



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) Bc. J. Š., b) S. M.**, zastoupených advokátem JUDr. Ing. Zbyňkem Kiesewetterem, Nad Šárkou 58, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. J. D., II. L. D.**, zastoupených advokátem Mgr. Štěpánem Jahodou, Nekázanka 11, Praha, o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2024, čj. 137474/2023/KUSK-DOP/Svo, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2025, čj. 37 A 8/2024-101,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce a) **se zamítá**.
- II. Řízení o kasační stížnosti žalobce b) **se zastavuje**.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu Slapy, silničního správního úřadu (*Obecní úřad Slapy*) ze dne 13. 6. 2023, čj. OúSl/409/2014/Ne3, které deklarovalo, že se na pozemku parc. č. X [ve vlastnictví žalobce b)] a pozemku parc. č. Y [ve vlastnictví žalobce a)] v katastrálním území P. u S. nachází veřejně přístupná účelová

komunikace. Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci u Krajského soudu v Praze, který jejich žaloby zamítl.

2. Kasační stížnost, zpětvzetí, vyjádření žalovaného a OZNŘ

[2] Žalobci (*stěžovatelé*) se proti rozsudku krajského soudu brání kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž soud v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu v provedeném dokazování.

[3] Nezákonnost napadeného rozsudku shledávají v tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku týkající se existence veřejně přístupné účelové komunikace na uvedených pozemcích. Soud dovodil, že byly splněny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, přestože nebyla naplněna podmínka nutné komunikační potřeby a souhlasu vlastníka s jejím vznikem. Stěžovatelé tvrdí, že se osoby zúčastněné na řízení (OZNŘ) ke svému pozemku mohou dostat přes pozemek parc. č. X, a proto není k pozemku parc. č. Y dán důvod nutné komunikační potřeby. Stěžovatelé navíc pozemky koupili v dobré víře, že se na nich veřejně přístupná komunikace nenachází. Souhlas nelze dovodit ani z kupní smlouvy k pozemkům, neboť soud nezmiňuje žádnou komunikační potřebu, věcné břemeno či jiný závazek s tím spojený. Krajský soud pochybil též v tom, že napadený rozsudek postavil na shora označeném rozhodnutí silničního správního úřadu, které je však zmatečné, a proto bylo žalovaným vráceno k přepracování.

[4] Stěžovatelé dále uvádí, že se krajský soud dopustil procesního pochybení, neboť nepřihlédl k navrženým důkazům. konkrétně k plánu katastrální mapy, podle které hranice pozemku parc. č. Y přesahuje ve výměře cca 20 – 25 m² za oplocenou část plochy OZNŘ. Pozemek parc. č. Z, jehož součástí je stavba č. A (č. B), tak zasahuje do případné jízdní dráhy vozidel jedoucích na pozemku parc. č. Y. Krajský soud dále nepřihlédl k tvrzení stěžovatelů, že se OZNŘ při rekonstrukci rekreačního objektu dopustily poškození pozemku parc. č. Y, či ke skutečnosti, že pozemky parc. č. X i parc. č. Y jsou v katastru nemovitostí vedeny jako ostatní plocha a neplodná půda.

[5] Na závěr stěžovatelé namítají porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které spatřují v nenařízení jednání před krajským soudem, byť namítli potřebu náležitého dokazování.

[6] *Žalovaný* ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že uplatněné námitky jsou pouze obecné a nezakládají polemiku se závěry krajského soudu. Nelze přisvědčit námitce, že pozemky byly koupeny v dobré víře, že na se na nich nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, neboť opačný závěr vyplývá z vyjádření původního vlastníka pozemku parc. č. X. V této souvislosti žalovaný poukazuje na bod 36 napadeného rozsudku, z něhož se podává, 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.“ V nyní posuzované věci přitom nelze přihlídnout ani ke skutečnosti, že pozemek parc. č. Y zasahuje za plot OZNŘ, neboť tato námitka nebyla uplatněna před správními orgány. Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces, neboť

pokračování

konkludentně souhlasili s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[7] OZNR považují napadený rozsudek za řádně odůvodněný. Nesouhlasí s námitkou, že stěžovatelé byli v dobré víře co do neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. X a parc. č. Y. Stěžovatelé v dané lokalitě chatové osady vlastní nemovitosti mnoho let a sám stěžovatel a) pozemek parc. č. Y (který je dnes v jeho vlastnictví) užíval jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dobrá víra není naplněna ani u stěžovatele b), neboť z čl. III písm. c) kupní smlouvy ze dne 28. 1. 2019 k pozemku parc. č. X se výslovně podává, že se na pozemku veřejně přístupná komunikace nachází. Důvodná není ani námitka, že pozemek parc. č. Y není do katastru nemovitostí zanesen správně a že část tohoto pozemku přesahuje za jejich plot, neboť tato skutečnost nemění nic na tom, že se na části pozemku parc. č. Y nachází veřejně přístupná účelová komunikace. K právu na spravedlivý proces OZNR tvrdí, že krajský soud stěžovatele náležitě vyzval, aby se vyjádřili, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, s tím, že nevyjádří-li se, bude mít za to, že souhlasí. Stěžovatelé na výzvu soudu nereagovali, a proto nemohou důvodně namítat, že bylo rozhodnuto bez nařízení jednání.

[8] Stěžovatel b) vzal kasační stížnost zpět podáním ze dne 9. 5. 2025.

3. Posouzení věci NSS

[9] NSS se nejprve zabýval tvrzenou nezákonností spočívající v nesprávném posouzení, že se na pozemku parc. č. Y nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Stěžovatel a) namítá, že krajský soud nesprávně vyložil podmínky nutné pro vznik účelové komunikace, a to zejména podmínku komunikační potřeby a souhlas vlastníka s obecným užíváním komunikace.

[10] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (*zákon o pozemních komunikacích*), je pozemní komunikací taková dopravní cesta, která je určena k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Za pozemní komunikaci se podle stejného ustanovení odst. 2 považují dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace

[11] Účelová komunikace je vymezena v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jako „*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.*“ Účelová komunikace vzniká naplněním čtyř pojmových znaků, kterými jsou: 1) existence patrné a stálé cesty v terénu; 2) naplnění zákonného účelu; 3) souhlas vlastníka s užíváním účelové komunikace a 4) nutná komunikační potřeba. Všechny tyto definiční znaky musí být naplněny kumulativně (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14). Pro vznik účelové komunikace tak není zapotřebí konstitutivního rozhodnutí silničního správního úřadu a není ani rozhodné, zda je účelová komunikace vedena v katastru nemovitostí (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 As 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 10. 11. 2023, čj. 10 As 111/2022-69). Krajský soud tedy správně stanovil, že ke zřízení účelové komunikace dochází ze zákona při naplnění všech pojmových znaků.

[12] Při posuzování první podmínky krajský soud odkázal na § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož účelová komunikace musí splňovat povahu pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užívání vozidly nebo chodci. Podle ustálené judikatury NSS pak platí, že předpokladem vytvoření cesty v terénu není existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky, ale je nutné přihlédnout k dalším okolnostem, kterými mohou být např. tvar či poloha této cesty ve vztahu k sousedním pozemkům (rozsudky ze dne 31. 1. 2025, čj. 2 As 29/2024-75, nebo ze dne 16. 7. 2025, čj. 8 As 166/2024-46). Ke druhé podmínce krajský soud dovedl, že podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích spočívá zákonný účel komunikace ve „*spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*.“ Jelikož stěžovatel a) v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítá, že nebyly naplněny první dva uvedené znaky, krajský soud odkázal na zjištění Obecního úřadu Slapy (silničního správního úřadu), ze kterého je patrné, že pozemek parc. č. Y je v celé své délce 35 m a šířce 3 m pokryt asfaltovým povrchem. Ze spisového materiálu se též podává, že tento pozemek slouží jako příjezdová cesta k pozemku parc. č. X a jako příjezdová cesta k pozemku parc. č. V, který je ve vlastnictví OZNŘ.

[13] Dalším předpokladem pro vznik účelové komunikace je existence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby. Při tom je nezbytné zohlednit rovněž to, zda existují jiné způsoby, jak zajistit spojení příslušných nemovitostí s okolními pozemními komunikacemi. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 totiž platí, že „*z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se 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. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že "zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně.*“ Pro naplnění této podmínky je proto rozhodné též to, zda k sousedním nemovitostem existuje alternativní přístup, popř. zda není užívání nemovitosti zajištěno institutem soukromého práva (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2022, čj. 8 As 20/2022-81).

[14] Z ustálené judikatury NSS se ale rovněž podává, že při hodnocení nutné komunikační potřeby by měl silniční správní úřad zkoumat, zda v úvahu přicházející alternativní dopravní cesta plnohodnotně zajišťuje komunikační spojení dotčených nemovitostí, zda je tato cesta udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, popř. zda je vhodná pro nezbytný obslužný provoz většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Silniční správní úřad je tak povinen zohlednit bezpečnost provozu nebo konkrétní využívání cesty v dané lokalitě (srov. rozsudky ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76, nebo ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022, č. 4377/2022 Sb. NSS).

[15] Na základě právě uvedeného proto nelze přisvědčit námitce stěžovatele a), že krajský soud nezohlednil možné alternativní cesty k pozemku parc. č. V. Krajský soud totiž při posuzování komunikační potřeby přihlédl jak k tvrzení stěžovatelů, že pozemek parc. č. Y OZNŘ nevyužívají, neboť mají ke svému pozemku parc. č. V přístup z pozemku parc. č. X, tak k námitkám OZNŘ a zjištění Obecního úřadu Slapy. Na základě skutečností vyplývajících ze spisového materiálu dospěl k závěru, že podmínka nenahraditelné potřeby

pokračování

veřejně přístupné účelové komunikace je k pozemku OZNŘ splněna, a to zejména s ohledem na potřebu vyvážet odpadní jímku u celoročně obývané chaty č. ev. C. Jelikož stěžovatel a) nezpochybnil tvrzení OZNŘ, že vyvážení jímky fekálním vozem stojícím na pozemku parc. č. X s sebou nese potíže spojené se znečišťováním okolních pozemků a vytékáním splašků na komunikaci, ztotožnil se krajský soud se závěrem Obecního úřadu Slapy, že „pro rozumnou, nikoli jen pohodlnou obslužnost celoročně k trvalému bydlení užívané chaty č. e. C na parcele st. R a pozemku p. č. V ve vlastnictví manželů D. je nezbytný přístup z parcely p. č. Y.“ Obecní úřad Slapy tak shledal zejména s ohledem na nezbytný „příjezd a odjezd fekálu a vyvážení odpadní jímky jako činnosti nutné k užívání chaty č. e. C tak, aby nedocházelo ke znečištění pozemku parc. č. V vyváženým obsahem septiku.“ Nenahraditelná komunikační potřeba je proto postavena též na předcházení ekologických škod, což zdejší soud považuje za přijatelný argument ohledně nezbytnosti komunikační potřeby ve vztahu k omezení vlastníka pozemka parc. č. Y.

[16] Stěžovatel a) má dále za to, že nebyla splněna podmínka souhlasu vlastníka s užíváním komunikace, neboť pozemek parc. č. Y nabyt v dobré víře, že se na něm veřejně přístupná komunikace nenachází. K tomu NSS uvádí, že existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by ze zákona plynulo právo na náhradu, je nezbytnou podmínkou souhlas vlastníka. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 plyne, že „omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno.“ Souhlas vlastníka lze přitom dovodit i konkludentně. K uvedenému však NSS připomíná, že stěžovatel a) námitku co do udělení souhlasu v žalobě neuplatnil. Neudělení souhlasu zmínil až v replice k vyjádření OZNŘ ze dne 17. 3. 2025. Krajský soud tak postupoval správně, uvedl-li s odkazem na § 71 odst. 2 s. ř. s., že stěžovatel a) mohl žalobu rozšířit o další body pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Stěžovatel a) přitom v žalobě namítl pouze nenaplnění podmínky nutné komunikační potřeby.

[17] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani co do námítky, že se krajský soud nevypořádal s označenými důkazy. V nyní posuzované věci je totiž rozhodné, zda byly naplněny pojmové znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a ustálené judikatury NSS, kterými se ovšem krajský soud dostatečně podrobně a přesvědčivě zabýval v bodech 21 až 37 rozsudku. Námitky stěžovatele, že hranice pozemku parc. č. Y neodpovídají skutečnosti a že tento pozemek zasahuje až za plot OZNŘ, popř. tvrzení, že byl jeho pozemek poškozen pohybem těžké techniky při rekonstrukci pozemku OZNŘ, je proto pro nyní posuzovanou věc irelevantní.

[18] Stěžovatel a) navíc tyto námitky neuplatnil v žalobě. Z § 104 odst. 4 s. ř. s. přitom vyplývá, že kasační stížnost není přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Toto ustanovení zamezuje situacím, kdy by NSS rozhodoval o kvantitativně i kvalitativně odlišném návrhu, než o jakém rozhodoval soud v předcházejícím řízení, tzn. kdy by stěžovatel namítal nová pochybení správního orgánu. Takto by však mohlo dojít k situaci, kdy by stěžovatel v žalobě nemusel uvést žádný důvod, pro který rozhodnutí správního

orgánu napadá, a poté by veškerou argumentaci uplatnil až v kasační stížnosti (rozsudky NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 4 Azs 1/2004-68, ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 As 138/2016-73, ze dne 26. 10. 2017, čj. 2 Azs 305/2017-30). NSS proto připomíná, že stěžovatel tuto svou argumentaci mohl uplatnit již v řízení před krajským soudem, neboť primárním úkolem stěžovatele (popř. jeho zástupce) je, aby poskytl přesvědčivou argumentaci již v řízení před krajským soudem a nevyčkával teprve na řízení před NSS. Neučinil-li tak, jde z jeho strany o pochybení, které zdejší soud nemůže zhojit v řízení o kasační stížnosti.

[19] K tvrzenému pochybení spočívajícímu v nenařízení jednání NSS odkazuje na obsah soudního spisu, z něhož se podává, že krajský soud standardní výzvou ze dne 18. 4. 2024, čj. 37 A 8/2024-48, stěžovatele vyzval k tomu, aby ve lhůtě dvou týdnů sdělili, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání. Krajský soud stěžovatele též poučil ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., že nevyjádří-li se ve stanovené lhůtě, bude mít za to, že souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání. Jelikož se stěžovatelé ve stanovené lhůtě nevyjádřili, postupoval krajský soud plně v souladu se zákonem, když ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť měl za to, že s tím oba stěžovatelé konkludentně souhlasili, o čemž byli řádně poučeni. Právo stěžovatelů na spravedlivý proces ve podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod proto porušeno nebylo.

[20] Na závěr zdejší soud uvádí, že stěžovatel b) vzal podáním ze dne 9. 5. 2025 kasační stížnost zpět, a proto se soud dále nezabýval tím, zda byly naplněny podmínky pro vznik účelové komunikace i na pozemku parc. č. X.

4. Závěr

[21] Protože stěžovatel b) vzal svoji kasační stížnost zpět, NSS podle § 47 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. řízení o jeho kasační stížnosti zastavil.

[22] Ve vztahu ke kasační stížnosti stěžovatele a) dospěl NSS k závěru, že krajský soud postupoval v souladu se zákonnou úpravou a ustálenou judikaturou. Proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel a) neměl v posuzované věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

[24] OZNŘ mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. NSS OZNŘ žádnou povinnost neuložil, proto nemají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. července 2025

pokračování

senátu

Vojtěch Šimíček
předseda