud za přiléhavé. Je-li pravdivé zjištění správních orgánů (a tvrzení osob zúčastněných na řízení), že vyvážení jímky fekálním vozem stojícím na pozemku parc. č. XC s sebou nese obtíže spojené se znečišťováním okolních pozemků a vytékání splašků na komunikaci rozvedené v bodě 9 shora [příčemž proti tomuto tvrzení se žalobce a) neohrazuje, nerozporuje ho a ani ho jinak nekomentuje], souhlasí soud se závěrem, že uzavření cesty vedoucí po pozemku parc. č. XE by prakticky znemožnilo obsluhovat severní část pozemku parc. č. XF a ekologickým způsobem čerpat tam nacházející se odpadní jímku náležející k rekreačnímu objektu č. ev. XD, což potvrzuje závěr správních orgánů o naplnění znaku nutné komunikační potřeby ve vztahu k pozemku parc. č. XE. Soud k tomu dodává, že komunikace na pozemku parc. č. XC má dle napadeného rozhodnutí šířku 3 metry. Je proto zřejmé, že po dobu nutných prací spojených s odčerpáváním sporné jímky z tohoto pozemku vytvoří i menší fekální vůz na zde se nacházející VPÚK překážku zcela zabraňující průjezdu jiným vozidlům. Naopak při zajíždění fekálního vozu na pozemek parc. č. XE k takovému nežádoucímu uzavření nedochází. Oddělené posuzování jednotlivých pozemků tvořících VPÚK a nezohlednění jejich vzájemně podmíněné role ve funkčním celku je přitom výrazem nepřipustného partikularismu (kouskování). 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. (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 19, 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, a též rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2024, č. j. 43 A 105/2022-70, bod 32). Provizorní způsob vyvážení, které osoby zúčastněné na řízení zvolily patrně v důsledku znemožnění užívání pozemku parc. č. XE, tedy nepředstavuje dostatečnou alternativu, která by svědčila o absenci nutné komunikační potřeby.
32. Po uplynutí žalobní lhůty uplatněné tvrzení, že žalobce a) ani jeho právní předchůdce neudělili s obecným užíváním pozemku parc. č. XA souhlas, nemá v žalobě žádný předobraz, a je tak opožděné. Soud se jím proto podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. nemohl zabývat. Nad rámec nutného odůvodnění však odkazuje na bod 37 tohoto rozsudku, který se udělení souhlasu s užíváním pozemku parc. č. XA týká.
33. Žaloba žalobce a) je proto **nedůvodná**.

K tvrzení neexistenci nutné komunikační potřeby na pozemku parc. č. XA

34. Žaloba druhého ze žalobců je rovněž velmi nekonkrétní a nebyla ani nijak rozvinuta dalšími podáními. Tvrzení, že vlastníci nemovitostí v dané lokalitě mají zajištěn přístup ke svým pozemkům jiným způsobem, také nijak dále nerozvíjí, přestože silniční správní úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí prezentoval zjištění (a žalovaný jej aproboval), že cesta na pozemku parc. č. XA představuje jedinou příjezdovou cestu k pozemkům parc. č. XB, č. XC, č. XD, č. XE, č. XF, č. XG, č. XH, č. XI, č. XJ, č. XK, č. XL, č. XM a č. XN, přičemž tato cesta představuje „*nutnou ničím nenahraditelnou komunikační potřebu, ke které neexistuje alternativa*.“ Tento závěr správních orgánů soud již jen při nahlédnutí do katastrálních map, které jsou součástí správního spisu, vnímá jako souladný s realitou. Blíže nerozvedené tvrzení žalobce b) o možnosti přístupu k pozemkům „jiným způsobem“ správnost zjištění správních orgánů o absenci jakékoliv komunikační alternativy nijak

nerozptyluje. Argumentuje-li žalobce b) přitom dále služebností chůze a jízdy, kterou je služebný pozemek parc. č. XA zatížen ve prospěch panujících pozemků parc. č. XE a č. XO, uvádí soud ve stručnosti, že tímto soukromoprávním institutem je zajištěn přístup pouze ke dvěma pozemkům, avšak výčet přilehlých pozemků, které pozemku parc. č. XA nepanují, je o poznání obsáhlejší. Žalobní bod žalobce b) o neexistenci nutné komunikační potřeby na pozemku parc. č. XA a s tím související námitky o porušení § 2 odst. 3 a 4 a § 50 odst. 3 správního řádu jsou tedy **nedůvodné**.

K tvrzené neexistenci souhlasu vlastníka pozemku parc. č. XA s užíváním veřejností

35. Konečně žalobce b) tvrdí, že k užívání pozemku parc. č. XA veřejností nikdy nedal souhlas a že tak neučinil ani předchozí vlastník tohoto pozemku. Žalobce b) tvrdí, že se správní orgány dovolávají „jakéhosi neurčitého konkludentního souhlasu předchozího vlastníka“.
36. Silniční správní úřad k závěru o existenci souhlasu uvedl, že někdejší vlastník pozemku parc. č. XA – Družstvo pro rekreační bydlení – pozemek pokrylo živичným povrchem za finančního přispění jednotlivých členů družstva. Následně byla cesta vedoucí po pozemku užívána vlastníky přilehlých nemovitostí, a to i poté, kdy v únoru 2011 uvedené družstvo pozemek parc. č. XA prodalo panu K. V. Tento závěr následně přijal za svůj i žalovaný. Proti uvedenému zjištění správních orgánů o (minimálně) konkludentním souhlasu s obecným užíváním pozemku právními předchůdci nestaví žalobce b) žádné konkrétní argumenty, kterými by jej rozporoval. Zpochybňuje souhlas předchozího vlastníka pouze pro jeho „neurčitost“. Správní orgány však svůj závěr postavily mj. na výpovědích několika osob majících dlouholetý vztah k lokalitě. Tyto osoby potvrdily, že cesta byla veřejností užívána dávno před tím, než ji do svého vlastnictví nabyt žalobce b). Ten však nyní v žalobě netvrdí, že by snad správní orgány tyto důkazy hodnotily chybně, nijak tyto výpovědi nerozporuje a ani se neodvolává na jiné důkazy, které by závěr správních orgánů vyvracely. Soud pak ke zjištěním správních orgánů pro úplnost doplňuje, že sám pan K. V. ve vyjádření ze dne 4. 9. 2023 v rámci odvolacího řízení uvedl, že žalobci b) prodal pozemek s tím, že se na něm nachází VPÚK. To dokladoval připojenou kupní smlouvou ze dne 28. 1. 2019, v jejímž článku III písm. c) se tato informace skutečně nachází.
37. Ostatně zdejší soud již v rozsudku ze dne 31. 10. 2017, č. j. 46 A 114/2015-113, učinil závěr, že podmínka souhlasu vlastníka pozemku parc. č. XA (v jeho původních hranicích – tj. i v rozsahu později vymezeného pozemku parc. č. XB, jakož i v rozsahu části pozemku parc. č. XC) s veřejným užíváním je splněna. Protože v dalším řízení po vydání zrušujícího rozsudku a vrácení věci správním orgánům nedošlo ve vztahu k otázce souhlasu s obecným užíváním pozemku parc. č. XA k žádnému posunu ve skutkových zjištěních, je zdejší soud svým dříve vysloveným názorem vázán. Ani tento žalobní bod proto **není důvodný**.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, zamítl obě žaloby jako nedůvodné (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení bylo v případě účastníků řízení rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nebyli v řízení úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně je ani nepožadoval.

40. 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 osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že nemají 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 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 nejblíže 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 10. dubna 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu