



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

žalobce: **J. R.**
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Kaustou
sídlem Čs. Legií 1719/5, 702 00 Ostrava

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

za účasti: **Resort Lomná s.r.o.**
sídlem Horní Lomná 145, 739 91 Horní Lomná
zastoupena advokátem JUDr. Martinem Abrahamem
sídlem Perneroва 676/51, 186 00 Praha 8

Obec Horní Lomná
sídlem Horní Lomná 151, 739 91 Horní Lomná

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2024, č. j. MSK 30128/2024, ve věci určení veřejně přístupné účelové komunikace

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 26. 4. 2024, č. j. MSK 30128/2024 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení částku 18 363 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Petra Kausty, advokáta se sídlem Čs. Legií 5, 702 00 Ostrava.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce žalobou napadá rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2024, č. j. MSK 30128/2024 (dále „napadené rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jablunkov, odboru dopravy, ze dne 29. 11. 2023, č. j. MEJA 19113/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo rozhodnuto k žádosti žalobce tak, že na pozemku parc. č. X v katastrálním území a obci X, se nachází pozemní komunikace – kategorie veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a tento právní vztah trvá od roku 1971.
2. Žalobce napadenému rozhodnutí v první řadě vytýká, že je založeno na nesprávně a neúplně zjištěném skutkovém stavu. Dále taktéž namítá nesprávné právní posouzení věci, konkrétně nesprávné posouzení judikатурního znaku nutné komunikační potřeby.
3. Žalobce nesouhlasil s tím, jak žalovaný zhodnotil naplnění znaku nutné komunikační potřeby u vlastníků pozemku parc. č. XA a stavby umístěné na pozemku parc. č. st. XB v kat. území X, Mgr. P. a paní S. Zjištění žalovaného neodpovídá skutečnosti, neboť jak žalobce, tak uvedení vlastníci uvedli, že pozemek žalobce k přístupu ke svému pozemku užívají na základě výprosy. Žalobce uvedl, že se jedná občasné využívání a řešení z pohodlnosti. Vlastníci mají zajištěn přístup ke své chatě z veřejné komunikace přes pozemek parc. č. XC, který právě za tímto účelem společně s dalšími vlastníky odkoupili od původního vlastníka – České republiky. Dosavadní spojení je vzhledem k rekreačnímu využívání chaty adekvátní a dostatečné. Správním orgánům žalobce vytkl, že vůbec v rámci správního řízení nezkomaly stanovisko Mgr. P. a paní S. k nutné komunikační potřebě, ani je nevyslechly.
4. Nutnou komunikační potřebu žalovaný shledal i u Resortu Lomná s.r.o., zúčastněné osoby, která je vlastníkem pozemku parc. č. XD. Tento pozemek je pak jedním z pozemků, kde má být provedena výstavba stavebního záměru. Uvedený pozemek je ze 3 stran obklopen pozemkem par. č. XE. Žalobce v rámci historického kontextu doplnil, že na pozemku parc. č. XD stála původní stavba chaty Sokolka a rozměr pozemku odpovídá původnímu půdorysu dnes již neexistující stavby. Ta byla provozována do února 2017 a v roce 2022 byla zdemolována. Žalobce nesouhlasí se závěrem, že pro vlastníka pozemku parc. č. XD existuje nutná komunikační potřeba, kterou lze naplnit pouze přes pozemek žalobce. Uvedený pozemek je totiž přístupný přes okolní pozemek (XE) stejného vlastníka, který je napojen na veřejnou komunikaci na pozemku parc. č. XF. Žalovaný však přesto tuto alternativu zamítl s tím, že pozemek parc. č. XE je svažité, dopravní spojení přes něj v tuto chvíli neexistuje a není možné nutit vlastníka k jeho vybudování, neboť by se nejednalo jen o přiměřené úpravy nějaké již existující cesty. Žalobce proto namítal, že je závěr žalovaného vzhledem k okolnostem věci naprosto nepřiměřený a zasahující do vlastnického práva žalobce. Žalobce akcentoval nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, z něhož zdůraznil pasáž o tom, že existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení nemovitostí, aniž by došlo ke omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes podzemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je upravitelný soukromoprávními instituty, nikoliv však instituty veřejného práva.

5. Žalobce proto namítal, že podmínka existence alternativního přístupu k nemovitosti je splněna už právě tím, že jiný pozemek stavebníka, který tvoří jeden funkční celek s pozemkem parc. č. XD, je přímo napojen na veřejnou komunikaci. Jiný výklad by podle žalobce byl nepřipustně omezujícím zásahem do ústavně chráněného práva žalobce. Určitou naléhavost věci demonstroval žalobce na tom, že na pozemcích Resortu Lomná má v budoucnu být realizován nový stavební záměr „na zelené louce“. Byť žalobce připouštěl, že vybudování cesty z veřejné komunikace může být pro Resort Lomná finančně náročnější a méně pohodlné, nebyly by však náklady nijak nepřiměřené ve vztahu k celému stavebnímu záměru. Žalobce dále namítl, že u pozemku parc. č. XE nebyla nutná komunikační potřeba ani shledána. Žalovanému vytkl, že se nezabýval otázkou výše nákladů na zhotovení příjezdu k pozemku zúčastněné osoby, a zda jsou tyto náklady v nepoměru k nákladům celého zamýšleného projektu.
6. Zúčastněné osobě Resortu Lomná žalobce vytkl, že se po prvotním neúspěchu se zřízením služebnosti nepokusila o další jednání a zneužívá veřejnoprávní institut účelové komunikace pouze k naplnění svých soukromých zájmů. Právě proto je třeba nutnost komunikační potřeby zvažovat o to důsledněji. Opětovně se odkázal na nález, ve kterém Ústavní soud dovodil, že je třeba důsledně poskytovat ochranu vlastnickému právu, a nikoliv je nepřipustně omezovat skrze institut účelové komunikace, jehož účelem je prosazení veřejného zájmu, který zde absentuje.
7. Podle žalobce je na věc použitelná i civilní judikatura týkající se nezbytné cesty, podle které nemůže soud zřídit nezbytnou cestu, má-li žalobce zajištěn přístup na základě obligačního práva nebo může-li k přístupu využít jiné pozemky ve svém vlastnictví. Navíc, zatížení pozemku právem nezbytné cesty je méně invazivní než deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, neboť právo nezbytné cesty se zřizuje za náhradu a v rozsahu co nejméně omezujícím vlastníka pozemku. Výklad správních orgánů, v jehož důsledku by měl být ke každému pozemku jednoho vlastníka v jednom funkčním celku zajištěn přístup z veřejné komunikace, je nesprávný.
8. Prvostupňovému rozhodnutí pak vytkl, že neposuzoval aktuální situaci, nereflektoval námitky žalobce, že došlo k zániku účelové komunikace, když existenci znaků účelové komunikace je potřeba zkoumat ke dni rozhodování správního orgánu. Žalovaný se vyjádřil pouze okrajově, když uvedl pouze, že sama komunikace na žalobcově pozemku nezanikla ukončením provozu Sokolské chaty v roce 2017 a její následnou demolici, když nezanikly ani pozemky parc. č. XD ani stavba chaty na parc. č. XB. Obě rozhodnutí nereflektovaly zásadní změnu poměrů, ke které došlo na základě ukončení provozu chaty Sokolka v únoru 2017 a její následnou demolici. Žalobce taktéž namítal, že účelová komunikace nevznikla ani v roce 1971 pro absenci nutné komunikační potřeby.

Stanovisko žalovaného

9. Žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Stanovisko osob zúčastněných na řízení

10. Z potenciálního okruhu osob zúčastněných na řízení se přihlásila společnost Resort Lomná s.r.o. a obec Horní Lomná. Osoby zúčastněné na řízení se vyjádřily takto.
11. Resort Lomná uvedla, že je vlastníkem pozemku parc. č. XE a parc. č. XD v obci Horní Lomná. Připomněla, že na pozemku parc. č. XD více než 70 let stála Sokolská chata, která

sloužila jako ubytovací a restaurační zařízení, v roce 2022 však byla zbourána. Podle jejího názoru je napadené rozhodnutí zákonné a věcně správné, neboť v případě dotčené komunikace jsou naplněny všechny zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Je taktéž splněn i znak nutné komunikační potřeby okolních pozemků a alternativní přístup neexistuje. Ani se zánikem Sokolské chaty podle jejího názoru nezánikl účel cesty a v neposlední řadě byl dříve dán souhlas s veřejným užíváním cesty. Podle názoru zúčastněné osoby by žaloba měla být odmítnuta, neboť představuje zneužití práva. Žalobce se podle ní domáhá nápravy stavu, který dlouhodobě, již od roku 2012, pokojně akceptoval. Dotčená komunikace plní nutnou komunikační potřebu pro 8 pozemků a vzhledem k umístění poblíž lesa neexistuje alternativní přístup. Resort Lomná poukázala na to, že stavba na pozemku parc. č. XB má přístup do ní zajištěn pouze z pozemku zúčastněné osoby. Resort Lomná nesouhlasila ani s tvrzením žalobce, že existuje alternativní přístupová k jejím pozemkům. Pozemek zúčastněné osoby je totiž fakticky rozdělen na dvě části, které odděluje příkrý svah. Tomu nasvědčuje i aktuální územní plán, který horní část vymezil jako plochu pro bydlení a spodní pro tělovýchovu a sport. Navíc, podle Resort Lomná územní plán zakazuje vybudování komunikace na dolní části. Resort Lomná nesouhlasila ani s tím, že by bylo přiměřené po ní požadovat zřízení vlastního přístupu na své pozemky. Vedle složité terénní situace, platí, že v dolní části pozemku XE, přímo v místě mezi sousedními pozemky parc. č. XG a XH, vedou inženýrské sítě – zejména vodovod, teplovod, potrubí stlačeného vzduchu, elektřina a kanalizace. Výstavbou komunikace by muselo dojít k jejich přeložení, a to mimořádně nákladnému. Uvedené místo potenciální komunikace není dostatečně široké pro vybudování nové komunikace. Podle zúčastněné osoby není aplikovatelná ani žalobcem zmiňovaná judikatura týkající se nezbytné cesty. Institut nezbytné cesty se uplatňuje na situaci, kdy nemovitost není dostatečně spojena s veřejnou cestou, kterou je právě komunikace na pozemku žalobce. Podle Resort Lomná žalobce rovněž při srovnání obou institutů ignoruje skutečnost, že omezení vlastnického práva veřejnoprávním institutem je dán především veřejným zájmem spočívajícím v potřebě hned několika vlastníků okolních pozemků k zajištění přístupu na jejich pozemky, a rovněž ignoruje skutečnost, že právě za tímto účelem byla cesta z veřejných prostředků obcí Horní Lomná v minulosti zřízena. Resort Lomná shodně se žalovaným nesouhlasila, že ukončením provozu Sokolské chaty zanikl účel cesty. Následná demolice neproběhla bezúčelně, ale jako první krok plánované výstavby. Stavba na pozemku tak zanikla pouze dočasně. Resort Lomná zdůraznila, že byl historicky dán i souhlas s veřejným užíváním komunikace. Aktuální spor je už od počátku ryze obstrukční povahy svědčící o snaze zneužít svá práva a zablokovat stavební záměr Resortu Lomná. Poukázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2024, č. j. 8 As 84/2023-71, ve kterém soud dospěl k závěru, že akceptování stavu, jehož nápravy se tamější žalobce domáhal, po více než 4 letech představuje zneužití práva.

12. Obec Horní Lomná se k samotné žalobě nevyjádřila.

Ústní jednání

13. U ústního jednání ve věci účastníci i osoby zúčastněné na řízení setrvali svých stanoviscích. Žalobce nad rámec tvrzení v žalobě doplnil, že Resort Lomná je propojen se společností AREK Stav, významnou stavební společností, pro kterou by neměl být problém zajistit si přístup k zamýšlené stavbě po vlastním pozemku i navzdory jeho převýšení. V rámci přípravy záměru se jednatele společnosti Resort Lomná snažili domluvit soukromoprávně na přístupu. Při neúspěchu takových jednání se dovolávají veřejnoprávního oprávnění.

14. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a dále doplnil, že přístup ke stavbě chaty na pozemku parc. č. XB není možný jiným způsobem než po sporné komunikaci, neboť dveře jsou umístěny přímo na komunikaci. K alternativnímu přístupu k zamýšlené stavbě bytového domu opět připomněl, že na pozemku parc. č. XE komunikace v současnosti nevede. Její vybudování by nebylo nenáročné, nelze tedy uvažovat o komunikační alternativě.
15. Resort Lomná opět zdůraznila, že by žaloba měla být odmítnuta pro zneužití práva. Žalobce nijak nebrojil od nabytí pozemku v roce 2012 proti provozu chaty Sokolka ani proti provozu při její demolici. Svůj nesouhlas začal projevovat až účelově ve stavebním řízení. K namítané otázce provázanosti se společností AREK stav pak doplnila, že je irrelevantní pro projednávanou věc. Navrhla doplnit dokazování snímkem vstupu do chaty na pozemku parc. č. XB k prokázání skutečnosti, že jiný přístup k této chatě není možný.
16. Obec Horní Lomná se odkázala na své stanovisko ze správního řízení a znovu uvedla historický kontext, kdy Sokolská chata byla jednou z nejstarších budov v Horní Lomné a po téměř 100 let se k ní chodilo a jezdilo jediným přístupem – po sporné komunikaci. Nesouhlasila s tvrzením žalobce, že by chata od ukončení jejího provozu byla užívána sporadicky, neboť její součástí byl sál, kde se konaly hojně navštěvované kulturní akce, kam návštěvníci přijížděli svými motorovými vozidly právě po sporné komunikaci.

Zjištění ze správního spisu

17. Žalobce je mimo jiné vlastníkem pozemku parc. č. X v katastrálním území X, který je evidovaný jako ostatní plocha. Tento pozemek obklopuje rekreační chatu žalobce. Kolem východní strany při hranici se sousedními pozemky parc. č. XCH a parc. č. XC je v terénu patrná zpevněná cesta, která je komunikací, o níž je veden spor.
18. Komunikace na pozemku žalobce plynule navazuje na komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. XI, která je ve vlastnictví státu. Na západním okraji pozemku žalobce sporná komunikace pokračuje na pozemku Resort Lomná parc. č. XE, který obklopuje pozemek parc. č. XD (taktéž ve vlastnictví Resort Lomná). Oba pozemky Resort Lomná utváří spolu ucelený komplex. Ze spisu soud nepřehlédl fotodokumentaci výše uvedených pozemků, ze které je zřetelné, že pozemek parc. č. XE je fakticky tvořen dvěma částmi, horní, která přiléhá právě k pozemku bývalé Sokolské chaty a spodní část, na které se nachází plocha hřiště. Právě spodní část pozemku parc. č. XE je napojena k veřejné komunikaci ve spodní části. Ostatně tato skutečnost není mezi účastníky sporná.
19. Situace na místě vypadá podle mapových pokladů ČUZK následovně:
[obrázek anonymizován]
20. Ze správního spisu, rovněž jako ze shodných vyjádření žalobce, žalovaného i osob zúčastněných na řízení, není sporu o to, že na pozemku parc. č. XD se dříve, po dobu několika desítek let, nacházela tzv. Sokolská chata. Ta sloužila široké veřejnosti jako rekreační a ubytovací chata, k níž ústila sporná komunikace. Provoz chaty byl ukončen v roce 2017 a její demolice proběhla v roce 2022. V době zahájení řízení podle svědectví žalobce a Mgr. P. cestu užívali pouze žalobce, Mgr. P. s partnerkou paní S. a případné návštěvy. Komunikace byla po skončení provozu chaty užívána chvíli pro potřeby demolice. Mgr. P. uvedl, že 6 let ležela cesta ladem a veřejností nebyla užívána. K údržbě komunikace ve shodě se žalobcem uvedl, že v zimě je komunikace neudržovaná. Protože informace o komunikaci byli nedostatečné, obrátil se silniční úřad na obec Horní Lomná. Obec uvedla,

že cesta byla užívána zhruba půl století a nikdy na ní nebyl přístup omezen. Potvrdila vybudování komunikace v roce 1971 na náklady obce. K údržbě komunikace na rozdíl od žalobce a Mgr. P. uvedla, že probíhala pravidelně při činnosti Sokolské chaty, aktuálně podle potřeb.

21. Žalobce se svým návrhem doručeným prvostupňovému orgánu dne 13. 2. 2023 domáhal, aby deklaroval, že se na pozemku v jeho vlastnictví parc. č. X nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Silniční úřad při posouzení sporné otázky vyšel z toho, že sporná komunikace naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Oba zákonné znaky (patrnost v terénu a účel spojení s ostatními komunikacemi) jsou mezi stranami nesporné. Stran uděleného souhlasu vyšel silniční úřad z toho, že souhlas s veřejným věnováním byl učiněn při nejmenším konkludentně, nejpozději při jejím vybudování obcí v roce 1971. Silniční úřad dospěl k závěru, že sporná komunikace plní i nutnou komunikační potřebu, tu vztáhl nejen k pozemku parc. č. XE, ale i k pozemkům parc. č. X (pozemek žalobce), XCH, XC, XJ a XK. Při této úvaze vyšel z toho, že komunikaci nelze kouskovat, ale je nutné k ní přistoupit jako k celku, který začíná již na pozemku parc. č. XI. Na základě uvedeného tak silniční úřad deklaroval, že na pozemku žalobce parc. č. X se od roku 1971 nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
22. Žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí brojil odvoláním. V rámci odvolacího řízení žalovaný částečně korigoval názor prvostupňového orgánu, který odmítl komunikaci kouskovat. Podle žalovaného bylo na místě v rámci posuzování nutné komunikační potřeby posuzovat pouze pozemky, které by mohly být dotčeny rozhodnutím o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobce, a tedy nutná komunikační potřeba nesvědčí pozemkům parc. č. XJ a XK. Žalovaný k tomu uvedl, že ostatně prvostupňový orgán vlastníky těchto pozemků nezahrnul mezi účastníky řízení. Okruh vlastníků pozemků s nutnou komunikační potřebou naopak vztáhl i na pozemek parc. č. XB (byť lze žalovanému vytknout, že stavba není umístěna na pozemku parc. č. XCH), na němž je umístěna chata. Nutnou komunikační potřebu vlastníků tohoto pozemku žalovaný shledal i přesto, že se žalobcem mají ujednanou výprosu k užívání pozemku žalobce. Názor, který k tomu žalovaného vedl, byl, že aby neexistovala nutná komunikační potřeba, musel by být přístup zajištěn alespoň věcným břemenem. Žalovaný shledal nutnou komunikační potřebu i u pozemku parc. č. XD, přestože jej obléhající pozemek parc. č. XE má přístup zajištěn z pozemní komunikace na pozemku parc. č. XF. Tento přístup však žalovaný nepovažoval za alternativu, neboť alternativní cesta není vybudována (neexistuje). Žalovaný se odkázal na místní šetření, které provedl prvostupňový orgán, při kterém bylo zjištěno, že pozemek parc. č. XE je svažitý, nevede přes něj žádná komunikace až na pozemek parc. č. XD a přístup je navíc komplikován stromy a keři. Žalovaný nesouhlasil ani s názorem žalobce, že by cesta vyšla z veřejného užívání při ukončení provozu Sokolské chaty v roce 2017 a její následnou demolici, neboť nezanikl samotný pozemek, na kterém chata dříve stála, a navíc byla chata zbourána se záměrem nahradit ji jinou stavbou. Žalovaný tak rozhodl napadeným rozhodnutím.

Posouzení soudem

23. Krajský soud poté, co zjistil, že žalobní návrh je věcně projednatelný, přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalované (ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

24. Mezi účastníky řízení je spornou otázka, zda je u komunikace na pozemku žalobce naplněna nutná komunikační potřeba, coby judikaturou dovozený znak existence veřejně přístupné účelové komunikace a taktéž otázka, zda s ukončením provozu a následnou demolicí Sokolské chaty zanikla nutná komunikační potřeba sporné komunikace, která by vedla k jejímu samovolnému zániku.
25. S ohledem na skutečnost, že žaloba akcentuje i probíhající stavební řízení, krajský soud zdůrazňuje, že předmětem jeho současného přezkumu je otázka toho, zda se na pozemku žalobce nachází (resp. v době vydání napadeného rozhodnutí nacházela) veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. Vhodnost či potřebnost napojení stavebního záměru zúčastněné osoby není předmětem tohoto řízení, přestože si soud uvědomuje vzájemnou provázanost a určitou podmíněnost řešení stavebního záměru vyřešením projednávané sporné otázky.
26. Předně krajský soud uvádí, že se neztotožnil s názorem Resort Lomná o tom, že by žaloba představovala zjevné zneužití práva a měla by být odmítnuta. Tato možnost by měla být zvažována obecně vždy jako prostředek *ultima ratio*, kdy zjevným účelem žaloby je šikanózní výkon práva, škodolibost, snaha o zahlcení soudu množstvím podání apod. Domáhání se soudní ochrany, coby ústavního práva vyplývajícího z práva na spravedlivý proces a přístup k soudu, je natolik důležitým institutem, že jakýkoliv zásah do takového práva by měl nastupovat pouze výjimečně. Soud žádný důvod k odmítnutí žaloby neshledal. Odkaz Resort Lomná na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2024, č. j. 8 As 84/2023-71, je podle názoru krajského soudu nepřiléhavý a věc projednávanou Nejvyšším správním soudem s právě projednávanou věcí nelze srovnávat. V právě projednávané věci je zřejmé, že žalobce nezpochybnil historické využití dotčené komunikace, ale poukazoval na změnu poměrů, která nastala jednak v roce 2017 (ukončení provozu Sokolské chaty) a v roce 2022 (její demolice).
27. Úvodem považuje soud za vhodné nejprve vymezit obecná východiska k problematice účelových komunikací, která následně aplikuje na právě projednávanou věc.
28. 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 věnování veřejnému užívání, nikoliv nuceného omezení.

29. Ačkoliv zákon s pojmem veřejně přístupná účelová komunikace nakládá, jeho definici ani její znaky výslovně neobsahuje. Znaky konstituovala až judikatura správní soudů ve spojení s výše uvedeným nálezem 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 ze dne 5. 4. 2023, č. j. 1 As 273/2022, bod 24). Až v těchto znacích se užívá pojmu *nutná komunikační potřeba*.
30. Tento znak dovodila až judikatura, vycházející z principu proporcionality omezení soukromého vlastnictví. Dospěla k takovému závěru, že aby bylo omezení soukromého vlastnictví existencí veřejně přístupné účelové komunikace přiměřené, musí (společně se zbylými třemi definičními znaky) existovat nutná komunikační potřeba takové komunikace. Nutná komunikační potřeba není dána, „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva*“. V takovém případě „*je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům*“ (náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34). Nutná komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu k dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 213/2015-14, bod 9).
31. Byť v souvislosti se žalobou je stran absence nutné komunikační potřeby akcentován zejména pozemek parc. č. XD ve vlastnictví zúčastněné osoby Resortu Lomná, žalovaný postavil své rozhodnutí na závěru, že nutná komunikační potřeba užívat cestu na pozemku žalobce svědčí i dalším pozemkům. Konkrétně pozemkům parc. č. XCH, parc. č. XB a parc. č. XD.
32. Stran pozemků parc. č. XCH a parc. č. XB, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci, ze správního spisu soud zjistil, že oba pozemky jsou ve spoluvlastnictví partnerů Mgr. M. P. a A. S. Pan P. v rámci správního řízení jednoznačně uvedl, že přístup k těmto pozemkům mají zajištěn jednak na základě výprosy přes pozemek žalobce (tedy soukromoprávní cestou), ale také v minulosti zakoupili pozemek parc. č. XC, a to právě z toho důvodu, aby měly své pozemky napojené na veřejnou komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. XI ve vlastnictví státu.
33. V prvé řadě musí krajský soud korigovat názor žalovaného, že pouze věcné břemeno je způsobilé vést k zániku nutné komunikační potřeby. Je zcela na úvaze dvou soukromoprávních subjektů, jaký soukromoprávní institut využijí pro zajištění přístupu k pozemku při vědomí rizik a případných výhod jednotlivých institutů. Ostatně, i v případě, kdy soud zřizuje v občanskoprávním řízení právo nezbytné cesty, nemusí takové právo být nutně zřízeno ve formě služebnosti. Podle § 1029 odst. 2 zák. č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, totiž platí, že *nezbytnou cestu může soud povolit v rozsahu, který odpovídá potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat s náklady co nejmenšími, a to i jako služebnost*. (zvýraznění provedeno soudem)
34. Navíc, pokud i potenciální uživatel uvádí, že má zajištěnou alternativu, nemůže sporná komunikace plnit ve vztahu k těmto pozemkům nutnou komunikační potřebu. Soud tak za takové situace nesdílí názor žalovaného, že by ve vztahu k těmto pozemkům plnila sporná

komunikace nutnou komunikační potřebu. Pokud zazněl názor, že stavebně-technicky je chata na pozemku parc. č. XB umístěna tak, že není možné do ní vstoupit jinak než z pozemku žalobce, pak tomuto neodpovídá již prostý pohled do katastrální mapy. Z ní naopak vyplývá, že vstup do chaty není umístěn na samotné hranici jí obklopujícího pozemku parc. č. XCH a pozemku parc. č. XL, je tedy možné do chaty vstoupit, byť s nižším komfortem přes pozemky ve spoluvlastnictví pana P. a paní S.

35. Pro naplnění znaku nutné komunikační potřeby tak soud musel zkoumat nadále již pouze pozemek parc. č. XD ve vlastnictví zúčastněné osoby Resort Lomná, který je posledním pozemkem potenciálně čerpajícím výhody účelové komunikace. Tento pozemek obklopuje jiný pozemek ve vlastnictví společnosti Resort Lomná, tj. pozemek parc. č. XE. Při pohledu na mapu, oba pozemky ve vlastnictví Resortu Lomná vytváří jednotný a celistvý komplex, který v jihozápadní části přímo přiléhá ke komunikaci s točnou, která je veřejnou komunikací.
36. Je nepochybné, že sporná komunikace vedoucí přes pozemek žalobce může sloužit jako spojnice pozemku parc. č. XD s veřejnou komunikací nacházející se na pozemku parc. č. XI. Takové využití ostatně vyplynulo i ze sdělení obce Horní Lomná. Podle soudu nicméně není udržitelný názor žalovaného, že se jedná o nutnou (či nenahraditelnou) spojnici, a to za situace, pokud alternativního spojení s jinou veřejnou cestou (na pozemku parc. č. XF) lze docílit přímo přes pozemek parc. č. XE shodného vlastníka, tj. Resortu Lomná, tedy bez omezení vlastnického práva žalobce.
37. Byť žalovaný vycházel z obecně správné úvahy, že aby pominula nutná komunikační potřeba, musí existovat alternativní spojení s veřejnou komunikací, aplikoval svou úvahu nesprávným způsobem. Soud totiž nesdílí názor žalovaného, podle kterého by se měla zkoumat nutná komunikační potřeba ve vztahu ke každému pozemku izolovaně a přehlížet přitom komplexitu poměrů v území. Takový přístup by pak popíral požadavek Ústavního soudu na provedení testu proporcionality.
38. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99: „*V souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu.*“ (pozn. potvrzení provedeno soudem)
39. V otázce dostačujícího alternativního spojení lze pak odkázat rovněž na rozsudek 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 svahek, 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. Z uvedeného pak vyplývá, že smyslem veřejně přístupové účelové komunikace není zajištění přístupu až k samotnému vchodu do budovy, ale přístup k pozemkům. Při požadavku na zajištění alternativního přístupu až k samotné budově by takový výklad vedl k absurdním důsledkům, které lze demonstrovat např. na stavbě rodinného domu, která bývá vymezena na samostatném parcelním čísle. Pokud by se uplatnil názor žalovaného, že pro zánik nutné komunikační potřeby je nutná komunikační alternativa i k takovému pozemku, musel by alternativní přístup existovat skrz každou zahradu obklopující rodinný dům, čemuž tak jistě není.

40. Převěde-li krajský soud výše uvedené na právě projednávanou věc, je zřejmé, že Resort Lomná má zajištěn přístup na oba své pozemky přes komunikaci na pozemku parc. č. XF, aniž by bylo nutné pro tento přístup využít pozemek parc. č. X ve vlastnictví žalobce. Omezení práv žalobce je v tomto kontextu nutné vnímat jako neproporciální, neboť shodného výsledku (tj. zajištění přístupu na pozemek parc. č. XD) lze dosáhnout i jiným, žalobce nijak nezatěžujícím způsobem. Je proto lhostejné, zda existuje komunikace přímo propojující oba pozemky Resortu Lomná. Je totiž pouze na zúčastněné osobě, zda si takové spojení vybuduje, neboť jako vlastník smí s předmětem svého vlastnického práva zacházet, jak uzná za vhodné. Naopak není možné institutem veřejného práva sledovat svůj ryze soukromoprávní zájem, ať už se jedná o motivy finanční, estetické apod. Je-li potřeba společnosti Resort Lomná na zachování přístupu přes pozemek žalobce natolik intenzivní, lze se zajištění přístupu domáhat soukromoprávními instituty, zejména nájmem nebo ve formě služebnosti. Taková možnost je však podmíněna náhradou za užívání.
41. Pakliže zúčastněná osoba Resort Lomná uváděla, že vybudování komunikace spojující oba pozemky v jejím vlastnictví vylučuje územní plán vymezením plochy tělovýchovy a sportu na spodní části pozemku parc. č. XE, pak je třeba uvést, že její tvrzení zůstalo v pouhé obecné rovině. Je třeba přiznat, že souladností případné alternativy s územním plánem se správní orgány nikterak nezabývaly. Z hlediska uváděného nepřipustného využití nicméně soud neshledává, že by vybudování komunikace bylo v rozporu s požadavky územního plánu. Nic nenasvědčuje tomu, že by se v případě dotčených pozemků jednalo o záplavové území. Stejně tak není v případě komunikace představitelné, jakým způsobem by stavba komunikace narušila krajinný ráz. Co se týče posledního nepřipustného využití, tj. staveb a zařízení nesouvisejících s hlavním a přípustným využitím, pak ani v tomto případě se krajský soud nedomnívá, že by stavba komunikace byla *a priori* vyloučena, to navíc v situaci, kdy se ve spodní části nachází v současné době napojení na jinou veřejnou komunikaci. Navíc, z tvrzení zúčastněné osoby nevyplývá, že by se snad ona sama neúspěšně snažila takové spojení zajistit ve stavebním řízení.
42. Ze shora uvedeného je zřejmé, že závěr žalovaného o tom, že sporná komunikace plní funkci nutné komunikační potřeby, tedy jeden z judikaturou dovozených znaků veřejně přístupné účelové komunikace, byl nesprávný a napadené rozhodnutí je tedy nezákonné.
43. Nad rámec uvedeného by se chtěl nicméně krajský soud vyjádřit i k dalším námitkám.
44. Krajský soud se neztotožnil se žalobcem v tom, že by samotná demolice a předcházející zánik provozu Sokolské chaty vedla bez dalšího k zániku nutné komunikační potřeby. Nemohlo

tomu tak být za situace, kdy na demoliční záměr navazoval plynule stavební záměr Resortu Lomná spočívající ve výstavbě bytového domu. Přijetí tohoto názoru by prakticky zapovídalo možnost rekonstrukce budovy spočívající v jejím stržení a nahrazení stavbou novou.

45. Jiné je to ovšem s další námitkou, kterou žalobce uplatnil, a to je námitka změny poměrů, ke které by mělo dojít v důsledku plánované výstavby bytového domu. I soud je toho názoru, že měl žalovaný do své úvahy o zániku veřejně přístupné účelové komunikace promítnout úvahu o tom, k jakému účelu užívání komunikace byl souhlas historicky udělen a provést tomu odpovídající dokazování z hlediska intenzity užívání komunikace v souvislosti s vybudováním záměru bytového domu oproti dřívějšímu stavu. Podle názoru krajského soudu je totiž neudržitelný názor, že jednou vyslovený souhlas nelze odvolat např. z důvodu změny poměrů. Pokud i institut služebnosti v soukromém právu umožňuje jeho zrušení pro změnu poměrů (§ 1299 občanského zákoníku), pak krajský soud nevidí rozumný důvod, aby tomu v případě veřejnoprávního užívání bylo jinak. Tento právní paradox vyvstává právě na půdorysu právě projednávané věci. Jestliže dřívější Sokolská chata, podle vyjádření obce Horní Lomná jedna z nejstarších budov v Horní Lomné, byla navštěvována širokou veřejností a k přístupu k ní byla užívána sporná komunikace za tichého souhlasu dřívějších vlastníků, nelze z takového souhlasu bez dalšího dovodit souhlas s užíváním komunikace za jiným, dle názoru soudu intenzivnějším účelem. Naopak je podle názoru soudu nutné vnímat udělený souhlas v kontextu doby, kdy byl udělen. Je obecně známou skutečností, že vozový park v České republice prošel za poslední desítky let masivním nárůstem. Pokud byla komunikace užívána od roku 1971, byla intenzita provozu na takové komunikaci nepochybně odlišná od stavu, který má v budoucnosti vzniknout v důsledku výstavby bytového domu. S tímto názorem je pak souladná i judikatura Nejvyššího správního soudu, na který se odkazoval žalobce, tj. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59.

Závěr a náhrada nákladů řízení

46. Krajskému soudu tak nezbylo, než napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušit (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Žalovaný tak v rámci dalšího postupu bude nucen respektovat závazný právní názor soudu, že u sporné komunikace na pozemku žalobce není naplněn znak nutné komunikační potřeby.
47. Vzhledem k tomu, že v řízení byl plně procesně úspěšný žalobce, vzniklo mu v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, k jejichž náhradě soud žalovaného zavázal. Náklady řízení žalobce představují zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000,- Kč, zaplacený soudní poplatek za odkladný účinek žaloby ve výši 1 000 Kč a odměnu za zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb.
48. K tomu soud poznamenává, že v průběhu řízení došlo k novelizaci advokátního tarifu, a to vyhláškou č. 258/2024 Sb., která vstoupila v účinnost od 1. 1. 2025. Podle přechodného ustanovení, čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb. pak platí, že *za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky*. Z citovaného ustanovení tak pro právě projednávanou věc vyplývá, že odměna za jednotlivé úkony se liší v závislosti na tom, zda byly učiněny před provedenou novelou, nebo až po 1. 1. 2025.
49. Za období do 31. 12. 2024 tak žalobci náleží náhrada nákladů řízení spočívající v odměně za zastoupení advokátem podle advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024, ve výši 3 100 Kč,

podle § 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. c) advokátního tarifu, a to za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsí žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, dvakrát režijní paušál ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za toto období tedy celkem 6 800 Kč.

50. Za období od 1. 1. 2025 pak žalobci náleží náhrada nákladů řízení spočívající v odměně za zastoupení advokátem podle advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025, ve výši 4 620 Kč, podle § 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby (účast u jednání) podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, jedenkrát režijní paušál ve výši 450 Kč za každý z těchto úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za toto období tedy celkem 5 070 Kč.
51. Žalobci dále náleží DPH z těchto částek podle § 57 odst. 2 s. ř. s. Celkem tedy náklady řízení činí 18 363 Kč. Všechny tyto náklady řízení podle obsahu spisu žalobkyni prokazatelně vznikly a jedná se o náklady nezbytně nutné k uplatnění jeho práva. Soud proto žalovaného k jejich zaplacení zavázal, a to k rukám zástupce žalobce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. Lhůtu k zaplacení soud stanovil v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 občanského soudního řádu, neboť tato lhůta je přiměřená možnostem žalovaného.
52. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, protože jim soud neuložil žádnou povinnost, která by k nákladům na jejich straně vedla (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 7. května 2025

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu