



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Kateřiny Kopečkové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobců: **a) Ing. P. K. a b) A. K.**, oba zast. Mgr. Ondřejem Surgou, advokátem se sídlem Štefánikova 1/65, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. J. V., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2022, čj. 099860/2022/KUSK-DOP/Svo, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2024, čj. 43 A 105/2022-70,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 6 365 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Ondřeje Surgy, advokáta.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá tím, zda bylo žalovaným postaveno najisto, že komunikace ve městě Sázava v ulici Ke Koupadlům vedoucí i přes pozemek soukromých vlastníků naplňuje nutnou komunikační potřebu coby znak veřejně přístupné účelové komunikace.

I. Vymezení věci

[2] Městský úřad Benešov (dále „silniční správní úřad“) podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, rozhodl, že se na pozemku parc. č. 1487/29 ve vlastnictví města Sázava a na částech pozemků parc. č. XA, XB, XC v katastrálním území S.

vymezených polohopisným zaměřením zpracovaným společností ALFA GEODETA s.r.o. nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[3] Uvedená komunikace na ulici K. K. slouží k obhospodařování pozemků, dále jako přístup veřejnosti k řece Sázavě, kde ústí na turistickou cestu, a rovněž napojuje přilehlé nemovitosti na místní komunikaci v ulici N. K.. Je tvořena nejprve asfaltovým povrchem, poté travnatým povrchem s částečně vyjetými kolejiemi a končí pěšinou k řece Sázavě.

[4] V průběhu řízení před silničním správním úřadem bylo na základě geodetického zaměření cesty společností ALFA GEODETA s.r.o. zjištěno, že cesta probíhá nejen po pozemku parc. č. 1487/29 ve vlastnictví města Sázava, ale i po okrajích sousedních pozemků. Město Sázava proto rozšířilo žádost o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku rovněž na části těchto pozemků, mezi nimi i na pozemek žalobců parc. č. XC.

[5] Proti tomuto rozhodnutí žalobci podali odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil. Souhlasil s tím, že cesta existuje v dané lokalitě minimálně od roku 1938 a její vychýlení z pozemku města je dlouhodobým stavem, který je dobře patrný již z leteckých snímků z let 2004 až 2006 a 2011. Cesta slouží nejenom vlastníkům přilehlých nemovitostí, ale je užívána i jako spojnice k řece. Od svého vzniku sloužila neomezenému okruhu uživatelů a jejímu obecnému užívání nikdo nebránil. Žalobci svůj nesouhlas vyjádřili teprve po geodetickém zaměření cesty, nicméně vlastníky pozemku jsou již od roku 2017. Konkludentní souhlas s užíváním cesty udělili už jejich právní předchůdci. Co se týče nutné komunikační potřeby, podle žalovaného bylo v řízení před silničním správním úřadem prokázáno, že některé pozemky a objekty nemají jiný přístup než po deklarované cestě.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného žalobci brojili žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze, který v záhlaví označeným rozsudkem jejich žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Podle krajského soudu nelze cestu při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace tzv. kouskovat. Žalovaný sice správně poukázal na uvedené východisko a otázku nutné komunikační potřeby posuzoval ve vztahu k cestě jako celku, avšak pochybil v části, ve které cesta prochází pozemkem žalobců. Závěr o naplnění nutné komunikační potřeby podle krajského soudu s ohledem na alternativu, kterou může nabízet pozemek parc. č. 1487/29 ve vlastnictví města, neobstojí.

[8] Správní orgány měly s ohledem na okolnosti daného případu zvážit, zda je nezbytné deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci přesně podle vyjetých kolejí. Původní žádost města se týkala deklarace veřejně přístupné účelové komunikace pouze na jeho pozemku, který je dostatečně široký na to, aby umožnil průjezd vozidel. Podle krajského soudu je nepřiměřené, aby důvodem deklarace veřejně přístupné komunikace na pozemku žalobců bylo pouze to, že pozemek města je v některých úsecích zarostlý. Po tomto pozemku cesta v minulosti vedla a město má v úmyslu jej jako cestu využívat i v budoucnu.

[9] Krajský soud s odkazem na fotografie z místního šetření uvedl, že se mu jeví, že pozemek města je i v současnosti průchozí a průjezdný, alespoň při hranici s pozemkem žalobců. S ohledem na drobnou vegetaci, která je průjezdná vozidlem a kterou lze snadno odstranit při běžné údržbě pozemků, není nutné trvat na přesném průběhu cesty podle v

pokračování

terénu aktuálně vyjetých kolejí. Podle krajského soudu by proto bylo vhodné deklaratorním rozhodnutím veřejně přístupnou účelovou komunikaci „vrátit“ do hranic pozemku města. V dalším řízení je však třeba zjistit, zda je skutečně v současné době průjezd ve všech částech tohoto pozemku možný. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobců

I. a) Kasační stížnost žalovaného

[10] Žalovaný (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

[11] Stěžovatel předně zdůrazňuje, že pravomocné rozhodnutí deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace zakládá překážku věci rozhodnuté pouze v tom případě, pokud přesně vymezuje, kudy účelová komunikace na daném pozemku vede. Výrok takového rozhodnutí musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde přesně je daná účelová komunikace situována, v jaké délce, šířce a po jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede. Jen dostatečně určité rozhodnutí je podle stěžovatele způsobilé napevno postavit existenci účelové komunikace a zabránit případným sporům do budoucna, což je ostatně smyslem rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu.

[12] Stěžovatel namítá, že správní orgány obou stupňů jsou vázány zjištěným skutkovým stavem, tedy tím, na jakém místě pozemku se znaky veřejně přístupné účelové komunikace nachází. Rozhodnutím podle § 142 odst. 1 správního řádu nelze konstitutivně „vrátit“ účelovou komunikaci na jiný pozemek, na kterém nesplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[13] Stěžovatel má za to, že silniční správní úřad dostatečně zjistil skutkový stav. Krajským soudem zmiňovaná drobná vegetace je následkem zániku cesty po pozemku města, protože nebyla užívána. Otázka, jak město hodlá využít pozemek v budoucnosti, není předmětem deklaratorního řízení. Stěžovatel poukazuje rovněž na to, že k zániku užívání cesty mohlo dojít i z toho důvodu, že si na pozemku města vlastníci pozemků vybudovali nájezdy ke garážím a vjezdům, což je patrné i z obsahu spisu.

I. b) Vyjádření žalobců

[14] Podle žalobců není nezbytně nutné deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci na jejich pozemku. Cesta v rozsahu, v jakém se nachází na pozemku města, zcela postačuje k naplnění nezbytné komunikační potřeby. V místech, kde cesta vybočuje na pozemek žalobců, jde pouze o cestu z pohodlí, která takto vznikla v důsledku zanedbání péče města o pozemek parc. č. 1487/29. Žalobci uvádí, že jakmile zjistili, že dochází k veřejnému užívání jejich pozemku, ihned se proti tomu ohradili.

II. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona, jsou-li kumulativně naplněny čtyři znaky. Komunikace musí být stálá a patrná v terénu (§ 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním a musí naplňovat nutnou komunikační potřebu. Třetí a čtvrtý

znak veřejně přístupné účelové komunikace nejsou výslovně definovány zákonem, nýbrž dovozeny judikaturou (zejména nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, či ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).

[17] Podstata sporu před NSS se týká dostatečného posouzení naplnění posledního znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud totiž uložil žalovanému, aby se v rámci posouzení tohoto znaku zabýval tím, zda dostatečnou alternativou k cestě, která byla geodeticky zaměřena podle v terénu vyjetých kolejích vedoucích přes pozemek žalobců, není již původní cesta vedoucí po pozemku města. Žalobci se v návaznosti na geodetické zaměření cesty v řízení před silničním správním úřadem ohradili proti tomu, že by se v případě takto vyjetých kolejí jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Naopak proti tomu, že cesta po pozemku parc. č. 1487/29 ve vlastnictví města byla veřejností používána již historicky coby komunikační spojnice, v řízení před správními orgány nic nenamítali.

[18] Pokud jde o znak nutné komunikační potřeby, krajský soud správně citoval závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, 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“*. Stejně jako krajský soud i NSS odkazuje na komentářovou literaturu, která si klade otázku, co se myslí těmi *„jinými způsoby zajištění komunikačního spojení“*, a na tuto otázku odpovídá: *„Především se u každé cesty ve vlastnictví fyzické či právnické osoby musí silniční správní úřad ptát, zda stejný účel nemůže naplnit jiná cesta, ideálně pak taková, která se nachází ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (obce, kraje nebo státu). Jestliže například k určité skupině nemovitostí vede kromě sporné cesty ještě i místní komunikace (ve vlastnictví obce), pak zřejmě sporná cesta nutnou komunikační potřebu nenaplní.“* (ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).

[19] Pokud jde o možnost jiných komunikačních alternativ, krajský soud uvedl, že naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace se zkoumá u celé cesty jako funkčního celku. S tím NSS souhlasí. Při posouzení znaku nutné komunikační potřeby se správní orgány musí zabývat tím, zda komunikace tvoří jeden funkční celek a zda je dán veřejný zájem na jejím nedělení, resp. nevyčlenění pozemku, na němž je existence veřejně přístupné účelové komunikace sporná (rozsudky NSS ze dne 13. 11. 2024, čj. 4 As 14/2024-25, body 28 a 29, či ze dne 31. 1. 2025, čj. 2 As 29/2024-75, bod 43). Pokud je cesta jedinou komunikační možností, nelze pozemek některého z vlastníků (tu žalobců) z funkčního celku účelové komunikace vyčlenit. Správní orgány své rozhodnutí opřely o závěr, že žádná alternativní cesta, která by zajišťovala přístup k pozemkům parc. č. XD, XE, XF, XG, XH, XI, 728/1, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XC a XA v katastrálním území S. neexistuje, neboť některé pozemky a objekty nemají jiný přístup než po deklarované cestě, čímž byl naplněn znak komunikační potřeby.

[20] Krajský soud však dospěl k tomu, že tento závěr neobstojí s ohledem na alternativu komunikačního spojení, kterou nabízí přímo pozemek parc. č. 1487/29 ve vlastnictví města. Žalovanému proto uložil, aby se zabýval tím, zda je pozemek města v současné době

pokračování

průchozí a průjezdný alespoň při hranici pozemku žalobců. To zdůvodnil tím, že se z fotografií obsažených ve správním spisu jeví, že by tomu tak mohlo být, a dále tím, že tento pozemek zjevně jako cesta v minulosti sloužil a město má v úmyslu jej využívat jako cestu i v budoucnu. Podle krajského soudu by bylo vhodné komunikaci „vrátit“ do původní, zřejmě v důsledku zanedbání údržby zarostlé cesty vedoucí po pozemku města.

[21] S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí, neboť jej považuje za rozporný se skutkovými podklady, které zachycují cestu zaměřenou v terénu, a popírající podstatu deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu.

[22] NSS stěžovateli dílem přisvědčuje v tom, že úmysl města svůj pozemek jako cestu v budoucnu používat, je hypotetickou okolností, která je pro vyslovení existence veřejně přístupné účelové komunikace nerozhodná. Šlo však pouze o podpůrný argument krajského soudu. Stejně tak je třeba odmítnout a korigovat poněkud nešťastnou formulaci krajského soudu, že by bylo vhodné veřejně přístupnou účelovou komunikaci „vrátit“ do hranic pozemku parc. č. 1487/29. Z navazujících úvah krajského soudu je však zřejmé, že nezamýšlel, aby snad správní orgány konstitutivně založily jiný průběh veřejně přístupné účelové komunikace, než jaký bude za splnění všech jejích nutných znaků prokázán (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2015, čj. 8 As 36/2014-68, bod 30 a 31). Smyslem jeho úvah je posoudit, zda cesta deklarovaná coby veřejně přístupná účelová komunikace skutečně nemá žádnou odpovídající alternativu, a to ani v podobě cesty po pozemku ve vlastnictví města. Bude-li bez pochybností zjištěno, že veřejností v minulosti používaná komunikační spojnice přes pozemek parc. č. 1487/29 ve vlastnictví města skutečně zanikla, nelze její existenci deklaratorním rozhodnutím obnovit.

[23] Pokud jde o samotnou existenci historicky používané cesty po pozemku města, je pravdou, že skutečně zcela zarostlá, nesjízdná, či v určitém místě zablokovaná cesta není způsobilá naplnit zákonný znak stálosti a patrnosti cesty v terénu (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2025, čj. 2 As 29/2024-75, bod 35). Taková cesta by pak nemohla být ani odpovídající komunikační alternativou. Judikatura správních soudů však dovodila, že „[n]utným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být [ani] existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2014, čj. 30 A 69/2013-78). Poukazuje-li tedy stěžovatel v této souvislosti na to, že se na pozemku města nachází travní porost, tak tato skutečnost nevyvrací, že by šlo o sjízdný a veřejností používaný pozemek. Z úvah krajského soudu je nadto zřejmé, že z fotografií obsažených ve správním spisu se mu jeví, že i v současnosti je pozemek města průchozí a průjezdný, přestože je porostlý drobnou vegetací.

[24] Proto krajský soud správně uložil žalovanému tuto skutečnost prověřit, aby bylo bezpečně postaveno na jisto, zda je pozemek parc. č. 1487/29 sjízdný či nikoli. Tomuto dílčímu požadavku nemá NSS co vytknout, neboť ani ze závěrů žalovaného není zřejmé, na základě čeho s jistotou dovodil, že cesta vedoucí po pozemku města již neexistuje, resp. vyšla z užívání. Nelze vyloučit, že došlo k situaci, kdy se v dané lokalitě z veřejně přístupné účelové komunikace vyčlenila druhá, sjízdnější alternativa, která je v terénu více zřetelná. O této cestě pak žalobci hovoří jako o cestě z pohodlí. Geodetické zaměření, které se týká v terénu zřetelnější cesty a kterého se dovolává stěžovatel, coby skutkový podklad o zániku historicky existující cesty vedoucí po pozemku ve vlastnictví města nic nevypovídá.

[25] Pokud tedy stěžovatel v kasační stížnosti proti závěrům krajského soudu odkazuje na vyjeté koleje a jejich geodetické zaměření, tak tento argument se mívá s požadavkem krajského soudu prověřit, zda je možné i na pozemku města stále identifikovat cestu, která je veřejností používána. Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by se na daném místě nacházely cesty dvě, byť jedna v terénu zřetelnější a s ohledem na vozidly vyjeté koleje více užívaná, kupř. právě k obsluze přilehlých pozemků soukromých vlastníků.

[26] Namítal-li stěžovatel, že k zániku užívání cesty mohlo dojít i z toho důvodu, že si na pozemku parc. č. 1487/29 vlastníci přilehlých pozemků vybudovali nájezdy ke garážím a vjezdům, tak touto otázkou se ani správní orgány ani krajský soud nezabývaly. Bude na žalovaném, aby případně i tuto otázku v dalším řízení posoudil.

III. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci naopak úspěch měli, proto jim NSS náhradu nákladů řízení přiznal.

[29] Procesně úspěšní žalobci byli v řízení o kasační stížnosti zastoupeni advokátem, který za ně v řízení před NSS učinil jeden společný úkon právní služby spočívající v písemném vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024], za který mu náleží odměna ve výši 5 260 Kč (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4, § 12 odst. 4 a § 13 odst. 4 advokátního tarifu), zvýšená o 21% sazbu daně z přidané hodnoty, tj. po zaokrouhlení 1 105 Kč. Náhrada nákladů řízení před NSS, kterou je stěžovatel povinen žalobcům zaplatit k rukám jejich zástupce v soudem stanovené lhůtě, tak činí 6 365 Kč. Za žádost zástupce žalobců o sdělení stavu řízení o kasační stížnosti mu odměna nenáleží, neboť nejde o úkon, který by se jakkoli promítl v úspěchu žalobců ve věci samé.

[30] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o žalobě a o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení v nyní projednávané věci taková povinnost soudem uložena nebyla. NSS zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namístě jí náhradu nákladů řízení přiznat. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. června 2025

Petr Mikeš
předseda senátu