



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Jana Peroutky ve věci

žalobce: JUDr. L. L.
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Ing. Bystríkem Buganem
sídlem náměstí Republiky 1037/3, Praha 1

proti
žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti: 1) město Rakovník
bytem Husovo náměstí 27, Rakovník
2) V. P.
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Robertem Kučerou
sídlem Dukelských hrdinů 29/471, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2022, č. j. 021815/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2022, č. j. 021815/2022/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Bystríka Bugana.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Osoba zúčastněná na řízení 1) [dále jen „město Rakovník“] podala dne 21. 3. 2017 u Městského úřadu Rakovník žádost o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v níž se domáhala deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC (všechny ve vlastnictví města Rakovník) a parc. č. XD (ve vlastnictví žalobce) v katastrálním území a obci Rakovník (*pozn. soudu*: všechny dále označené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území). Žádost odůvodnila tím, že určení právního vztahu je nezbytné pro uplatnění práv veřejného užívání sporné komunikace. Pozemek parc. č. XD je ve vlastnictví „cizího subjektu“, který ohrožil veřejné užívání odstraněním části povrchu sporné komunikace (panelů), a zamezil tak příjezdu k nemovitostem. Jedná se o jediný možný přístup k nemovitostem v ulici Y, a proto je dán naléhavý veřejný zájem nezbytné komunikační potřeby.
2. Usnesením ze dne 9. 2. 2018 žalovaný věc Městskému úřadu Rakovník odňal a přikázal její projednání a rozhodnutí Městskému úřadu Slaný (dále jen „městský úřad“), neboť všechny úřední osoby Městského úřadu Rakovník byly z projednání věci vyloučeny.
3. Městský úřad rozhodnutím ze dne 8. 11. 2018 deklaroval, že se veřejně přístupná účelová komunikace na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC nachází, a na pozemku parc. č. XD nenachází. K odvolání města Rakovník a osoby zúčastněné na řízení 2) žalovaný rozhodnutí městského úřadu rozhodnutím ze dne 24. 4. 2019 zrušil a vrátil mu věc k novému projednání. Městský úřad poté rozhodnutím ze dne 31. 8. 2020 deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace na všech výše uvedených pozemcích. K odvolání žalobce žalovaný druhé rozhodnutí městského úřadu opět zrušil rozhodnutím ze dne 9. 2. 2021 a vrátil mu věc k novému projednání.
4. Následně městský úřad rozhodnutím ze dne 6. 10. 2021, č. j. MUSLANY47304/2021/ODSH/Ji, deklaroval, že se na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a na části pozemku parc. č. XD (v rozsahu 105 m²) nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
5. Úvodem konstatoval, že pozemek parc. č. XD v roce 2002 vydal Pozemkový fond ČR a obec Rakovník jako náhradu za nevydaný pozemek Ing. J. Š. na základě smlouvy uzavřené dne 12. 6. 2002. Ve smlouvě je prohlášení nabyvatele, že je mu znám stav předávaných pozemků a tyto pozemky přijímá do svého vlastnictví. Ing. Š. dne 15. 8. 2005 směnili pozemek se žalobcem. Město Rakovník a žalobce dlouhodobě jednají o odkupu nebo směně dotčeného pozemku, avšak bez úspěchu.
6. *K prvnímu znaku* veřejně přístupné účelové komunikace (patrnost cesty v terénu) městský úřad uvedl, že sporná komunikace je na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD patrná a viditelná v terénu. Při určení rozsahu, v němž tato komunikace zasahuje na žalobcův pozemek, vyšel z geometrického plánu ze dne 26. 10. 2008, č. 3905-115/2008, ke kterému Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

město Rakovník ve vyjádření ze dne 25. 2. 2020 uvedlo, že jej nechalo vyhotovit pro oddělení části pozemku parc. č. XD za účelem majetkového vypořádání se žalobcem v době před odstraněním 4 ks panelů. Městský úřad dále konstatoval, že povrch sporné komunikace je vyštěrkovaný v zadní části, v přední části jej tvoří živičný povrch a betonové panely. Komunikace je ohraničena pevným oplocením na východní a severní straně, části západní strany a dotčeným pozemkem, do kterého částečně zasahuje. Na jihovýchodní straně je připojena k místní komunikaci na pozemku parc. č. XE přes pozemek parc. č. XF. V průběhu let byla upravována a zpevněna betonovými panely. Podle vyjádření účastníků řízení k uložení panelů došlo někdy v 70. letech, před zpracováním pasportu místních komunikací v roce 1995.

7. *Ke druhému znaku* spočívajícímu ve spojení nemovitostí pro potřeby vlastníků městský úřad uvedl, že sporná komunikace spojuje nemovitosti účastníků řízení s místní komunikací v ulici Y parc. č. XG. Je prokázané, že vlastníci přilehlých nemovitostí využívají spornou komunikaci, neboť neexistuje alternativa.
8. *Ke třetímu znaku* (souhlas vlastníka) městský úřad uvedl, že právní předchůdce žalobce Ing. Š. po dobu svého vlastnictví, tedy od roku 2002 do roku 2005, aktivně v užívání cesty na pozemku parc. č. XD nebránil. Tím udělil konkludentní souhlas s obecným užíváním, který přešel na žalobce. Souhlas s obecným užíváním cesty udělil i žalobce. Žalobce sice od roku 2006 řeší majetkoprávní vypořádání svého pozemku s městem, avšak snaha o majetkoprávní vypořádání není aktivním projevem nesouhlasu s obecným užíváním pozemní komunikace. Projevem nesouhlasu bylo až odstranění silničních panelů, které žalobce provedl 7. 7. 2011. I žalobce tedy udělil konkludentní souhlas s obecným užíváním, neboť po dobu pěti let obecnému užívání nebránil. Městský úřad dodal, že žalobce obecnému užívání začal administrativně bránit až ve chvíli, kdy město neschválilo koupi či směnu jeho pozemku. Vyjádření Ing. Š. ze dne 21. 6. 2019, že na pozemku parc. č. XD nikdy nebyl ani mu nebyl pozemek fyzicky předán, považoval za účelové. K argumentaci žalobce, že se na jeho případ nevztahuje rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, neboť jeho právnímu předchůdci byl pozemek v restituci vydán jako náhrada, a nikoli navrácen, městský úřad uvedl, že konkludentní souhlas na Ing. Š. nepřešel, ale byl udělen jím samotným, a to tím, že po dobu 3 let nečinil nic proti obecnému užívání jeho pozemku.
9. *Také čtvrtý znak* (nutná komunikační potřeba) byl podle městského úřadu naplněn. Cesta tvoří jedinou přístupovou variantu k pozemku žalobce a pozemkům parc. č. XH, parc. č. XI a parc. č. XJ, neboť přibližně od roku 1972 neexistuje žádná alternativa, která by k nim umožňovala přístup. Městský úřad uvedl, že tento znak hodnotí nad rámec věci, neboť v případě nesporného souhlasu vlastníka k veřejnému užívání komunikace je nadbytečné zkoumat znak nutné a nenahraditelné komunikační potřeby.
10. Námitku žalobce, že město Rakovník vlastní pruh pozemku o šíři cca 2,5 až 4 m, který by mohl být využit jako alternativní komunikace, považoval městský úřad za irrelevantní, protože veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona. Může proto vzniknout i mimo pozemek ve vlastnictví města. Rovněž může v průběhu let měnit polohu, vlivem okolností se může v terénu posouvat nebo rozšiřovat či vzniknout v jiné trase, pokud s tím vlastník dotčeného pozemku (konkludentně) souhlasí. Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace není rozhodující, jaká je šíře pozemku města, na kterém komunikace leží. Dále městský úřad dodal, že neexistuje žádný předpis, který by stanovil konkrétní parametry

veřejně přístupné účelové komunikace. Otázka případného protiprávního umístění panelů bývalým starostou Ing. N. se podle městského úřadu nevztahuje k předmětu řízení.

11. K námitce, že se městský úřad snaží o opětovné vyvlastnění části žalobcova pozemku, městský úřad uvedl, že vlastnictví pozemku parc. č. XD v řízení zpochybněno není, neboť deklarací veřejně přístupné účelové komunikace nedochází ke změně vlastnického práva k pozemku. Námitka, že již v roce 2000 Městský úřad Rakovník potvrdil, že pozemek žalobce není rozhodnutím o umístění stavby ani závaznou částí územního plánu určen k zastavění stavbou ve veřejném zájmu, nebyla důvodná. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace totiž není potřeba souhlasu správního orgánu, neboť vzniká ze zákona za splnění daných podmínek.
12. Žalobce brojil proti rozhodnutí městského úřadu *odvoláním*, v němž mimo jiné namítl, že Městský úřad Rakovník potvrdil, že pozemek parc. č. XD nebyl určen rozhodnutím o umístění stavby ani závaznou částí územního plánu k zastavění stavbou ve veřejném zájmu. Pasport místních komunikací z roku 1995 nebyl nikdy projednán, natož schválen orgány města a ani nemohl zahrnovat silniční panely, neboť ty byly položeny v roce 1996. V projektu komunikace a chodníku v ulici Z. ze srpna 2001 sporná komunikace na dotčeném pozemku zakreslena není a není ani výslovně zmíněna v nařízení města Rakovník č. 2/2010, o vymezení rozsahu, způsobu a lhůt odstraňování závad ve schůdnosti a sjízdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic v podmínkách zimního období.
13. Dále žalobce poukázal na to, že z dotčeného pozemku byly odvezeny před více než třemi lety části panelů, přičemž od té doby je i tato část pozemku zemědělsky využívána, aniž by byl znemožněn příjezd k přilehlým nemovitostem. V současnosti je podle něj problém pouze v umístění protiprávně položených silničních panelů v rohu jeho pozemku, kde tvoří zcela nelogický tvar. V případě posunutí těchto čtyř panelů na pozemek města by nebyl průjezd omezen, neboť na pozemku č. XB je nájezdová šíře 5,1 m. Ve městě je přitom mnoho míst, kde se nachází pouze jeden jízdní pruh, a to dokonce k daleko hustějším zástavbám. Pro ilustraci žalobce připojil následující fotografii a výřez z katastrální mapy zobrazující spornou zatáčku:





14. Připomněl také předchozí rozhodnutí městského úřadu ze dne 8. 11. 2018, podle kterého nesmí být profil cesty z pohodlnosti a svévolně rozšiřován a měněn, neboť tak dochází k neproporcionálnímu omezení vlastnického práva. Policie ČR přitom v úředním záznamu ze dne 7. 7. 2011 potvrdila, že odstraněním 4 panelů nemohlo dojít k trestnému činu obecného ohrožení, „protože zde okolo vyňatých panelů je prostor, kterým by se případně dalo projet“.
15. Místo pro komfortní průjezd by navíc mohlo být rozšířeno i o protiprávně zaplacenou část pozemku parc. č. XB. Město Rakovník zábor do cesty a zřízení předzahrádky i přes upozornění žalobce neřeší, přestože by i v těchto místech mohla vést cesta:



16. Město Rakovník umístilo panely na žalobcův pozemek protiprávně a dlouhodobě neprojevuje snahu o alternativní řešení, které by nezasahovalo do žalobcova vlastnického práva. Kromě výše zmíněné možnosti má město Rakovník také několik dalších variant („přístup vrchem“ zakreslený v územním plánu nebo zřízení přístupové komunikace po pozemku města parc. č. XK). Žalobce je proto přesvědčen, že neexistuje nutná komunikační potřeba k užívání části jeho pozemku jako komunikace.
17. K otázce souhlasu vlastníka s veřejným užíváním žalobce namítl, že jeho právní předchůdce Ing. Š. na pozemku parc. č. XD nikdy nebyl, neseznámil se s jeho stavem a kdyby věděl, že na pozemku by měla být nějaká cesta, tento pozemek by si nevzal, neboť by měl restituční nárok na jiný pozemek. Pozemkový fond ČR přitom nevydával problematické pozemky, na nichž byla např. komunikace či stavba. Nelze proto uvažovat o konkludentním souhlasu Ing. Š. K prohlášení Ing. Š. ve smlouvě, podle kterého je mu stav předávaných pozemků Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

znám, žalobce dodal, že uvedená klauzule byla povinná ve všech smlouvách s Pozemkovým fondem ČR. O protiprávně položených panelech se dozvěděl až žalobce, který následně v roce 2006 požádal Městský úřad Rakovník o jejich odstranění. Od té doby žalobce podal městu Rakovník řadu návrhů, ale město je buď odmítlo nebo na ně nereagovalo. Je proto zřejmé, že souhlas s veřejným užíváním nedal ani žalobce.

18. Dále žalobce namítl neurčitost výroku rozhodnutí městského úřadu, z něhož není zřejmé, kde konkrétně by měla veřejně přístupná účelová komunikace vést.
19. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil výrok rozhodnutí městského úřadu tak, že „na pozemcích parc. č. XA, XB a XC, všechny k. ú. X, a na části pozemku parc. č. XD (v rozsahu 105 m² dle geometrického plánu ze dne 26. 10. 2008 vypracovaného společností Geodetická kancelář AIR ATLAS spol. s r.o.), k. ú. X, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace [...], a to v celkové délce cca 171 m od napojení na místní komunikaci v ul. D. H. až po hranici s pozemkem p. č. XJ, k. ú. X. Povrch cesty od napojení na místní komunikaci je tvořen živičným krytem v délce cca 3,0 m, který dále přechází v panely, které vymezují cestu v šířce 3,0 m a délce cca 80,0 m. Na pozemku p. č. XL, k. ú. X [pozn. soudu: patrně myšlen pozemek parc. č. XB], cesta z panelů přechází na šterkový povrch, který se postupně rozšiřuje a podél pozemků p. č. XM a XI, oba k. ú. X, je vymezena v šířce 5,0 m oboustranným oplocením přiléhajících pozemků.“
20. Změnu výroku žalovaný odůvodnil nedostatečnou určitostí výroku rozhodnutí městského úřadu. S jeho závěry se však ztotožnil a konstatoval, že městský úřad odůvodnil všechny nezbytné znaky dostatečně.
21. Pro posouzení souhlasu vlastníka je nutné vycházet ze stavu v době restitučního vydání a z jednání vlastníka pozemku po tomto vydání. Z vyjádření účastníků vyplývá, že v užívání cesty neomezeným okruhem uživatelů nebylo nikdy bráněno, přičemž dobu tří let, po kterou pozemek vlastnil žalobcův právní předchůdce Ing. Š., lze považovat za dostatečně dlouhou pro vyjádření nesouhlasu, resp. pro konkludentní souhlas. Vzhledem k tomu, že sporná komunikace se zpevněným povrchem existovala již v době vydání dotčeného pozemku do soukromého vlastnictví, lze se důvodně domnívat, že o ní předchozí vlastník věděl. Vyjádření Ing. Š. ze dne 21. 6. 2019 se v kontextu řízení vedeného již od roku 2017 jeví jako účelové.
22. Skutečnost, že se vlastník se stavem pozemku neseznámil, nemůže jít k tíži uživatelů z nutné komunikační potřeby. V době směny pozemků byli původní vlastník a žalobce se stavem měněných pozemků srozuměni. Sám žalobce v předchozím odvolání odkázal na geometrický plán z roku 2002, v němž byly pozemky vytyčeny. Ing. Š. měl tedy zjednodušenou vizuální kontrolu toho, co přebírá, neboť cesta byla již tehdy vytyčena panely a nacházela se i na pozemku parc. č. XD. Podle žalovaného lze s ohledem na zjištěné skutečnosti uzavřít, že předchozí vlastník Ing. Š. s obecným užíváním konkludentně souhlasil. Tento souhlas je závazný a přechází i na následující vlastníky.
23. Žalobcem odkazované vyjádření Městského úřadu Rakovník ze dne 8. 8. 2000 sice dokládá, že pozemek parc. č. XD nebyl před vydáním v restituci územním plánem ani územním rozhodnutím předurčen k zastavění stavbou ve veřejném zájmu, to však nemá vliv na existenci veřejně přístupné účelové komunikace.
24. Městský úřad se podle žalovaného dostatečně vypořádal i se znakem nutné komunikační potřeby. Bylo prokázáno, že vlastníci přilehlých nemovitostí využívají spornou komunikaci

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

z nutné komunikační potřeby, neboť neexistuje srovnatelná alternativa. Alternativní cesta musí existovat, nepostačuje možnost, že by mohla být teprve vybudována. Žalobcem zmíněné alternativní přístupové komunikace v rozhodné době neexistovaly. Zároveň není rozhodné, zda původní trasa zanikla tím, že přestala být užívána a začala být užívána trasa jiná.

25. Dále žalovaný konstatoval, že pasport komunikací lze považovat pouze za podpůrnou informaci, neboť pasport často neodpovídá skutečnosti a neexistuje pravomoc správního orgánu pasporty revidovat. Z rozhodnutí městského úřadu nevyplývá, že by považoval pasport za důkaz, o který by opřel své rozhodnutí. Pro posuzovanou věc není ani rozhodná skutečnost, zda je na cestě prováděna zimní údržba.
26. Ze snímků a map, které jsou založeny ve spisu, a z leteckých snímků a map veřejně dostupných na stránkách <https://mapy.cz> nebo <https://ags.cuzk.cz/archiv/> je podle žalovaného zřejmá kontinuita sporné komunikace, kterou narušil až žalobce v roce 2017. Nelogický průběh, na který nyní odkazuje, tak vznikl až jeho zásahem. Žalobce nadto přiznává, že spornou není vlastní existence veřejně přístupné účelové komunikace, ale její částečné vedení po jeho pozemku. Žalovaný nevylučuje možnost přesunutí sporné komunikace nebo dohodu mezi žalobcem a městem Rakovník. Věc je však třeba posuzovat podle stavu v době rozhodování (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40). Případné budoucí kroky k jejímu přesunu nemají na posouzení věci vliv. Bylo přitom prokázáno, že v současnosti komunikace vede i po pozemku žalobce v rozsahu, který je vymezen geometrickým plánem ze dne 26. 10. 2008.
27. Otázka „připlocení“ nenáleží do působnosti silničního správního úřadu, protože se nejedná o překážky zasahující do průjezdního profilu vytyčeného v tomto případě panely. Je proto pouze na vůli vlastníka, jak k takovým záborům přistoupí. Citace ze zápisu Policie ČR směřovala ke zhodnocení závažnosti trestného činu obecného ohrožení, nikoliv ke konstatování, kde se přesně nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Dále žalovaný dodal, že soudní řízení a neúspěšná jednání o směně pozemků s městem Rakovník nejsou předmětem řízení. Závěrem žalovaný zdůraznil, že silniční správní úřad není vyvlastňovacím úřadem. Cílem deklaratorního řízení je konstatovat, zda se v rozhodné době na dotčeném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv.

II. Obsah žaloby

28. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
29. Správní orgány se podle něj dostatečně nevypořádaly s naplněním znaků veřejně přístupné účelové komunikace spočívajících v souhlasu vlastníka s obecným užíváním a nutné komunikační potřebě.
30. Žalobce ani jeho právní předchůdce nedali souhlas s obecným užíváním pozemku parc. č. XD, a to ani konkludentně. Žalobcův právní předchůdce získal zmíněný pozemek v restituci, ale nikdy se osobně neseznámil s jeho stavem, neboť vycházel ze skutečnosti, že se jedná o ornou půdu, což potvrdily i odbor správy majetku a stavební úřad Městského úřadu v Rakovníku ve sděleních ze dne 23. 8. 2000 k žádosti územního pracoviště Pozemkového fondu ČR. Obě sdělení potvrzují, že dotčený pozemek není vyloučen z převodu podle zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby, protože není určen územním plánem ani

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

rozhodnutím o umístění stavby k zastavění stavbou ve veřejném zájmu a nebyl takovou stavbou ani zastavěn. Pozemek byl předchozímu vlastníkovi předán pouze administrativně.

31. Předtím než dotčený pozemek vlastnil stát, bylo užívání řešeno soukromoprávně za úplatu. Po dobu vlastnění státem nemohl být udělen konkludentní souhlas s obecným užíváním. Důležitý je až okamžik vydání pozemku v restituci. Správní orgány měly za to, že nečinnost předchozího vlastníka od června 2002 do srpna 2005 dostačuje k dovození konkludentního souhlasu s veřejným užíváním. Neposoudily však, zda je s ohledem na osobní poměry předchozího vlastníka tříletá doba dostačující. Tři roky v případě nemovité věci nejsou nijak dlouhou dobou. V případě souhlasu uděleného mlčky by se mělo jednat o vědomé strpění užívání pozemku jako komunikace (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu Boh. A 14531/29 nebo Boh. A 10017/32). Předchozí vlastník však měl důvodně za to, že se jedná o ornou půdu nezatíženou veřejným užíváním a o sporné komunikaci nevěděl.
32. Žalobce se od roku 2006 snaží o majetkoprávní vypořádání, nicméně město Rakovník není ochotno situaci řešit. S ohledem na skutečnost, že žalobce ani předchozí vlastník nevyjádřili konkludentní souhlas s veřejným užíváním, je třeba vzít v úvahu čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je možné omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka pouze ve veřejném zájmu, za základě zákona a za náhradu. Na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace proto musí být veřejný zájem. V souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené sledovanému cíli (srov. rozsudek NSS ze 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS). Podle Ústavního soudu je vlastnické právo omezitelné pouze pro kolizi s jiným základním právem nebo v případě nezbytného veřejného zájmu a za náhradu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Proti vůli vlastníka pozemku tedy může veřejně přístupná účelová komunikace vzniknout pouze za kompenzaci (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS).
33. Dále žalobce namítl neexistenci nutné komunikační potřeby. Správní orgány se s tímto znakem dostatečně nevypořádaly, ale pouze konstatovaly, že v současné době je komunikace částečně vedoucí i přes žalobcův pozemek jedinou přístupovou komunikací do lokality. Historicky však alternativní přístup existoval. V době, kdy byl dotčený pozemek ve vlastnictví státu, byl zarostlý náletovými dřevinami a hranice nebyla v terénu jednoznačná. Počátkem 70. let minulého století došlo k výstavbě rodinných domů na přilehlých pozemcích a sporná komunikace vedoucí i přes žalobcův pozemek se stala domnělou jedinou přístupovou cestou. Žalobce souhlasí s původním názorem městského úřadu vyjádřeným v rozhodnutí ze dne 8. 11. 2018, že profil komunikace nesmí být svévolně rozšiřován a měněn, jak se tomu stalo i v nynější věci. Cesta z pohodlnosti byla rozšířena i na pozemek parc. č. XD, protože to volný prostor umožňoval.
34. V tom žalobce spatřuje nepřiměřené omezení svého vlastnického práva, neboť existuje alternativa – komunikace vedoucí pouze přes pozemky města Rakovník. Tato alternativní komunikace nezasahující žalobcův pozemek je již několik let využívána.
35. Žalobce označil za nemorální, že domnělá existence sporné komunikace je vyvozována ze stavu v době rozhodování, přičemž část panelů byla v roce 2011 podle zjištění Policie ČR neoprávněně uložena s největší pravděpodobností bývalým starostou města Rakovník Ing. Z. N. Nyní se město Rakovník dovolává existence veřejně přístupné účelové komunikace v rozsahu vytyčeném protiprávně uloženými panely. Ve správním řízení nebylo doloženo,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

komu panely patří, ani kdo a za jakých podmínek je uložil. Nad rámec zjištění Policie ČR žalobce zjistil, že panely nechal bez právního důvodu položit vlastník sousedního pozemku parc. č. XH.

36. Alternativa vedoucí pouze přes pozemky města Rakovník dosahuje podobných parametrů jako domnělá „komunikace“ vedoucí i přes část žalobcova pozemku. Město Rakovník nedoložilo, že by nějak udržovalo spornou „komunikaci“. K otázce průjezdu složek integrovaného záchranného systému žalobce odkázal na rozhodnutí městského úřadu ze dne 8. 11. 2018 a v něm citovaný rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, podle které mají složky integrovaného záchranného systému v nezbytných případech zajištěn přístup přes cizí pozemky na základě zákona, a není proto třeba jej řešit prostřednictvím institutu veřejně přístupné účelové komunikace.
37. Město Rakovník se podle žalobce na jedné straně dovolává údajných nezbytných parametrů komunikace, na straně druhé je ale dlouhodobě nečinné ve vztahu k nelegálním záborům „připlocením“ a zřízením předzahrádek na svém pozemku parc. č. XB, přes který by měla komunikace vést. Tím došlo k zúžení komunikace vedoucí přes zmíněný pozemek ve vlastnictví města. Žalobce přitom na uvedené skutečnosti město Rakovník i příslušné správní orgány opakovaně upozorňoval.
38. K parametrům komunikace žalobce dodal, že sám žalovaný v rozhodnutí ze dne 24. 4. 2019 poukázal na to, že žádný předpis neurčuje, jak má vypadat veřejně přístupná účelová komunikace, a není tedy stanoven požadavek na šířku komunikace, ani není třeba posuzovat, pro jaké největší vozidlo musí být uzpůsobena. Ve správním spisu je založeno vyjádření bývalé vedoucí odboru správy majetku Městského úřadu Rakovník ze dne 30. 5. 2008, ve kterém je uvedeno, že město Rakovník vlastní pruh pozemku o šíři cca 2,5 až 4 m, který by v případě nutnosti mohl být využit jako příjezdová komunikace.
39. Závěrem žalobce konstatoval, že se již vícekrát pokusil situaci řešit, ale město Rakovník svým postojem brání vypořádání vlastnických vztahů ke „komunikaci“ tím, že neuskutečnilo navrženou směnu pozemků a patrně ji neplánuje uskutečnit ani v blízké budoucnosti.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

40. Žalovaný konstatoval, že v případě neprojevení výslovného nesouhlasu s veřejným užíváním při vydání pozemku v restituci, by měla být započítána i doba předchozího užívání, byť byl pozemek ve vlastnictví socialistické organizace, neboť jde *de facto* o potvrzení souhlasu předchozího vlastníka. Přestože existovala historická alternativa přístupu, pro posouzení cesty je rozhodující její stav v době rozhodování správních orgánů. Tvzení žalobce o existenci alternativního přístupu vedoucího čistě přes pozemky ve vlastnictví města je neurčité, obecné, a nelze tak posoudit, kudy by měla alternativní cesta vést, případně že splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud žalobce zpochybňuje zjištěný stav věci, leží důkazní břemeno na něm. Existenci reálné alternativní cesty žalobce neprokázal.
41. Město Rakovník se žalobou nesouhlasí. Správní orgány se podle něj zabývaly naplněním všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace dostatečně. Argument žalobce, že předchozí vlastník měl za to, že se jedná o pozemek – ornou půdu bez veřejnoprávního zatížení, je irelevantní, neboť existence veřejně přístupné účelové komunikace se nezapisuje do katastru nemovitostí. Sám žalobce pak respektoval obecné užívání části jeho pozemku

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

minimálně po dobu pěti let, teprve poté se začal bránit administrativně a později v roce 2011 i fakticky odstraněním 4 ks panelů. Tvrzení žalobce, že s ním město Rakovník není ochotno nastalou situaci řešit, je nepravdivé. Na nabídky města k vyřešení situace žalobce nereagoval, případně neučinil nutné právní kroky k uzavření směnné smlouvy.

42. Nedůvodnou je podle města Rakovník také námitka nedostatečného posouzení nutné komunikační potřeby. Správní orgány se touto otázkou zabývaly, přičemž alternativní přístupová cesta v dané lokalitě neexistuje. Z historického hlediska se průběh cesty téměř nezměnil. Panely byly položeny z části v roce 1979 a následně v letech 1994 a 1995 v profilu původní cesty, tedy v době, kdy nebyl pozemek žalobce ještě vytyčen. V době od položení panelů nedošlo k žádnému svévolnému rozšiřování komunikace na další pozemek a z obsahu správního spisu je naopak zřejmé, že je to právě žalobce, kdo se snaží průběh veřejně přístupné účelové komunikace protiprávně měnit svými zásahy. Otázka údržby komunikace a případný zábor pozemku města nehrají při určení veřejně přístupné účelové komunikace žádnou roli.
43. Osoba zúčastněná na řízení 2) považuje žalobu za nedůvodnou a ztotožňuje se s argumenty uvedenými ve správních rozhodnutích. Předchozí vlastník pozemku parc. č. XD ve směnné smlouvě prohlásil, že si pozemek řádně prohlédl. O cestě musel při nabývání pozemku vědět mimo jiné proto, že byla viditelná minimálně od roku 2001 z volně dostupných mapových podkladů na internetu. Nadto, i pokud by se s pozemkem fakticky neseznámil, nemůže jít tato skutečnost k tíži uživatelů. Ing. Š. nikdy aktivně nevyjádřil nesouhlas s obecným užíváním, přestože mu v tom nebránila žádná překážka. Dobu 3 let lze přitom považovat za dostatečnou pro vyjádření nesouhlasu.
44. Alternativní cesta podle osoby zúčastněné na řízení 2) neexistuje. Rozsah sporné komunikace není vytyčen panely uloženými v roce 2011, neboť existovala již v roce 1953 a k uložení panelů došlo v době, kdy byl dotčený pozemek ve vlastnictví státu. Rozsah sporné cesty byl tedy tvořen panely již v době, kdy dotčený pozemek přebíral do vlastnictví předchozí vlastník. Sporná komunikace vede po dotčeném pozemku i v současnosti. Kontinuitu narušil až zásah žalobce v roce 2017. Žalobci nevádí veřejné užívání, ale chce za to náhradu, na což město Rakovník nepřistoupilo. Tento spor však nemůže mít vliv na určení veřejně přístupné účelové komunikace.

IV. Posouzení žaloby soudem

45. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 30. 6. 2022, žaloba byla podána dne 22. 8. 2022), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny požadované formální náležitosti. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky stanovené § 76 s. ř. s.
46. Žaloba je důvodná.

Právní základ případu

47. Mezi účastníky řízení je sporné, zda byly splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, pro deklaraci, že se veřejně přístupná účelová komunikace nachází i na části pozemku parc. č. XD, jehož vlastníkem je žalobce.

48. Pozemní komunikací 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 zákona o pozemních komunikacích).
49. Účelovou komunikací 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*“ (§ 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích).
50. Pro vznik *veřejně přístupné účelové komunikace* je třeba kumulativně splnit čtyři podmínky: (1) jde o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která (2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň (4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42). Žalobce zpochybňuje naplnění třetí a čtvrté podmínky.

K otázce souhlasu s veřejným užíváním sporné komunikace

51. Souhlas s obecným užíváním může dát vlastník cesty buď výslovně, nebo mlčky (konkludentně). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Aktivní (kvalifikovaný) nesouhlas může dát vlastník najevo například oplocením, umístěním tabule zakazující vstup či opakovaným vykazováním osob užívajících komunikaci (srov. komentář k § 7 in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).
52. Mezi stranami není sporu o tom, že dotčený pozemek byl až do června 2002 ve vlastnictví státu a poté byl převeden na předchozího vlastníka Ing. Š. v rámci vypořádání jeho restitučních nároků. Právě tento okamžik je rozhodný pro posouzení, zda byl udělen alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku parc. č. XD s veřejným užíváním.
53. Ústavní soud totiž v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, vysvětlil, že přechod souhlasu s veřejným užíváním z vlastníka na vlastníka je možný pouze mezi soukromými subjekty a netýká se případů, kdy soukromý subjekt získal pozemek od státu v rámci uplatnění restitučních nároků. V takovýchto případech by bylo proti smyslu restitučních zákonů, aby restituent obdržel pozemek zatížený veřejným užíváním (srov. též rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS). Judikatura nicméně dále upřesnila, že vlastník musí učinit nesouhlas s veřejným užíváním ihned po změně poměrů právě u příležitosti navrácení majetku v restituci. Vyjádření nesouhlasu s veřejným užíváním pozemku až po mnoha letech od restituce judikatura neuznala (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, č. j. 4 As 151/2017-66).
54. Pro období po navrácení majetku v restituci pak platí obecné závěry, že pokud vlastník pozemku nevyslovil s veřejným užíváním pozemku kvalifikovaný nesouhlas, jde (při současném naplnění ostatních nezbytných znaků) o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona a konkludentní souhlas s veřejným užíváním přechází i na budoucí vlastníky pozemku. Stačí tedy, aby vlastník mlčky strpěl užívání pozemku jako

veřejné komunikace. Naopak v případě nesouhlasu s veřejným užíváním musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Udělený souhlas s veřejným užíváním nelze vzít později zpět (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75, či ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS).

55. Žalobce netvrdí, že by jeho právní předchůdce Ing. Š. proti obecnému užívání jakkoliv aktivně brojil, případně že by souhlasil pouze s užíváním cesty konkrétními osobami. Žalobní argumentace je založena pouze na tvrzené faktické nevědomosti Ing. Š. Podle žalobce měl Ing. Š. za to, že se jedná o pozemek bez veřejnoprávního zatížení, který je tvořen ornou půdou, a o existenci komunikace zasahující pozemek parc. č. XD nevěděl, neboť mu byl předán pouze administrativně, na pozemku nikdy nebyl a neseznámil se s jeho stavem, a proto nemohl udělit konkludentní souhlas. Této argumentaci soud nepřisvědčil.
56. Ze správního spisu vyplývá, že již v roce 2002 při nabytí pozemku parc. č. XD Ing. Š. byla sporná cesta tvořená silničními panely, které z části zasahovaly i na dotčený pozemek, což žalobce nezpochybňuje. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že v dubnu 2002 byla hranice dotčeného pozemku vytyčena geodetickými znaky, o čemž byl sepsán protokol. Předchozímu vlastníku proto nic nebránilo v tom, aby dotčený pozemek navštívil a seznal, že se na něm nachází komunikace, která je zjevně užívána veřejností jako přístupová cesta k několika rodinným domům.
57. Ing. Š. vlastnil dotčený pozemek od roku 2002 do roku 2005, tedy po dobu přibližně 3 let. Otázku nezbytné minimální délky mlčky strpěného veřejného užívání pro existenci souhlasu s veřejným užíváním je nutné posuzovat vždy podle okolností konkrétního případu. Záleží zpravidla na tom, zda a za jakých podmínek měl vlastník pozemku možnost včas seznat, že dochází ke snaze o jeho veřejné užívání, a mohl začít proti tomuto veřejnému užívání brojit. Striktní minimální dobu pro udělení konkludentního souhlasu judikatura nestanoví. Nicméně např. v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud akceptoval, že doba tří let byla dostatečná pro to, aby vlastník po nabytí pozemku v restituci mohl vyjádřit své stanovisko ohledně jeho veřejného užívání.
58. Dovodily-li v nynější věci správní orgány konkludentní souhlas ze skutečnosti, že Ing. Š. mlčky strpěl veřejné užívání části jeho pozemku po dobu přibližně 3 let, nejedná se v kontextu výše zmíněné judikatury o závěr nijak excesivní. Ing. Š. nabyl pozemek, na kterém se již po dlouhou dobu nacházela část panelové cesty vedoucí k rodinným domům (k jejichž výstavbě došlo v 70. letech 20. století) a dalším přilehlým nemovitostem. Vzhledem k tomu, že cesta nebyla užívána pouze občasně, ale naopak byla využívána jako přístup k přilehlým rodinným domům nepochybně často, právní předchůdce měl a mohl projevit svůj nesouhlas v přiměřené době.
59. Z tvrzení žalobce, vyjádření Ing. Š. ze dne 21. 6. 2019 ani dalších listin založených ve správním spisu přitom nevyplývají žádné objektivní překážky, které by předchozímu vlastníku bránily stav dotčeného pozemku řádně seznat. Správní orgánům proto nelze vytýkat, že samy aktivně nedomýšlely různé hypotetické osobní situace, které předchozímu vlastníku snad zabránily v tom, aby se seznámil se stavem dotčeného pozemku. Žalobní námitka, že správní orgány neposoudily, zda je s ohledem na osobní poměry předchozího vlastníka tříletá doba dostačující, zůstala pouze ve zcela obecné rovině. Z žalobní argumentace nevyplývá, jaké konkrétní skutečnosti měly správní orgány posoudit,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

ale neučinily tak. Soudu přitom nepřísluší, aby aktivně vyhledával argumenty ve prospěch žalobce (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

60. Z hlediska existence veřejného užívání, resp. souhlasu s ním, přitom nejsou rozhodná sdělení odboru správy majetku a stavebního úřadu Městského úřadu Rakovník ze dne 23. 8. 2000, jichž se žalobce dovolává. Tato sdělení, podle nichž dotčený pozemek nebyl územním plánem ani územním rozhodnutím vymezen jako plocha pro veřejně prospěšnou stavbu, byla učiněna pro Pozemkový fond ČR a jejich smyslem bylo ověření, zda v případě vydání dotčeného pozemku v restituci nehrozí jeho opětovné vyvlastnění, tj. zmaření restituce. Existence veřejně přístupné účelové komunikace nebyla předmětem posouzení a sdělení neprokazují, že by cesta na části pozemku parc. č. XD nebyla obecně užívána širokou veřejností. Vznik veřejně přístupné účelové komunikace přitom nastává ze zákona při naplnění jejích znaků; předpokladem jejího vzniku tedy není žádný úkon správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, č. j. 22 Cdo 1868/2000, nebo rozsudky NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, a ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128). Žalobcův právní předchůdce proto nemohl z uvedených sdělení nabýt legitimní očekávání, že se nemusí seznámit se stavem svého nově nabytého pozemku, případně, že nemusí vyjádřit aktivní nesouhlas s obecným užíváním jeho části.
61. Objektivním důvodem, na základě kterého by bylo možné předpokládat, že předchůdce žalobce nemusel projevit aktivní nesouhlas s obecným užíváním, není ani skutečnost, že pozemek byl označen v katastru nemovitostí jako orná půda, neboť pro vznik či existenci veřejně přístupné účelové komunikace není podstatné, jak je pozemek, na němž se cesta nachází, veden v katastru nemovitostí (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128).
62. Pokud tedy zůstal vlastník pozemku zcela pasivní po dobu přibližně 3 let a faktický stav pozemku nijak neověřil, přestože mu v tom nebránila žádná objektivní překážka, nemohou takové okolnosti účinně zpochybnit závěr, že došlo k udělení konkludentního souhlasu s veřejným užíváním.
63. Tento konkludentně udělený souhlas s veřejným užíváním následně přešel na žalobce okamžikem, kdy nabyl dotčený pozemek od předchozího vlastníka dne 15. 8. 2005. Přestože žalobce projevil nesouhlas s veřejným užíváním záhy po nabytí pozemku (dne 30. 1. 2006 požádal Městský úřad Rakovník o odstranění betonových panelů tvořících spornou komunikaci z dotčeného pozemku) a nesouhlas opakovaně vyjadřoval, jak vyplývá z veškeré další komunikace mezi ním a městem Rakovník, případně ze sporů o odstraňování betonových panelů z dotčeného pozemku, souhlas udělený žalobcovým právním předchůdcem byl závazný a nemohl jej vzít zpět (srov. výše bod 54). V této souvislosti lze připomenout také rozsudek ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, ve kterém Nejvyšší správní soud upozornil, že pozdější aktivní bránění ve veřejném užívání samo o sobě neznamená zánik veřejně přístupné účelové komunikace.
64. Soud má proto ve shodě se správními orgány za to, že souhlas vlastníka pozemku parc. č. XD s veřejným užíváním té jeho části, v níž se fakticky nachází zpevněná komunikace, byl dán.

K otázce nutné komunikační potřeby

65. Výše uvedený závěr o naplnění znaku spočívajícího v souhlasu vlastníka nicméně neznamená, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniklá v minulosti nikdy nezanikne. Může totiž zaniknout i ztrátou jiného ze svých znaků, zpravidla půjde o nutnou komunikační potřebu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
66. Správní orgány dospěly k závěru, že je naplněn znak nutné komunikační potřeby, neboť k přilehlým nemovitostem neexistuje alternativní komunikace. Podle městského úřadu bylo navíc zkoumání této podmínky nadbytečné s ohledem na nesporný souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty. Žalobce naopak již ve správním řízení namítal, že sporná komunikace by mohla vést pouze po pozemcích města Rakovník, aniž by zasahovala do jeho pozemku parc. č. XD, a v žalobě správním orgánům vytýká, že se touto námitkou dostatečně nezabývaly.
67. Předně je třeba upozornit, že se městský úřad mýlil, vyšel-li z předpokladu, že v případě souhlasu vlastníka s užíváním komunikace není třeba se zabývat naplněním znaku nutné komunikační potřeby.
68. V již výše zmíněném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 Ústavní soud upozornil, že „vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (bod 34). Tentýž závěr Ústavní soud zopakoval např. v nálezech ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, a odkázal na něj i v usnesení ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15.
69. Nutnost vždy zkoumat i čtvrtou z podmínek – nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu a mít ji v případě deklarace veřejně přístupné účelové komunikace za prokazatelně splněnou i v případě souhlasu vlastníka komunikace, resp. jeho právních předchůdců potvrdil také rozšířený senát v usnesení ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty a nezbytná komunikační potřeba jsou tedy dva od sebe odlišné znaky, které nelze navzájem směšovat (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, bod 30).
70. Pro splnění podmínky nezbytné komunikační potřeby je nezbytné, aby daná cesta byla buď jediné, nebo z jiného důvodu nezbytné spojení (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Jestliže totiž není ve hře naplnění nutné komunikační potřeby, pak není ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva. **Pokud by šlo o pouhou „cestu z pohodlí“, bez které se komunikační vztahy v dané lokalitě bez závažných potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá.** Je proto namístě vždy zvážit existenci alternativní cesty, která je skutečná a možná. **Ideálně by se taková alternativní cesta měla nacházet (v případě, je-li posuzovaná cesta v soukromém vlastnictví) na pozemcích veřejnoprávní korporace.** Pokud je případná alternativní cesta v soukromém vlastnictví a nelze ji upřednostnit z důvodu, že příslušný vlastník, na rozdíl od vlastníka posuzované cesty, souhlasí s jejím veřejným užíváním, měl by správní orgán považovat za veřejnou cestu tu, která méně zatěžuje soukromé vlastnictví, a to především z pohledu její Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

plochy (srov. Černínová, M., Černín, K. a Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, k § 7).

71. Žalobce v odvolacích námitkách tvrdil, že komunikace zajišťující přístup k rodinným domům v dané lokalitě by mohla vést pouze po pozemcích města Rakovník parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC, aniž by bylo třeba využít také část jeho pozemku parc. č. XD. Na podporu této námitky poukázal na fotodokumentaci a připojil nákres sporné zatáčky s vyznačením šíře městských pozemků a (podle něj nadbytečného) umístění panelů na pozemku parc. č. XD (srov. výše body 13 až 15). V této souvislosti soud doplňuje, že v době rozhodování správních orgánů se vedle pozemku žalobce nacházely pozemky parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC, jimiž je definována sporná cesta ve výrocích rozhodnutí správních orgánů, nyní tyto tři pozemky společně tvoří pozemek parc. č. XB.
72. Žalovaný k námitce existence alternativní komunikace v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že neexistuje srovnatelná alternativa a že žalobcem zmíněné alternativní přístupové komunikace v rozhodné době neexistovaly. Přestože je možné souhlasit s tím, že v době rozhodování správních orgánů neexistovaly další varianty letmo zmíněné žalobcem v odvolání („*přístup vrchem*“ zakreslený v územním plánu a přístup po pozemku města parc. č. XK, viz výše bod 16), tentýž závěr nelze automaticky akceptovat ve vztahu k variantě využití rohu sporné zatáčky, k níž směřovala podstata odvolání. K této variantě se žalovaný vůbec nevyjádřil. Neexistenci komunikace přitom nelze dovozovat pouze z toho, že není zpevněna panely (ostatně komunikace vedoucí po pozemku parc. č. XB v části navazující na sporný úsek má pouze šterkový povrch, jak vyplývá i z výroku napadeného rozhodnutí).
73. Tuto variantu nebylo podle soudu možné bez dalšího vyloučit, a to zejména s ohledem na skutečnost, že pozemky parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC byly (stejně jako v současnosti pozemek parc. č. XB) ve vlastnictví města Rakovník, tedy veřejnoprávní korporace. Pokud by byla šířka cesty vedoucí pouze po zmíněných pozemcích města Rakovník dostatečná pro přístup k rodinným domům v dané lokalitě, byla by současná komunikace v části zasahující žalobcův pozemek parc. č. XD pouze „cestou z pohodlí“. Jak vyplývá z výše uvedeného, pokud by zde existovala dostatečná komunikace vedoucí pouze po městských pozemcích, mohla by část cesty, která by byla pouze „cestou z pohodlí“, existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá. Není přitom pochyb o tom, že žalobce s využíváním pozemku parc. č. XD dlouhodobě nesouhlasí. Pokud by přesah na žalobcův pozemek byl skutečně pouze „cestou z pohodlí“, byla by deklarace veřejně přístupné účelové komunikace v této části nepřiměřeným zásahem do žalobcova vlastnického práva.
74. Otázkou, zda by varianta nastíněná v předchozím odstavci zajišťovala dostatečný přístup pro obyvatele přiléhajících rodinných domů (včetně přístupu pro vozidla složek integrovaného záchranného systému), se však žalovaný vůbec nezabýval, přestože právě na tuto možnost žalobce poukazoval v odvolání. Odpověď na tuto otázku nelze nalézt ani v rozhodnutí městského úřadu, který rovněž kategoricky konstatoval, že ke komunikaci vymezené ve výroku rozhodnutí neexistuje žádná alternativa, a mylně se domníval, že tento znak hodnotí pouze „nad rámec věci“ (srov. výše bod 9). Soud v tuto chvíli nepředjímá, zda žalobcem tvrzená alternativní tvrzená cesta je srovnatelnou alternativou k cestě, která je v současnosti ve sporné zatáčce tvořená panely. S ohledem zejména na fotodokumentaci založenou ve správním spise (viz např. výše bod 13) má však za to, že tuto možnost nelze *a priori* vyloučit. Z odůvodnění správních rozhodnutí ani správního spisu přitom nevyplývá, že by pozemky ve vlastnictví města nemohly být využity v celé své šíři.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

75. V této souvislosti pak nebyla zcela irrelevantní ani námitka žalobce, že část pozemků města je protiprávně zabrána předzahrádkou (srov. výše bod 15 a 16), na kterou žalovaný reagoval pouze konstatováním, že „připlocení“ nenáleží do působnosti silničního správního úřadu. Pokud by byla část pozemků parc. č. XA, parc. č. XB či parc. č. XC (resp. stávajícího pozemku parc. č. XB) v rozporu s právním řádem nezákonně zabrána, což by mohlo vést k zúžení případné alternativní komunikace, nemohla by tato skutečnost sama o sobě vyloučit užití pozemků parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC (nyní parc. č. XB) jako alternativního přístupu do lokality.
76. Nezbytnost využití žalobcova pozemku přitom neprokazuje ani geometrický plán ze dne 26. 10. 2008, který žalovaný využil pro vymezení průběhu deklarované komunikace ve výroku napadeného rozhodnutí, neboť ze správního spisu i z vyjádření města Rakovník vyplývá, že byl vytvořen pro účely jednání o směně pozemků mezi žalobcem a městem Rakovník (viz výše bod 6). Nelze přitom vyloučit, že rozsah případně směňovaného pozemku zahrnuje „cestu z pohodlí“, a nikoliv jen pozemky v nezbytně nutném rozsahu.
77. S ohledem na výše uvedené soudu nezbylo než uzavřít, že závěr, podle kterého k cestě vymezené ve výroku napadeného rozhodnutí zasahující i část žalobcova pozemku parc. č. XD v době rozhodování správních orgánů neexistovala žádná alternativa, nemá dostatečnou oporu ve spise. Napadené rozhodnutí je současně nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se dostatečně nevypořádal s námitkou alternativní cesty, kterou žalobce v odvolání uplatnil dostatečně určitým způsobem. V dalším řízení proto bude na žalovaném, aby na základě odvolacích námitek řádně posoudil, zda žalobcem tvrzená varianta je dostatečnou a plnohodnotnou alternativou pro přístup k přilehlým nemovitostem, a svůj závěr pak přezkoumatelným způsobem vyjádřil v odůvodnění rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

78. Soud shledal žalobu důvodnou v části namítající nedostatečné posouzení naplnění znaku nutné komunikační potřeby, a proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
79. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má tak proti žalovanému právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují jednak zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady související se zastoupením žalobce advokátem ve výši 6 800 Kč, které zahrnují odměnu advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava věci; podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“)], a náhradu hotových výdajů 600 Kč za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce není plátcem DPH. Náklady žalobce tak celkem činí celkem 9 800 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, použitý na základě § 64 s. ř. s.).
80. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil k plnění žádné povinnosti, a proto rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. června 2025

Mgr. Ing. Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu