



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **X**, narozený X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Lukášem Kulhánkem
sídlem Na Cihelnách 9, 551 01 Jaroměř

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, IČ 70892822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti: **X**, narozená X
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Christianem Grymem, LL.M.
sídlem Velké náměstí 149, 500 03 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2024, č. j. KrÚ KUPA-1270/2024-2

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Odůvodnění:

1. V této věci se soud zabývá určením veřejně přístupné účelové komunikace. Především je hodnocen znak nutné komunikační potřeby po cestě ve vlastnictví žalobce v situaci, kdy poté, co žalobce v minulosti pozemek s cestou koupil, zřídil následně oplocení a bránu.

I. Vymezení věci

2. Žalobce požádal Městský úřad Holice (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) o určení, že na pozemku parc. č. XA v obci X a katastrálním území X (dále jen „*předmětný pozemek*“) se nenachází účelová komunikace. Předmětný pozemek je ve vlastnictví žalobce.
3. Správní orgán I. stupně vydal dne 22. 11. 2023, pod č. j. MUHO/30236/2023 (druhé) deklaratorní rozhodnutí o tom, že na předmětném pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“). Proti shora označenému druhému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které bylo v záhlaví rozsudku označeným rozhodnutím žalovaného zamítnuto a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzeno. První negativní a žalobci vyhovující rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 3. 5. 2022 bylo k odvolání osoby zúčastněné na řízení a dalších odvolatelů žalovaným zrušeno.
4. Při projednání odvolání se žalovaný ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně. K jednotlivým znakům účelové komunikace žalovaný k odvolání uvedl, že cesta je znatelná v terénu a slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí. K souhlasu vlastníka se zřízením pozemní komunikace uvedl, že může být dán i konkludentně a připomněl, že cesta sloužila široké veřejnosti v období existence JZD a poté i jeho nástupce Zemědělského – obchodního družstva Býšť. Souhlas nemůže být vyloučen jednostranným úkonem a projevem pozdějšího vlastníka. Samotné pozdější zřízení věcného břemene nemůže být bez dalšího důvodem proto, aby pozdější nesouhlas vlastníka znamenal zánik jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Uvedené se týká též umístění brány. Žalovaný se zabýval též vývojem vlastnických vztahů na místě samém v relevantní době před vydáním rozhodnutí. K otázce nezbytné komunikační potřeby uzavřel, že i tento znak je v dané věci naplněn, a to též odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu.

II. Shrnutí žaloby

5. Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou. Uvedl, že žalovaný nevypořádal všechny odvolací námítky. Správní orgány nevyhodnotily správně aktuální stav, neboť vycházely ze stavu před umístěním brány na předmětném pozemku. Správní orgány nezohlednily okolnosti a souvislosti nabytí vlastnického práva žalobcem k předmětnému pozemku. Pozemek byl užíván jen jasně identifikovaným úzkým okruhem osob a v průběhu času došlo k zamezení užívání pozemku veřejností. Uvedený pokojný stav v době rozhodnutí trval více jak deset let.
6. Žalobce zdůraznil, že účelová komunikace stejně tak, jak vzniká, může i zaniknout, a to tím, že cesta přestane být používána či komunikační potřeba zanikne. Tak tomu bylo i v případě cesty na předmětném pozemku žalobce poté, co sousedé D. zabránili používání navazující části historické cesty vedoucí po jejich pozemcích. Žalovaný ve svém prvním odvolacím rozhodnutí možnost zániku naznačil s tím, že odkázal na existenci brány zbudované

žalobcem. Brána byla vybudována na základě rozhodnutí stavebního úřadu, kterému se nikdo nebránil. Současně žalobce poukázal na zřízení věcného břemene pro pana J. J. jako vlastníka jediné nemovitosti parc. č. st. XB v k. ú. X s nutnou komunikační potřebou. Cesta není užívána širokou veřejností.

7. Žalobce též namítl, že rozhodnutí o přítomnosti veřejně přístupné účelové komunikace neobstojí z hlediska proporcionality omezení jeho vlastnického práva. Zopakoval tvrzení o (ne)naplnění znaku nutné komunikační potřeby, zejména ze strany sousedů N. Zmínil možnosti alternativních přístupů a dřívějších změn týkajících se přístupu k různým nemovitostem v lokalitě.
8. Závěrem žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

9. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že žalobní body, prakticky shodné s obsahem odvolání, vypořádal již v napadeném rozhodnutí. Rovněž skutkový stav byl náležitě zjištěn. Žalobní námitky nejsou důvodné.
10. Osoba zúčastněná na řízení a vlastnice sousedních nemovitostí uvedla, že souhlasí s rozhodnutím žalovaného. Znatelnost cesty v terénu i propojovací účel cesty jsou dány. Souhlas s obecným užíváním cesty byl v minulosti dán a je přitom neodvolatelný. Žalobce koupí nemovitosti s čp. Y v X spolu s přilehlými pozemky a poté koupí předmětného pozemku vstoupil do práv a povinností předchozích vlastníků. K zániku komunikace nemohlo dojít tím, že klesl počet uživatelů. Propojená nemovitost nezanikla a cesta nepřestala plnit nutnou komunikační potřebu.
11. K nutné komunikační potřebě osoba zúčastněná na řízení uvedla, že tato se týká pozemku parc. č. st. XB v k. ú. X paní J. Alternativní cesta neexistuje. Odmítla, že by došlo k neproporcionálnímu omezení práva žalobce, neboť žalobce byl při nabytí nemovitostí se situací na místě seznámen. Umístění brány nelze ani tak považovat za kvalifikovaný nesouhlas, neboť brána nebyla zamykána a nebránila využívání komunikace širokou veřejností. Zřízení osobního věcného břemene pro J. J. nemá vliv na existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

IV. Replika žalobce

12. Žalobce k vyjádření osoby zúčastněné na řízení uvedl, že se jedná toliko o pozemek parc. č. st. XB v k. ú. X, který byl přístupný i z jiné strany, cesta však již není patrná. Ani pan J. J. neměl zájem, aby tento jeho pozemek byl přístupný široké veřejnosti. Tyto skutečnosti platily v době, kdy žalobce předmětný pozemek kupoval. Zdůraznil, že proti umístění brány, o kterém bylo vedeno stavební řízení před třinácti lety, nikdo nebrojil.

V. Posouzení věci soudem

13. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen jako „ř. s.“), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.
14. Žaloba není důvodná.

15. Úvodem přezkumu je na místě připomenout, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80). Dále soud uvádí, že pokud nebude v určitých částech odůvodnění ničeho vytýkat argumentaci správních orgánů a ztotožní se s ní, postačuje na příslušné pasáže odůvodnění odkázat a není třeba dříve přijaté správné závěry po novu odůvodňovat.
16. Jádrem sporu v dané věci je otázka, zda se na předmětném pozemku ve vlastnictví žalobce nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobce namítá nesprávné časové uchopení věci ze strany správních orgánů při činění skutkového a následně právního závěru o tom, zda cesta plní zákonem a judikaturou předvídaný účel. Především je sporné, zda je dána nezbytná komunikační potřeba k sousednímu pozemku a zda je stále přítomen prvek souhlasu s obecným užíváním předmětného pozemku. Rovněž je na místě zodpovědět otázku, zda účelová komunikace fakticky v čase nezanikla, tedy zda cesta stále plní svoji funkci, a to ve světle dříve zbudované brány u kraje pozemku.
17. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou:
- 1) existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci;
 - 2) cesta slouží k účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování jiných pozemků;
 - 3) alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku, na kterém je cesta, s jeho obecným užíváním;
 - 4) existence nutné komunikační potřeby [srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50, případně ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, bod 9]. Citovaná i další rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz.
18. Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází, byť i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná (souhrnně např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14-17).
19. V nynějším případě je dle tvrzení žalobce sporná především podmínka poslední, tedy nutná komunikační potřeba, prakticky toliko ve vztahu k pozemku parc. č. st. XB v k.ú. X a stavbě stodoly, příp. dalších drobných staveb na něm přítomných. Žalobce rovněž snáší argumentaci stran nedostatku jeho souhlasu jako vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním. Pokud soud v dalším textu označí pozemek parcelním číslem bez uvedení katastrálního území, bude se vždy jednat o katastrální území X (okres X; X). Jiné katastrální území do předmětné lokality nezasahuje.

V.a. Popis a vývoj v nynější věci

20. Pro správné a odpovídající posouzení věci je na místě popsat situaci v místě, včetně historického vývoje tak, jak plyne ze zjištění zaznamenaných ve správním spise. Soud má za to, že z dokazování provedeného správním orgánem je možné vycházet při přijetí závěru o

skutkovém stavu. Zásadní rozpory ohledně závěrů o skutkovém stavu nenastaly. Je na místě připomenout, že správní orgán I. stupně dokazování doplnil především o výpovědi několika osob poté, co jeho první rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno.

21. Nadto v obecné rovině je příhodné konstatovat, že u naprosté většiny řízení o určení přítomnosti účelové komunikace (a zde tomu není jinak) je při přijatých závěrech na místě vycházet z historických okolností v lokalitě. To se především týká zjišťování souhlasu vlastníka s obecným užíváním pozemku a následně i nutné komunikační potřeby, jež se může v čase měnit. Viz možný zánik komunikace v čase. Historické konsekvence prakticky dochází k uplatnění i při vyhodnocení kritéria patrnosti cesty v terénu, která se může v průběhu ročního období měnit, či se může ve specifických případech zásadně proměnit během několika let. Změna podoby cesty se netýká nyní souzené věci. Soud přitom uvedeným připomenutím v obecné rovině reaguje na výtku žalobce, že správní orgány nesprávně stav věci vyhodnotily z hlediska časového. Žalobce se totiž již v úvodu žaloby domáhá toho, aby byl zásadně a jaksi přednostně reflektován stav aktuální a nikoli stav před umístěním brány na předmětném pozemku.
22. Soud s odkazem na obsah správního spisu a následné vyhodnocení obsažené ve správních rozhodnutích opakuje, že cesta na předmětném pozemku je v terénu jednoznačně patrná, je zpevněná a vede z obecní komunikace na parc. č. XC v podobě návsi k domu žalobce č.p. Y a na pozemek parc. č. XD a též k pozemku parc. č. st. XB se stodolou ve vlastnictví D. J. Správní orgány rovněž vyhodnotily, že předmětný pozemek žalobce parc. č. XA historicky sloužil jako úvodní část přístupové cesty k traktorové stanici na parcele č. st. XB a poté ke kravinům zemědělského družstva, a to době existence Zemědělského družstva v Býšti, později Zemědělského – obchodního družstva Býšť (dále jen „*družstvo*“). Cesta sloužila zaměstnancům družstva jako zkrácený přístup z obce do areálu družstva. Cestu na předmětném pozemku v minulosti používal široký okruh osob.
23. Část pozemků v bývalém areálu družstva byla v restituci (90. léta) vydána manželům D. a J. J. Uvedené se týká pozemků parc. č. st. XB, parc. st. XE včetně pozemku parc. č. XD. Pozemek parc. č. XD od J. koupili manželé Č. a vystavěli dům čp. Y, který je nyní spolu s pozemkem parc. č. XD ve vlastnictví žalobce. Předmětný pozemek parc. č. XA nevydalo družstvo v restituci, nýbrž jej žalobce až později koupil od družstva na základě kupní smlouvy ze dne 1. 6. 2010. Součástí této smlouvy bylo i zřízení věcného břemene *in personam* jízdy a chůze pro J. J. po parc. č. XA. Soud v tomto kontextu uvádí, že žalobce ve vztahu k předmětnému pozemku nebyl osobou oprávněnou z restituce a je na místě na něj nahlížet jako na osobu vázanou stavem, který existoval za jeho právního předchůdce (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204).
24. V řízení bylo rovněž zjištěno, že předmětný pozemek žalobce v minulosti sloužil nejen jako přístup k domu čp. Y a k pozemku parc. č. st. XB s domem čp. YB v pozdějším vlastnictví manželů J. (pan J. J. následně zemřel). Dále předmětný pozemek sloužil jako přístup k pozemku parc. č. st. XE s hospodářskou budovou, který nabyla osoba zúčastněná na řízení od manželů J. kupní smlouvou ze dne 14. 3. 2001. Dále pozemek sloužil jako přístupová cesta k pozemku parc. č. XF s dřívějším rekreačním objektem a pozemku parc. č. XG. Pozemky parc. č. st. XE, parc. č. XF a parc. č. XG v průběhu času nabyly do vlastnictví osoba zúčastněná na řízení a vznikl k nim alternativní přístup.

25. Ze správního spisu se rovněž podává, že dne 29. 6. 2011 vydal Městský úřad Holice, Odbor životního prostředí a stavební úřad k žádosti žalobce souhlas s umístěním stavby oplocení pozemku v podobě vrat, branky a plotového dílce na pozemku parc. č. XA.
26. Z výše popsaného stavu věci se podává, že poměry v místě, nejen co se týče vlastnických práv k nemovitostem, ale též přístupových možností k pozemkům, byly v období přibližně od roku 1997 do roku 2011 poměrně proměnlivé.

V.b. Nutná komunikační potřeba

27. Ze shora popsaného zjištěného stavu plyne, že historiky přinejmenším do doby existence a fungování družstva a poté i do doby, než se počaly měnit vlastnické vztahy k nemovitostem v dané lokalitě, předmětný pozemek naplňoval znaky veřejně přístupné účelové komunikace, tak jak je definováno dnešní ustálenou rozhodovací praxí. Cesta byla přístupovým prostředkem nejdříve do areálu družstva a po změně vztahů k několika nemovitostem, a to z návsi obce na pozemku parc. XC. Cesta na předmětném pozemku byla využívána veřejností a předchozí vlastník (míněno právní předchůdce žalobce) podle skutkových zjištění nijak nebránil takovému využívání cesty.
28. Shora popsáný stav nedoznal zásadní změny ani poté, co manželé Č. jako vlastníci předcházející žalobci, koupili pozemek parc. č. XD a vystavěli na něm rodinný dům čp. Y – dnes patřící žalobci. Tyto historické okolnosti vývoje věci nelze v řízení pomíjet, jak se snaží navodit žalobce, neboť znamenají, že veřejně přístupná účelová komunikace na předmětném pozemku vznikla a byla tak využívána. Od později nastalých okolností nelze samozřejmě odhlížet a je třeba je v kontextu vyhodnotit. Nelze však postupovat tak, že současný stav bude prioritně postaven do popředí namísto stavu shora popsaného. Uvedené plyne přinejmenším z judikatury soudů, která umožňuje za určitých okolností usoudit na zánik komunikace (komunikační potřeby) v čase. Bez dalšího však nedovoluje, aby cesta zanikla odebráním souhlasu s užíváním či změnou vlastníka.
29. Dle judikatury 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*“ (nálezn sp. zn. II. ÚS 268/06). Podle rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14 se „*znak nutné komunikační potřeby zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohraňčenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace.*“ Nemusí se však jednat o nutnou komunikační potřebu nemovitostí ke sporné cestě přímo přiléhajících (rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21, *obec Ostrov*). Komentářová literatura navíc uvádí, že postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jedné nemovitosti (srov. Černín, K. In: Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 53).
30. Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.

31. V současné situaci, resp. ke dni vydání napadeného rozhodnutí platí, že cesta slouží více méně jako jediný přístup k rodinnému domu žalobce a též k pozemku parc. č. st. XB ve vlastnictví paní J. Samotný zánik nutné komunikační potřeby v čase k pozemku parc. č. st. XE a parc. XF neznamena zánik charakteru deklarovaného účelu pozemku v napadeném rozhodnutí. K zániku nutné komunikační potřeby, dnes již tedy prakticky toliko k pozemku parc. č. st. XB, nedošlo ani zřízením osobního věcného břemene pro pana J. J. v souvislosti s koupí pozemku cesty žalobcem dne 1. 6. 2010. Soud v této souvislosti připomíná, že pan J. J. byl v době zřízení břemene toliko ½ ideálním spoluvlastníkem pozemku a též to, že věcné břemeno bylo zřízeno toliko pro jeho osobu, tedy nikoli jako věcné břemeno *in rem* pro každého i budoucího vlastníka pozemku parc. č. st. XB. Každý následující vlastník pozemku by pak byl vystaven do značně nekomfortní situace neexistence právně podloženého přístupu k nemovitosti.
32. Dále soud uvádí, že pokud žalobce v roce 2011 zřídil oplocení a bránu na předmětném pozemku, tak brána dle výpovědi osob nebyla po většinu času uzavírána a cestu nadále, byť patrně nepravidelně, využívali vlastníci stavby na pozemku par. č. st. XE. Nelze tedy uzavřít, že došlo ke zřejmému zániku nutné komunikační potřeby.
33. Soud souhlasí se žalovaným v tom, že o nutnou komunikační potřebu jde tehdy, pokud je posuzovaná cesta jedinou možnou přístupovou cestou, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Pokud existují 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. K prokázání nutné komunikační potřeby je proto třeba zjistit, zda k sousedním nemovitostem neexistuje alternativní přístup a zda užívání nemovitosti není zajištěno institutem soukromého práva, např. věcným břemenem (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34 a výše citovaný rozsudek č. j. 8 As 20/2020-81, bod 19).
34. V rámci deklaratorního řízení se tedy mohou jako alternativní komunikace posuzovat pouze komunikace, které v době rozhodování existují. Aby bylo možné dospět k závěru, že tvrzená cesta nenaplnuje nutnou komunikační potřebu, musí alternativní cesta především skutečně existovat v terénu (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014-46, a ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 304/2021-68). Soud proto nemá za důvodné argumenty žalobce spočívající v tom, že není nebo nebyl vyloučen jiný přístup po dalších pozemcích parc. č. XH a parc. č. XI, neboť na těchto pozemcích cesta v terénu neexistuje.
35. Soud dává za pravdu úvaze žalovaného o tom, že plynutí doby v trvání přibližně 10 let od umístění brány, jenž může být prakticky prvkem vyjádření nesouhlasu vlastníka s obecným užíváním, by mohlo představovat pro možné úvahy o zániku nutné komunikační potřeby dostatečně dlouhou dobu. Nicméně v řízení bylo zjištěno a správně vyhodnoceno, že brána nebyla po podstatnou dobu zamykána. Osoba zúčastněná na řízení navíc doložila korespondenci vyjadřující nesouhlas s umístěním brány. Takto zjištěné skutečnosti rovněž podporují závěr o nevymizení nutné komunikační potřeby.
36. Žalobce rovněž namítl neproporcionální omezení svých vlastnických práv. Soud však není přesvědčen o tom, že taková situace nastala. V této souvislosti je třeba zopakovat, že žalobce nabytím vlastnictví k domu č.p. Y a přilehlému pozemku vstoupil do práv, a tedy i

stavu, který panoval za jeho právního předchůdce. Obdobně byl žalobce vázán právním stavem při koupi předmětného pozemku, na kterém se dle závěrů správních orgánů nachází účelová komunikace. K neproporcionálnímu zásahu do práv nemohlo dojít ani ve vztahu k možné alternativní cestě, která v řízení nebyla zjištěna. Soud taktéž odkazuje na odůvodnění uvedené v bodu 29 shora. Komunikace historicky plnila nutnou komunikační potřebu širší veřejnosti, přičemž později se okruh užívajících osob snižoval. Mezi poklesem uživatelů komunikace a neproporcionálním zásahem však nelze klást rovnítko. Uvedené neplatí ani za situace, kdy žalobce současně s koupí předmětného pozemku zřídil osobní věcné břemeno spoluvlastníku jedné z propojených nemovitostí.

37. Závěr o neproporcionálním omezení práv žalobce by ostatně narazil na omezení vlastnického práva paní D. J. jako vlastnice parc. č. st. XB, která by jako původní spoluvlastnice i dalších nemovitostí v místě fakticky pozbyla právního přístupu k nemovitosti. Soud rozumí námitce, že žalobce se cítí jaksi omezen při nakládání se svým vlastnictvím, jeho omezení má však shora uvedené podstatné důvody.

V.c. Souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním

Obecné východisko

38. Soud k podmínce souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním na okraj připomíná, že tato bude naplněna tehdy, pokud zde vůbec bude existovat dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána předem neomezeným okruhem uživatelů. Podstatné tedy je, aby se jednalo o užívání cesty v režimu obecného užívání, které spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, zejména bod 36, a ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 20/2020-81, body 17, 18).
39. Je-li postaveno najisto, že v případě zkoumané cesty je splněna podmínka obecného užívání, je namístě se zabývat tím, zda lze zjistit souhlas vlastníka pozemku či jeho právního předchůdce s jeho obecným užíváním. Tento souhlas může mít formu výslovně projeveného souhlasu či konkludentního strpění. Nelze-li zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků cesta obecnému užívání věnována, avšak je prokázáno, že tato cesta je jako veřejná užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (srov. výše citované rozsudky č. j. 1 As 32/2012-42, body 28, 30, 35 až 40, a č. j. 8 As 20/2020-81, body 17, 18).
40. S uvedeným souvisí skutečnost, že souhlas vlastníka pozemku je znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Pokud jde o blíže neurčený okruh osob (veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn. Pokud by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Znak nutné komunikační potřeby se (oproti znaku souhlasu vlastníka s jeho obecným užíváním) zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, body 8, 9).
41. Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků

předmětné nemovitosti, také anonymní masa nejružnějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu (tedy za opak veřejného užívání) lze označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 213/2015-14, bod 11, a dále rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49).

42. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Pokud však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak skutečně pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 213/2015-14, bod 11, a dále rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, bod 35).

Posouzení naplnění podmínky souhlasu s obecným užíváním

43. Soud již shora uvedl, že minimálně konkludentní souhlas družstva jako předchozího vlastníka cesty má za daný, což dovodily i správní orgány. Žalobce tento závěr přijatý správními orgány nikterak nezpochybnil ani jej nespornuje v žalobě. Svoji argumentaci žalobce směřuje k tomu, že minimálně od roku 2010, kdy na pozemek umístil bránu, s obecným užíváním nesouhlasí.
44. Soud k tomu uvádí, že žalobce při nabytí domu č.p. Y s pozemky a poté i po nabytí cesty na pozemku parc. č. XA byl vázán stavem panujícím za předchozích vlastníků. Z citované judikatury plyne správnost tvrzení osoby zúčastněné na řízení o tom, že předchozím souhlasem je pozdější vlastník vázán a nelze jej bez dalšího vzít zpět. Umístění brány na pozemku v roce 2010 lze jistě bez pochyb vykládat jako projev jistého nesouhlasu s obecným užíváním cesty. K zániku veřejné cesty však nemůže vést. Taktéž soud zmínil, že brána nebyla trvale zamykána, nelze tak uzavřít na setrvalý stav nemožného, resp. nevyužívaného přístupu po dlouhou dobu více jak deseti let, jak tvrdí žalobce.
45. Osoba zúčastněná na řízení ve správním řízení doložila část korespondence s žalobcem z roku 2011, ze které vyplývá její nesouhlas s umístěním brány s tím, že cestu využívá k přístupu na její pozemek parc. č. XE se stavbou.
46. Dále soud poukazuje na skutečnost, že souhlas s umístěním stavby oplocení pozemku parc. č. XA v podobě vrat, branky a plotového dílce vydaný Městským úřadem Holice, Odborem životního prostředí a stavebního úřadu k žádosti žalobce dne 29. 6. 2011 byl dle rozdělovníku doručen jen žadateli a obci Býšť. Neobsahuje podrobné odůvodnění. Nebyl doručován dalším osobám, z čehož soud dovozuje, že vlastníci nebyli považováni za účastníky řízení a nebylo tak na místě vypořádávat jejich námitky. Argument žalobce, že v řízení proti umístění brány nikdo ničeho nenamítal, a tím snad s umístěním plotu souhlasil, je tím poněkud oslaben.
47. Též shora již krajský soud konstatoval, že zřízením osobního věcného břemene práva chůze a jízdy pro pana J. J., který přitom v průběhu doby zemřel, nemohlo dojít k zániku dříve daného souhlasu s obecným užíváním komunikace širokým okruhem osob.

VI. Závěr a náklady řízení

48. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žalobní námitky, a tedy i sama žaloba nejsou důvodné. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Žalobce nebyl na svých právech postupem žalovaného nikterak zkrácen.
49. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalovanému podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.
50. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v řízení neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Pardubice, 16. duben 2025

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu