



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobkyně: **obec Bradlec**
sídlem Bezděžská 9, Bradlec

proti

žalovanému: **Magistrát města Mladá Boleslav**
sídlem Komenského náměstí 61, Mladá Boleslav
zastoupený advokátem Mgr. Janem Krátkým
sídlem náměstí Míru 14, Mladá Boleslav

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou (ve znění její opravy a doplnění ze dne 30. 3. 2025) podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v nezahájení řízení o odstranění pevných překážek podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na pozemku p. č. XA v k. ú. B. (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

území), konkrétně dvou kovových bran umístěných na hranici s ulicí X v obci B. a na hranici s pozemkem p. č. XB. Žalobkyně požaduje, aby soud určil nezákonnost tohoto zásahu a aby žalovanému přikázal zahájit řízení o odstranění uvedených pevných překážek.

Žaloba a vyjádření žalovaného

2. Žalobkyně tvrdí, že předmětem řízení jsou dvě pevné překážky (brány) umístěné na pozemku p. č. XA. Vlastník tohoto pozemku brány postupně umístil v létě 2023 (na hranici s ulicí X) a v létě 2024 (na hranici s pozemkem XB). Bránami uzavřená část pozemku p. č. XA navazuje na místní komunikaci a začíná na ní veřejně přístupná účelová komunikace pro pěší a cyklisty, která dále pokračuje jako pěšina přes pozemky p. č. XB a XC (veřejná zeleň) a větví se na cestu podél obory K. přes pozemky ve vlastnictví žalobkyně p. č. XD a XE. Jedná se o komunikační spojnici pro pěší a cyklisty zejména z okolí ulice X se severovýchodní částí obory, volnočasovým areálem K., tenisovým areálem K. a dalšími nemovitostmi v K. minimálně od roku 2009. Pozemek p. č. XA je dle územního plánu veřejným prostranstvím, takže ho jeho vlastník nemohl znepřístupnit veřejnosti. Proto zde bylo umístěno veřejné osvětlení ve vlastnictví žalobkyně. Také byla před instalací překážek vyštěrkována.
3. Původní vlastník pozemku p. č. XA (společnost Dony Invest, s.r.o.), který „zainvestoval“ stavební pozemky v ulici X, byl v rámci územního plánu srozuměn, že přes pozemek povede veřejně přístupná účelová komunikace. Minimálně konkludentně tak vyslovil souhlas s užíváním cesty pro širší veřejnost jako komunikačního spoje do K. a do obory. O odkupu pozemku p. č. XA žalobkyně s původním vlastníkem jednala, k převodu však nedošlo, neboť v mezidobí byl prodán současnému vlastníkovi V. N. kupní smlouvou ze dne 12. 5. 2023. Ten jej svévolně zahradil, přestože musel být srozuměn s tím, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a veřejné prostranství. Sám jej dříve užíval k průchodu a průjezdu do obory. V důsledku protiprávního jednání stávajícího vlastníka vznikl rozpor ve využití pozemků p. č. XA a p. č. XC oproti územnímu plánu, neboť pozemek p. č. XA (veřejné prostranství dle územního plánu) je zcela znepřístupněn a pozemek p. č. XC (veřejná zeleň dle územního plánu) je přístupný omezeně ze soukromých pozemků nebo pozemků vedlejší obce K. Veřejná zeleň by logicky měla být přístupná z obce, v níž se nachází.
4. Na umístění pevné překážky upozornili žalobkyni její občané v létě 2023. Z osobního jednání starostky žalobkyně a občanů vyplynulo, že se zamezením přístupu nesouhlasí. Žádali žalobkyni, aby ve věci jednala. Obecní úřad žalobkyně vyzýval V. N. k odstranění pevných překážek, což odmítl. Žalobkyně tedy dne 16. 1. 2024 podala žalovanému podnět k zahájení řízení o odstranění pevné překážky. I přes urgence se nedočkala žádného vyrozumění o krocích žalovaného. Dne 11. 6. 2024 podnět rozšířila o odstranění další pevné překážky umístěné na pozemku p. č. XA při hranici s pozemkem p. č. XB v létě 2024. Součástí podnětů byla i informace o tom, jak trvající nezákonnost zkracuje žalobkyni na právech. Žalovaný byl o újmě, která vzniká žalobkyni, informován i při osobních a telefonických jednáních. Dne 12. 6. 2024 požádala žalobkyně Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného ve smyslu § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Krajský úřad dne 18. 6. 2024 přikázal žalovanému, aby vyhodnotil podnět žalobkyně a vyrozuměl žalobkyni jako podatele o způsobu jeho vyřízení. Poté, co žalobkyně informovala žalovaného o záměru podat

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

opětovně žádost o opatření proti nečinnosti, bylo jí doručeno osvědčení datované dne 21. 10. 2024, dle něž sporná komunikace vedoucí přes pozemek p. č. XA není veřejně přístupnou účelovou komunikací a neplní komunikační potřebu. Osvědčení bylo vydáno po provedení místního šetření, jehož se účastnila pouze Policie ČR, a pouze za účelem, aby žalovaný vykázal činnost. Není rozhodnutím v řízení o odstranění pevné překážky. O sporných skutečnostech nelze vydávat osvědčení. Zda, je určitá část pozemku veřejně přístupnou účelovou komunikací, si má správní orgán posoudit jako předběžnou otázku, a poté vydat rozhodnutí ve správním řízení. Žalobkyně nemá informaci o tom, že by žalovaný zahájil řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

5. Žalobkyně v nečinnosti žalovaného shledává zásah do svého vlastnického práva k pozemkům p. č. XD a XE, neboť instalaci pevných překážek je k nim žalobkyni zamezen přístup. Žalobkyně též vlastní veřejné osvětlení na pozemku p. č. XA, které musela dočasně odinstalovat (ale zůstává na něm technické zařízení). Nečinnost žalovaného zasahuje i do žalobkynina práva na samosprávu. Žalobkyně má právo hájit charakter svého území a život obyvatel před protiprávním jednáním zasahujícím do schváleného způsobu využití území a prostupnosti krajiny deklarované v územním plánu, jakož i před jednáním, které omezuje dopravu pěších a cyklistů na území obce. Žalobkyně v tomto ohledu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 11. 5. 2021, č. j. 10 As 8/2020 – 45. Nečinnost žalovaného znemožňuje žalobkyni realizovat na svém území územní plán. Znepřístupněním pozemku p. č. XA není dodržována územním plánem deklarovaná prostupnost krajiny. Žalobkyně nepodává žalobu za občany (třetí osoby), ale za sebe, přiměřeně dle nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Žalobkyni svědčí aktivní legitimace i s ohledem na to, že by se mohla bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí, které by vzešlo z řízení o odstranění pevné překážky.
6. Žalobkyně má též za to, že u cesty na pozemku p. č. XA jsou splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Je bez významu, že komunikace není zanesena do katastrální mapy. Původní vlastník byl v rámci územního plánu srozuměn s tím, že přes pozemek p. č. XA povede místní komunikace, která se napojí na ulici XX a na komunikaci, jež měla vést podél severní hranice obory. K realizaci napojení ulice X přes pozemek p. č. XA na ulici XX a k výstavbě komunikace pro motorová vozidla podél obory nedošlo. Byla však udržována cesta (o délce asi 10 metrů), která přes pozemek p. č. XA vede na veřejnou zeleň na pozemku p. č. XC a dále do obory. Původní vlastník průchod veřejnosti strpěl a nikdy proti němu aktivně nebrojil. Pokud cesta přestane být zřetelná v terénu v důsledku protiprávního jednání, nelze k tomu přihlížet. K cestě neexistuje rovnocenná alternativa. Lze uvažovat o cestě ulicí X „kolem koní“ se vstupem do severozápadní části obory, jejíž délka měřená od počátku do konce uzávěry činí 1 400 m oproti 10 m (délka uzávěry pozemku p. č. XA). Její využití by tedy znamenalo podstatnou zacházku. Tato cesta je také nerovná, po většinu roku rozblácená a jde o náročnější terén pro cyklisty a pěší (zejména pro seniory). Sporná cesta naproti tomu bývá suchá, nejsou zde vyjeté koleje a neдрží se v ní voda. Cesta „od koní“ je i méně bezpečná, neboť pěší musí překonat určitou vzdálenost podél místní komunikace v části ulice X, ke které nepřiléhá chodník a za krajnicí není ani dostatek místa k bezpečné chůzi. Provoz zde není zanedbatelný, neboť jde o odbočku z páteřní komunikace z ulice XX, a pěší musí překonat dvě až tři křížení místních komunikací. Je třeba přihlížet i k tomu, že sporná cesta je užívána z velké části pejskaři, pro něž průchod alternativní komunikací přináší další rizika. Druhou možnou alternativou je cesta přes ulici X na ulici XX podél

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

místní komunikace a dále kolem staveb vodovodů a kanalizací do obory, která činí asi 2,5 km. Vykazuje podstatně nižší bezpečnost, neboť v části není chodník ani cyklostezka a snížená přehlednost na křižovatce ulic XX a X je zřejmá již z toho, že zde bylo nainstalováno zrcadlo.

7. Sporná cesta není jen cestou z pohodlí, ale významnou komunikační spojnici pro pěší a cyklisty do obory a na ni navazující nemovité věci (volnočasový areál K., kurty či centrum K. s poštou a školou). Ani zkratka nevyklučuje naplnění nutné komunikační potřeby. Pro přístup do obory je vhodné zachovat užívání jak sporné cesty, tak cesty „*kolem koní*“, neboť se vzájemně doplňují. Zamezení vstupu kteroukoliv z nich významně sníží prostupnost krajiny, což je v rozporu s veřejným zájmem a územním plánem. Obě cesty jsou od sebe při cestě oborou vzdáleny asi 800 metrů. Jedna zajišťuje vstup do severovýchodní části obory, zatímco druhá do severozápadní. Z hlediska kvalitního využívání obory k volnočasovým aktivitám jsou nezaměnitelné a nenahraditelné.
8. Žalovaný se k žalobě nevyjádřil.

Jednání

9. Soud v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s jednal v nepřítomnosti žalobkyně, která se z jednání omluvila, aniž by současně požádala o odročení. Žalovaný na jednání navrhl žalobu zamítnout. Uvedl, že provedl místní prohlídku pozemku p. č. XA za účasti Policie ČR, na jejímž základě dospěl k závěru, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Vydal pouze osvědčení, protože o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace neměl pochybnosti a nebyly námitky týkající se veřejné komunikace. Dle žalovaného by se mohlo jednat o veřejné prostranství, nikoliv ale o komunikaci. Zpřístupnění veřejných prostranství řeší stavební úřad v K., na nějž se měla žalobkyně obrátit s žádostí o odstranění překážky z veřejného prostranství. Skutečnost, že cesta přes něčí pozemek k veřejnému místu je kratší, neznamená, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Zahájení řízení o odstranění pevné překážky by zasáhlo do soukromého vlastnictví.
10. Na návrh žalobkyně soud provedl důkaz přílohami k návrhu na zahájení řízení ze dne 16. 1. 2024 (tři fotografie brány na pozemku p. č. XA a výřez mapy katastru nemovitostí s vyznačením tohoto pozemku, tyto přílohy nejsou součástí správního spisu), informacemi z katastru nemovitostí o pozemcích p. č. XD, XE a XF, jednou fotografií pozemku p. č. XA před instalací brány a třemi fotografiemi po její instalaci, čtyřmi mapami s vyznačením sporné cesty a alternativních cest a informací z katastru nemovitostí k pozemku p. č. XC (žalobkyně ji nepředložila, soud si ji tedy opatřil sám z webových stránek katastru nemovitostí). Dále soud provedl důkaz informacemi z katastru nemovitostí o pozemcích p. č. XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN a XO, mapou pošt v B. a K., mapou škol v K., výpisem z Rejstříku škol a školských zařízení, čtyřmi aktuálními ortofotomapami z webových stránek mapy.com (celkový pohled na B., mapa s vyznačením délky alternativní cesty, mapa obory K. a mapa severní části lokality), historickou ortofotomapou z let 2001 až 2003 z webových stránek mapy.com, dvěma mapami s vyznačením hranic pozemků z katastru nemovitostí a dvěma ortofotomapami z katastru nemovitostí.
11. Soud neprováděl důkaz listinami, které žalobkyně navrhla k důkazu a jsou součástí správního spisu (návrh na zahájení řízení – kromě příloh, žádost o sdělení výsledků správního řízení, urgence žádosti, návrh na rozšíření řízení o odstranění překážky, příkaz

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

krajského úřadu ze dne 18. 6. 2024, osvědčení žalovaného ze dne 21. 10. 2024 a informace z katastru nemovitostí o pozemcích p. č. XA a XB). Seznámení se s obsahem správního spisu zásadně nevyžaduje provádění dokazování. Žalovaný vedl správní spis ve smyslu § 17 správního řádu ve věci žalobkynina podnětu k zahájení řízení o odstranění pevné překážky. Oba účastníci se tedy s jeho obsahem mohli seznámit.

12. Soud taktéž neprovedl důkaz územním plánem žalobkyně ani výsledky starostky žalobkyně, předchozí starostky či obyvatel žalobkyně, neboť byly žalobkyní navrženy k prokázání skutečností, které nebyly podstatné pro posouzení věci. Vymezení pozemků p. č. XA a XC jako veřejného prostranství a veřejné zeleně v územním plánu nemá žádnou relevanci pro naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace (viz též níže bod 53). Relevantní není ani skutečnost, že si obyvatelé žalobkyně stěžovali starostce na umístění pevné překážky novým vlastníkem pozemku p. č. XA, popř. že dříve tento pozemek užívali k přístupu do obory (k čemuž byly patrně navrženy výsledky uvedených osob), neboť soud dospěl k závěru, že dosud zjištěné skutečnosti nenasvědčují naplnění znaku nutné komunikační potřeby. Proto se již nezabýval dalšími znaky veřejně přístupné účelové komunikace, resp. podmínkami pro zahájení řízení o odstranění nepovolené pevné překážky.

Obsah správního spisu

13. Dne 16. 1. 2024 bylo žalovanému doručeno podání nazvané „*Návrh na zahájení řízení o odstranění pevné překážky*“, kterým se žalobkyně s odkazem na § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích domáhala zahájení řízení o odstranění pevné překážky z pozemku p. č. XA. Žádala i vyrozumění o dalších krocích v této věci. Uvedla, že řízení o odstranění pevné překážky lze zahájit i na návrh osoby, která komunikaci užívá pravidelně z naléhavé komunikační potřeby. Žalobkyni její občané upozornili na umístění překážky v podobě pevného oplocení (brány), která byla v létě 2023 umístěna na pozemek p. č. XA, jehož vlastníkem je V. N. Vlastník v lokalitě řadu let bydlí, ale pozemek p. č. XA koupil až v květnu 2023 a krátce poté jej přehradil, a uzavřel tak přístup pěším a cyklistům z ulice X do nedaleké obory a dále do K., který je řadu let hojně využíván pěšími. Z osobního jednání s občany (vlastníky nemovitostí v lokalitě) konaného dne 9. 11. 2023 vyplynulo, že se zamezením přístupu nesouhlasí. Obecnímu úřadu žalobkyně bylo předloženo i několik písemných prohlášení občanů, že cestu užívali k přístupu do obory, a překážka tak snížila prostupnost širší veřejnosti do krajiny. Je tak nepravdivé tvrzení V. N., že s přehrazením „*nikdo nemá problém*“. Je mu nepochybně známo, že tento pozemek byl (nepochybně i s vědomím předchozího majitele) užíván pro přístup do obory a dál do K. Cesta splňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Definiční znak nutné komunikační potřeby je třeba hodnotit z pohledu subjektů, které komunikaci užívají (širší veřejnosti). K podnětu žalobkyně doložila ortofotomapu pozemku p. č. XA a okolí a fotografii pevné překážky, na které je zobrazena kovová brána na hranici pozemku p. č. XA a ulice X, za kterou je šterková cesta (oplocená zprava i zleva) a sloup (patrně veřejného osvětlení).
14. Dopisy ze dnů 11. 4. 2024 a 6. 5. 2024 se žalobkyně tázala na výsledek správního řízení. Ve druhém dopise upozornila, že od podání návrhu již uplynulo více než 90 dní a zvažuje podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Podáním ze dne 15. 5. 2024 žalobkyně předložila část projektové dokumentace pro stavební povolení komunikace – ulice X. Dle koordinační situace z ledna 2004 měl být pozemek p. č. XA zčásti

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

veřejnou komunikací pro pěší a zčásti veřejnou zelení. I podle stávajícího územního plánu je pozemek p. č. XA určen jako veřejné prostranství. K podání byla doložena zmíněná část projektové dokumentace pro akci „*Obytná skupina rodinných domů, komunikace, inženýrské sítě – p. č. XP, k. ú. B.*“, investor Dony Invest. Na výkresu „*Komunikace – situace*“ je pozemek p. č. XA v jižní části vyznačen jako „*Veřejná komunikace – pěší komunikace zámková dlažba*“ a v severní jako „*Veřejné prostory – zatravnění + keřová a stromová zeleň*“. Na jiném výkresu (koordinační situace) je uvedeno datum „01/2004“ a razítko o schválení stavebním úřadem s datem 3. 8. 2004.

15. Dne 11. 6. 2024 žalobkyně zaslala žalovanému podání nazvané „*Návrh na rozšíření řízení o odstranění pevné překážky ve vztahu k další překážce*“, v němž žádala, aby bylo řízení vedeno rovněž ve vztahu k bráně, kterou V. N. instaloval v nedávné době na hranici pozemku p. č. XA s pozemky p. č. XB a XC. Zopakovala, že pozemek p. č. XA je v územním plánu veden jako veřejné prostranství a pozemky p. č. XB a XC jsou vedeny jako veřejná zeleň. Pro naplnění jejich účelu je nezbytný přístup veřejnosti.
16. Ve správním spise je dále založena kupní smlouva ze dne 12. 5. 2023, kterou Dony Invest prodává pozemek p. č. XA kupujícímu V. N. Součástí spisu je i katastrální mapa pozemku p. č. XA a jeho okolí a informace z katastru nemovitostí k pozemkům p. č. XA, XG, XQ, XR, XS, XT, XB, XU a XV.
17. Dne 18. 6. 2024 vydal krajský úřad příkaz č. j. 078156/2024/KUSK-OP/Svo, jímž na základě žádosti žalobkyně o opatření proti nečinnosti přikázal žalovanému, aby neprodleně, nejpozději do 10 dní od obdržení příkazu, vyhodnotil podnět žalobkyně evidovaný pod č. j. 57/2024/OUBR a vyrozuměl žalobkyni o způsobu jeho vyřízení, příp. oznámil zahájení řízení z moci úřední dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a ve lhůtě 30 dní od zahájení řízení meritorně rozhodl.
18. E-mailem ze dne 21. 10. 2024 sdělila Policie ČR, Územní odbor Mladá Boleslav, Dopravní inspektorát k žádosti žalovaného, že ve stávajícím stavu pozemku p. č. XA, který je v soukromém vlastnictví, nespátřuje pozemní komunikaci podle zákona o pozemních komunikacích a ani neshledává komunikační potřebu.
19. „*Osvědčením*“ ze dne 21. 10. 2024 žalovaný žalobkyni k její žádosti o odstranění překážky sdělil, že pozemek p. č. XA je ve vlastnictví V. N. a není pozemní komunikací podle zákona o pozemních komunikacích a nespátřuje zde komunikační potřebu. Žalovaný dále uvedl, že pozemek je široký asi 4 metry a neslouží k nutnému spojení jednotlivých nemovitostí nebo jejich spojení s ostatními komunikacemi. Po prohlídce provedené na místě samém za účasti policie nespátřuje v současném stavu pozemní komunikaci ani nutnou komunikační potřebu. Instalované oplocení tedy není překážka v provozu na pozemní komunikaci.

Procesní předpoklady

20. Žalobkyně se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nezahájení řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.
21. Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, připustil možnost bránit se proti nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), žalobou na ochranu před Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nezákonným zásahem. Překonal tím dosavadní judikaturu, která obecně neumožňovala domáhat se u správního soudu zahájení řízení zahajovaného pouze z moci úřední. NSS současně vyslovil, že tyto závěry lze aplikovat i mimo rámec § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Jako příklad výslovně uvedl řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 zákona o pozemních komunikacích, u nějž dosavadní judikatura (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, č. 1486/2008 Sb. NSS.) konstruovala možnost zahájení řízení i na žádost. Nově zaujatý právní názor rozšířeného senátu již nenutí soudy „utvářet“ nějaké řízení na žádost tam, kde žádné takové řízení není, protože je řízením zahajovaným z moci úřední (viz body 71 a 72 rozsudku *Žaves*). Závěry rozsudku NSS č. j. 6 Ans 2/2007 – 128 o tom, že řízení dle § 29 zákona o pozemních komunikacích lze za určitých okolností zahájit i na žádost, tak byly rozsudkem *Žaves* rovněž překonány. Žalobkyně tedy zvolila správný žalobní typ.

22. Soud má za to, že žalobkyně taktéž splnila veškeré podmínky, které rozšířený senát v rozsudku *Žaves* vymezil k tomu, aby žalobu bylo možné věcně projednat. Podaná žaloba nesleduje ochranu práv jiných osob ani veřejného zájmu (*actio popularis*, první komplex podmínek, viz body 82 až 84 rozsudku *Žaves*). Žalobkyně by totiž v souladu s § 44b zákona o pozemních komunikacích byla účastnicí řízení, jehož zahájení se domáhá. Přednesla i dostatečná tvrzení o dotčení svých práv nečinností žalovaného zakládající její aktivní procesní legitimaci. Rozšířený senát v bodě 71 rozsudku *Žaves* podotkl, že překonaný rozsudek šestého senátu ochranu „*správně neposkytl komukoli, nýbrž ji omezil jen na takového žalobce, který pozemní komunikaci nutně potřebuje pro přístup ke své nemovitosti.*“ Toto vyjádření nicméně nelze chápat jako úplný výčet všech situací, ve kterých je případný žalobce aktivně (procesně a posléze případně i věcně) legitimován. Rozšířený senát zjevně mínil toliko aprobovat jeden ze závěrů – v některých jiných ohledech překonaného – rozsudku šestého senátu o tom, kdy se nezahájení řízení o odstranění pevné překážky může dotknout právní sféry (zejm. vlastnického práva) žalobce. To ale neznamená, že neexistují i jiné případy možného dotčení (jiných) práv žalobce.
23. Pozdější judikatura NSS (i na základě žalobkyní citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14) přitom dovodila, že obce jsou v rámci samostatné působnosti oprávněny hájit práva své komunity. Do samostatné působnosti spadá podle § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), i uspokojování potřeb občanů obce, včetně potřeby dopravy a spojů. Aktivní procesní legitimace obce tedy zahrnuje i zastupování zájmů jejích obyvatel a je oprávněna za ně „mluvit“, jde-li o uspokojování této potřeby. V tomto pojetí se nejedná o *actio popularis*. Nepřípustným by bylo, pokud by obec převzala hájení zájmů konkrétních individuálních osob (viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, č. 4377/2022 Sb. NSS, body 15 až 21). Prostřednictvím žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. tak obce mohou prosazovat i právo na samosprávu. Výše uvedený rozsah samostatné působnosti nalézá odraz v § 44b zákona o pozemních komunikacích, jenž zakládá obci účastenství v řízení ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací nacházejících se na jejím území i v případě, že není jejich vlastníkem (viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023 – 32, bod 20).
24. Závěry obou citovaných rozsudků byly vysloveny přímo v souvislosti s postavením obcí v řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 zákona o pozemních komunikacích. Obec tedy může v tomto řízení jako účastnice dle § 44b zákona o pozemních komunikacích hájit nejen své vlastnické právo, ale i právo na samosprávu, konkrétně zájmy svých občanů na Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

uspokojování potřeb dopravy a spoju. Tvrzení o dotčení těchto zájmů umístěním nepovolené pevné překážky na pozemní komunikaci na území obce proto může založit její aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby, kterou se domáhá zahájení řízení o jejím odstranění.

25. Žalobkyně tvrdí, že nový vlastník pozemku p. č. XA zahradil cestu, která navazuje na místní komunikaci X a dále pokračuje přes pozemky p. č. XB a XC (veřejná zeleň; všechny tři pozemky jsou dle žalobkyně regulovány jejím územním plánem, tedy nacházejí se nutně na jejím území) až na cestu podél obory K. Slouží jako dopravní spojnice pro veřejnost z řad občanů obce (pěší a cyklisty) se severovýchodní částí obory, volnočasovým areálem K., tenisovým areálem K. a dalšími nemovitostmi v K. Tato tvrzení soud pokládá za dostatečná z hlediska aktivní procesní legitimace žalobkyně. Je zřejmé, že žalobkyně hájí zájmy svých občanů (zejména těch žijících v blízkosti ulice X) na dopravě pěších a cyklistů přes pozemek p. č. XA na jejím území do obory K., resp. i dále, což spadá do její samostatné působnosti. Žalobkynina tvrzení také plausibilně vypovídají o možném zásahu do práva na samosprávu zahrazením pozemku p. č. XA pevnými překážkami, jejichž odstranění by bylo předmětem řízení, které žalovaný nezhájil. Žalobkyně je proto aktivně procesně legitimována. Žalobkyně nadto doplnila, že sporná cesta slouží i k přístupu k některým pozemkům v jejím vlastnictví. Aktivní procesní legitimace by tedy byla dána i s ohledem na možný zásah do žalobkynina vlastnického práva.
26. Soud dále ve stručnosti konstatuje, že splněn je i druhý komplex podmínek vymezený rozsudkem *Žaves* (viz body 85 až 87), neboť neexistuje žádný jiný moment, v němž žalobkyně mohla nebo bude moci chránit svá práva. Žalovaný na její podnět po několika urgencích a vydání opatření proti nečinnosti odpověděl toliko vydáním „osvědčení“, proti němuž se nelze bránit žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud podotýká, že toto „osvědčení“ nelze vyhodnotit jako rozhodnutí v materiálním smyslu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť z něj neplyne vůle žalovaného založit, změnit, zrušit či závazně určit práva a povinnosti adresáta, tedy zasáhnout do jeho právní sféry. Obsahově jde spíše o pouhé vyrozumění o tom, že žalovaný neshledal na základě žalobkynina podnětu důvody k zahájení řízení z moci úřední ve smyslu § 42 správního řádu.
27. Žaloba je i přípustná (§ 85 s. ř. s.), neboť žalobkyně bezvysledně podala žalovanému podnět k zahájení řízení o odstranění pevné překážky ve smyslu § 42 správního řádu (včetně všech obsahových náležitostí dle rozsudku *Žaves*) a zahájení řízení nedosáhla ani žádostí o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu (viz body 90 až 101 rozsudku *Žaves*). Žaloba je rovněž včasná (§ 84 odst. 1 s. ř. s.), neboť žalobkyně se domáhá ochrany proti trvajícimu zásahu (viz bod 102 rozsudku *Žaves*).
28. Soud proto žalobu věcně projednal. Při svém rozhodování vycházel ze skutkového i právního stavu ke dni svého rozhodování (viz § 87 odst. 1 s. ř. s. a např. rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2025, č. j. 1 As 315/2024 – 32, bod 11).

Posouzení věci

29. Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* nastínil i to, čím se má krajský soud při rozhodování o zásahové žalobě proti nezahájení správního řízení zabývat: *[r]ozhodnou otázkou pro krajský soud je pouze to, zda má být správní řízení zahájeno, nikoli jak má být v případně zahájeném řízení rozhodnuto. Soud se tak bude zabývat tím, zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

příslušného řízení stanoví zákon. Závěr soudu v případném vyhovujícím rozsudku bude založen na skutkových okolnostech známých soudu v okamžiku jeho rozhodování. Úkolem soudu však není nabrát činnost příslušného správního orgánu a věc plně posoudit po skutkové stránce, zejména bude-li třeba ve věci provést rozsáhlejší dokazování. Smyslem vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to rozumné předpoklady.“ (viz body 103 až 105, zvýraznil soud). Pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění „vstupních“ (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení (viz bod 89).

30. Podle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku. Podle odst. 3 pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.
31. Z citovaného § 29 odst. 3 věty první zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že silniční správní úřad nemá správní uvážení ohledně toho, zda zahájí řízení o odstranění pevné překážky. Zjistí-li tedy, že taková překážka byla umístěna na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, aniž by ji povolil, je povinen z moci úřední zahájit řízení o jejím odstranění. K témuž závěru dospívá i komentářová literatura (viz Černín, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, dostupné v právním informačním systému ASPI, komentář k § 29, bod 19). Soud se tak musí zabývat toliko tím, zda existují *rozumné předpoklady* k tomu, aby žalovaný toto řízení zahájil. To je třeba dle názoru soudu chápat tak, že zjištěné skutečnosti *alespoň s určitou pravděpodobností nasvědčují* tomu, že se na veřejně přístupné účelové komunikaci nachází nepovolená pevná překážka. Správní orgány totiž nemohou zahajovat řízení z moci úřední jen tak „z rozmaru“, pro případ, že by náhodou mohla být umístěna pevná překážka tam, kde to zákon bez povolení neumožňuje. Takový postup by byl v rozporu se zásadami hospodárnosti (viz § 6 odst. 2 správního řádu, zejména pravidlo, že dotčené osoby mají být co nejméně zatěžovány) i proporcionality (viz § 2 odst. 3 správního řádu).
32. Je tedy třeba se zabývat tím, zda zjištěné skutečnosti alespoň s určitou pravděpodobností nasvědčují tomu, že se na pozemku p. č. XA (1) nachází veřejně přístupná účelová komunikace, na kterou (2) byla umístěna pevná překážka, (3) aniž by to příslušný silniční správní úřad (žalovaný) povolil (viz § 29 odst. 1 a odst. 3 věta první zákona o pozemních komunikacích). Všechny tři podmínky musí být splněny současně. Součástí úvah, které je před vlastním zahájením řízení o odstranění pevné překážky učinit, je proto i vyřešení předběžné otázky, zda se na pozemku p. č. XA (alespoň s jistou pravděpodobností) nachází veřejně přístupná účelová komunikace se všemi znaky plynoucími ze zákona a judikatury. Těmi 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. I tyto definiční znaky musí být naplněny současně (kumulativně). V takovém případě vzniká veřejně přístupná účelová komunikace přímo ze zákona, aniž by bylo třeba vydání

konstitutivního rozhodnutí (viz např. bod 11 rozsudku NSS ze dne 3. 7. 2025, č. j. 10 As 82/2025 – 39).

33. Soud na tomto místě poznamenává, že řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční a projednací (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2016, č. j. 6 As 107/2016 – 52). Je tedy v první řadě na účastnících, aby do soudního řízení vnesli potřebná tvrzení a důkazy. To platí i pro řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v němž jsou tak za objasnění skutkového stavu odpovědné především strany. Ze soudního řádu správního nevyplývá výlučná odpovědnost správního soudu ze své iniciativy zjišťovat veškeré možné alternativy skutkového stavu. Provedení jiných než procesní stranou navržených důkazů (§ 52 odst. 1 s. ř. s.) přichází v úvahu tehdy, vyplývá-li taková potřeba přímo ze soudního či správního spisu (viz body 20 a 21 rozsudku NSS ze dne 24. 7. 2025, č. j. 22 Ads 68/2025 – 42). Je proto na žalobkyni, aby tvrdila a prokázala skutečnosti nasvědčující tomu, že jsou splněny veškeré shora vyjmenované předpoklady; a naopak na žalovaném aby obhájil svůj postup spočívající v nezahájení řízení o odstranění pevné překážky. Soud nebude zásadně z vlastní iniciativy dohledávat žalobkyní netvrzené rozhodující skutečnosti a vyhledávat k nim důkazy, ale ani domýšlet možnou obranu za žalovaného. Věcí se tak bude zabývat primárně v rozsahu tvrzení (důkazů), které účastníci uvedli (navrhli).
34. Soud nejprve zkoumal, zda zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že je u sporné cesty na pozemku p. č. XA splněn znak nutné komunikační potřeby, neboť ten se již z žaloby jeví jako nejproblematictější.
35. Podstatou posouzení existence nutné komunikační potřeby je zodpovězení otázky, zda existují jiné způsoby, jak zajistit spojení příslušných nemovitostí s okolními pozemními komunikacemi, aniž by došlo k omezení vlastnického práva. Jak totiž dovodil Ústavní soud, „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“ (viz náleze ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Nutná komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (viz např. bod 43 rozsudku NSS ze dne 9. 7. 2025, č. j. 9 As 241/2024 – 105, a tam citovaná judikatura). V odůvodněných případech může být posuzována i ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům (viz rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021 – 50).
36. Judikatura i komentářová literatura dovodila celou řadu kritérií, k nimž se přihlíží při hodnocení nutné komunikační potřeby. Je třeba zkoumat, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí a zda je udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období. Alternativní cesta se posuzuje mj. ve vztahu ke způsobu užívání zpřístupňovaných nemovitostí. Zkoumá se nejen to, zda tato cesta reálně existuje, ale i to, jaký typ dopravy má pojmout a zda je toho schopna, dále její dopravně technický a stavební stav či délka obou posuzovaných cest a jejich vztah k ostatním cestám v lokalitě. Hodnotit je třeba také bezpečnost či vhodnost z hlediska využívání cesty pro různé způsoby dopravy (viz bod 48 rozsudku NSS ze dne 9. 7. 2025,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

č. j. 9 As 241/2024 – 105), včetně cyklistů a chodců, tedy schůdnosti a sjízdnosti v různých povětrnostních podmínkách a ročních obdobích (viz např. bod 26 rozsudku NSS ze dne 19. 2. 2025, č. j. 2 As 94/2024 – 30). Alternativní cesta nemusí být nutně stejně kvalitní ani komfortní (viz např. bod 28 rozsudku NSS ze dne 7. 11. 2024, č. j. 2 As 279/2023 – 27), musí však být schopná sloužit stejnému účelu jako sporná cesta (viz bod 26 rozsudku NSS č. j. 8 As 65/2021 – 50). Jinými slovy je nutno vyhodnotit, zda se typ dopravy, který umožňuje sporná cesta, a to v rozsahu, v němž to povaha zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat též po alternativní cestě (viz bod 19 rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021 – 70).

37. Ve vztahu ke kritériu vzdálenosti dále obecně platí, že to, že je sporná cesta kratší, z ní ještě samo o sobě nečiní komunikaci nezbytnou. Zkratka bude proto ve většině případů označena za pouhou „cestu z pohodlí“, na jejímž zachování není dostatečný veřejný zájem. Může se však stát, že by zánik sporné cesty a užívání alternativní cesty znamenal významnou zajižděku (resp. zacházku), jejíž délka by byla ve výrazném nepoměru k délce spojení po sporné cestě. V takovém případě lze i pouhou zkratku prohlásit za nezbytnou, takže bude znak nutné komunikační potřeby naplněn. Je přitom třeba přihlížet k tomu, k jakým způsobům dopravy (chodci, cyklisté, automobily atp.) má sporná a alternativní cesta sloužit (viz body 26 až 29 rozsudku NSS č. j. 8 As 65/2021 – 50).
38. Při posuzování nutné komunikační potřeby ani není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části; naopak při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady hodnotit cestu jako funkční celek (viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022 – 36). Při posouzení znaku nutné komunikační potřeby je tak třeba se zabývat tím, zda komunikace tvoří jeden funkční celek a zda je dán veřejný zájem na jejím nedělení, resp. nevyčlenění pozemku, na němž je existence veřejně přístupné účelové komunikace sporná (viz bod 18 rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2025, č. j. 8 As 166/2024 – 46, a tam citovaná literatura).
39. Podstatná je i otázka vlastnictví sporné cesty a jejích alternativ. U každé cesty ve vlastnictví fyzické či právnické osoby je nutno se ptát, zda stejný účel nemůže naplnit jiná cesta, ideálně pak taková, která se nachází ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (obce, kraje nebo státu). Jestliže například k určité skupině nemovitostí vede kromě sporné cesty ještě i místní komunikace (ve vlastnictví obce), pak zřejmě sporná cesta nutnou komunikační potřebu nenaplní (viz bod 18 rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2025, č. j. 8 As 166/2024 – 46, a tam citovaná literatura). Jako alternativní by tak zásadně měla být upřednostněna cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (viz rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021 – 70, bod 19).
40. V projednávané věci je zřejmé – a sama žalobkyně to i připouští – že jednu z alternativ ke sporné cestě by mohla představovat cesta tzv. „*kolem koní*“, tj. ze západní strany obory. Její trasu včetně vzdálenosti soud zobrazuje na snímku níže (jenž byl proveden k důkazu; obrázek soud pouze pro přehlednost ořezal a vyznačil v něm červenou barvou trasu komunikace vedoucí z pozemku p. č. XA):



41. Žalobkyně nepochybně (resp. dokonce sama připouští), že na shora vyznačené trase se nachází stálá cesta zřetelná v terénu. Dokládají to i ortofotomapy z mapového portálu mapy.com a webových stránek katastru nemovitostí, jimiž soud provedl důkaz. Z těch je patrné, že alternativní cesta existovala dokonce dříve, než sporná, neboť je zachycena již na snímku z let 2001 – 2003, kde se ještě nenachází ani část místních komunikací vedoucích ke sporné cestě. Žalobkyně má ale za to, že tato cesta nepředstavuje dostatečnou alternativu ke sporné komunikaci. S tím soud nemůže souhlasit.
42. Žalobkyně ve své argumentaci především vychází z nesprávného předpokladu, že je třeba srovnávat pouze spornou část cesty na pozemku p. č. XA s celou cestou od hranice pozemku p. č. XA s ulicí X až opět k hranici pozemku p. č. XA „z druhé strany“, tj. s pozemkem p. č. XB. Tak tomu ale není. Žalobkyně sama tvrdí, že sporná cesta slouží veřejnosti (zejm. občanům žalobkyně) – pěším a cyklistům – k tomu, aby se dostala do obory K. za účelem rekreace (popř. i dále za ni). Nutná komunikační potřeba se tak v tomto případě musí vztahovat taktéž k veřejnosti (občanům žalobkyně) a k území obory. Ve skutečnosti je tak třeba porovnat *celou cestu od hranice pozemku p. č. XA s pozemkem p. č. XG až k hranici obory* se shora vyznačenou alternativní cestou. Jak totiž plyne z výše citované judikatury, nutná komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (v tomto případě jde o oboru K.) a současně je třeba ji hodnotit jako funkční celek. Nelze tedy odhlížet od toho, že k tomu, aby veřejnost dosáhla kýženého cíle (obory), musí kromě pozemku p. č. XA ještě projít (minimálně) i přes pozemky p. č. XB a XC.
43. Stejně tak nelze délku alternativní cesty měřit až opět k hranicím pozemku p. č. XA s pozemkem p. č. XB. Cílem veřejnosti je v tomto případě obora K. jako taková, nikoliv některá konkrétní (např. severní) část. Žalobkyně sice uvádí, že z hlediska „*kvalitativního využití*“ obory k volnočasovým aktivitám jsou obě cesty nezaměnitelné a nenahraditelné, netvrdí ale nic o tom, v čem by právě tato severní část měla být „speciální“ (např. že by ji Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

veřejnost užívala k aktivitám, které jinde v oboře provozovat nelze). Soud tak neshledává žádný důvod posuzovat nutnou komunikační potřebu právě ve vztahu k této části osoby. Je třeba zdůraznit, že obora má dle samotné žalobkyně sloužit k rekreaci a sportu (pejskařům, cyklistům atp., viz např. str. 6 první a poslední odstavec a str. 7 první odstavec jejího vyjádření ke znakům veřejně přístupné účelové komunikace). Argumentuje-li tak žalobkyně, že při cestě oborou jsou od sebe oba vstupy vzdáleny 800 metrů, lze jí odvětit, že v tomto případě platí rčení, že „cesta je cíl“. Tedy že využití obory (dle samotné žalobkyně) spočívá primárně právě v procházkách, projížďkách apod. – jakmile se do ní tedy chodec či cyklista dostane, je již tam, kam mířil za těmito aktivitami. Žalobkyně též uvádí, že k „těmta“ (patrně severním) částem obory neexistuje vstup z území žalobkyně; současně ale připouští, že skrze oboru se lze dostat od jednoho vstupu k druhému. Samotný fakt, že cesta vede i územím sousední obce K. (konkrétně část v oboře, viz ortofotomapa obce B.), je pak pro splnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace zcela irelevantní. Jde-li o další nemovitosti za oborou (v K.), je zřejmé, že k přístupu k nim je v obou případech nutné projít skrze oboru. Opět tedy není důvod měřit cestu až hranici pozemků p. č. XA a XB.

44. Z hlediska kritéria délky obou cest tak není možné vycházet z toho, že je srovnávána cesta o délce 10 metrů (na pozemku p. č. XA) s cestou o délce asi 1 400 metrů (tolik má dle tvrzení žalobkyně měřit alternativní cesta od hranice pozemků p. č. XA a XG k hranici pozemků p. č. XA a XB). Rozdíl v délkách je ve skutečnosti značně menší. Cesta z pozemku p. č. XA přes spornou část až do obory měří přibližně 100 metrů (dle měřítka mapy), kdežto alternativní cesta měří asi 550 metrů (viz snímek shora). Zacházku 450 metrů soud obecně vzato nepokládá za významnou (pro chodce jdoucího obvyklou rychlostí 5 km/h jde asi o necelých 6 minut cesty, pro cyklistu jde o zcela zanedbatelnou vzdálenost) a ani délka obou cest se nejeví být ve významném poměru (550 metrů vs. 100 metrů).
45. Při hodnocení toho, zda je „zacházka“ alternativní cestou přiměřená, je navíc třeba přihlížet i k tomu, že cílem, jenž má být prostřednictvím cesty dosažen, je *obora*. Jak totiž také plyne ze shora citované judikatury, alternativní cesta se posuzuje mj. ve vztahu ke *způsobu užívání zpřístupňovaných nemovitostí*. Obora přitom není něčím, co by občané žalobkyně (veřejnost) museli navštěvovat pravidelně, často, nutně či „ve spěchu“. Jak již bylo řečeno (a sama žalobkyně to připouští), slouží k volnočasovým aktivitám – rekreaci a sportu, procházkám „pejskařů“ a dalších osob (včetně seniorů), cyklistice atd. Nejde např. o školu (kterou je třeba navštěvovat denně, povinně a v přesný čas), úřad (platí totéž s výjimkou denních návštěv), obchodní centrum (bez nějž by se obyvatelé neobešli, popř. by museli docházet do vzdálenějších obchodů), nemocnici (do které je třeba se dostat rychle, popř. pravidelně a na čas), autobusovou zastávku (jako ve shora citovaném rozsudku NSS č. j. 8 As 65/2021 – 50, v němž byla zacházka 400 metrů, byť třicetinasobná oproti sporné cestě, shledána významnou), atp. Lidé jdoucí do obory (zejména chodci, u nichž je rozdíl v délkách cesty alespoň marginálně relevantní) nemají důvod spěchat (spíše naopak) ani ji nemusí užívat denně či pravidelně, neboť zde chodí trávit svůj volný čas rekreací. To platí i pro osoby, které cestují dále do K. (zejména do volnočasového areálu) – pokud si zvolí cestu oborou, nelze předpokládat, že mají naspěch, neboť se dobrovolně vydali pěšky či na kole nebezpečnou lesní pěšinou (viz ortofotomapy zobrazující oboru) vedoucí skrze oboru. Zdržení v řádově vyšších jednotkách minut tedy pro ně nemůže být významné. Soud nepřehlédl, že žalobkyně se letmo zmínila i o tom, že sporná cesta vede přes oboru dále do centra K., kde se nachází mj. pošta a škola. Žalobkyně nicméně současně netvrdí, že by se

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nutná komunikační potřeba jejích obyvatel měla vztahovat ke škole a poště v K., např. protože by se tyto instituce v B. a blízkém okolí vůbec nenacházely či byly špatně dostupné z oblasti kolem sporné cesty. Soud tak jen pro úplnost konstatuje, že provedl i důkaz mapou nejbližších pošt a škol a výpisem z Rejstříku škol a školských zařízení, z nichž vyplynulo, že v B. se nachází mateřská škola a základní, střední a mateřská škola. Přímou v B. pak sice není pošta, nachází se ale v blízké obci J. D., a to v podobné, ne-li bližší vzdálenosti od začátku sporné cesty. V každém případě soud znova zdůrazňuje, že žalobkyně netvrdila nic o tom, že by její obyvatelé pravidelně využívali spornou cestu k dopravě do školy nebo na poštu, tedy že by se nutná komunikační potřeba měla posuzovat k těmto cílům. I kdyby tomu tak ale bylo, byla by s ohledem na již poměrně značnou vzdálenost a terén (přibližně dva kilometry zčásti po nezpevněných komunikacích zejm. v oboře) zacházka či zajižďka na kole v délce 450 m relativně zanedbatelná.

46. Dále je opět třeba zdůraznit, že v tomto případě je nutná komunikační potřeba (alespoň na základě žalobkyniných tvrzení) posuzována ve vztahu k obecné veřejnosti, a specificky k občanům obce, jejich zájmy žalobkyně hájí. Pro drtivou většinu z nich je ovšem zcela nerozhodné, jakou cestu do obory si zvolí, jde-li o její délku. Jak je patrné z celkové ortofotomapy obce B., tato volba se týká toliko úzké skupiny obyvatel obce kolem ulice X, neboť zbývající obyvatelé mají obě cesty v zásadě stejně daleko. Z této skupiny navíc pro podstatnou část platí, že stejně dlouhou nebo dokonce kratší je pro ně alternativní cesta „kolem koní“. Rozdíl v délce obou cest je tak ve výsledku relevantní pouze pro několik (jednotky) pozemků v sousedství s místní komunikací na pozemku p. č. XG (z nichž některé ani nejsou obývány, viz ortofotomapy, a jeden vlastní současný vlastník pozemku p. č. XA). To ostatně potvrzuje i srovnání ortofotomap z let 2001 – 2003 a nejnovější, z něž je patrné, že sporná cesta vznikla až s novou výstavbou kolem pozemku p. č. XG. I z toho důvodu nelze dle názoru soudu hovořit o nutné komunikační potřebě veřejnosti, potažmo občanů žalobkyně (ale maximálně obyvatel několika nemovitostí).
47. Významnou okolností, kterou žalobkyně pomíjí, je pak to, že alternativní cesta vede výhradně po pozemcích, které jsou v jejím vlastnictví (p. č. XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN a XV), popř. ve vlastnictví státu (pozemek p. č. XO, který ale ani není dle ortofotomap nezbytné použít k přístupu do obory; k údajům o vlastnictví viz informace z katastru nemovitostí ke jmenovaným pozemkům). Jedná se tedy o cestu ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (dokonce přímo žalobkyně), kterou je dle judikatury nutné upřednostnit před cestou na pozemcích soukromých osob. Opět je třeba poukázat na to, že není možné hodnotit pouze spornou část cesty na pozemku p. č. XA. V soukromém vlastnictví jsou totiž i pozemky p. č. XB a XC, které je pro vstup do obory nutné využít. Využití sporné cesty by tak znamenalo omezení práv celkem 14 vlastníků (viz informace z katastru nemovitostí k pozemkům p. č. XB a XA a XC) oproti alternativní cestě, která vlastnická práva žádných soukromých osob neomezuje.
48. Žalobkyně dále argumentuje horším stavem a bezpečností alternativní komunikace. V této souvislosti lze předeslat, že ani ona sama nezpochybňuje, že alternativní komunikace je schopna pojmout způsoby dopravy sloužící k využití zpřístupňovaných nemovitostí (obory), tj. cyklisty a chodce. I soudu se z ortofotomap jeví, že alternativní cesta je dostatečně průchozí a průjezdná. Pokud jde o její údajný horší stav (nerovný povrch, „rozblácenost“ po většinu roku), je třeba v první řadě konstatovat, že tyto skutečnosti žalobkyně pouze tvrdí, ale ničím neprokazuje. I kdyby to ale byla pravda, dle judikatury platí, že alternativní cesta Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nemusí být nutně stejně kvalitní ani komfortní. Stačí, že je schopná sloužit stejnému účelu jako sporná cesta. Argumentům o nerovnostech a blátivém povrchu lze také oponovat tím, že i cesta samotnou oborou je dle ortofotomap zjevně nezpevněnou hliněnou pěšinou (lesní stezkou), což platí i pro úsek sporné cesty na pozemcích p. č. XB a XC (byť o něm žalobkyně bez jakýchkoliv důkazů tvrdí, že bývá suchý a nedrží se zde voda). Chodec či cyklista mířící na procházku (projížďku) oborou tedy musí počítat s tím, že půjde (pojede) po nerovném a nezpevněném (potenciálně blátivém) povrchu. Opět je třeba zdůraznit, že znak nutné komunikační potřeby se posuzuje s ohledem na využití zpřístupňovaných nemovitostí. S tím souvisí i již výše zmíněná skutečnost, že cesta primárně slouží volnočasovým aktivitám v oboře a za ní. Chodci či cyklisté tak nemusí spěchat a mohou přizpůsobit rychlost pohybu případné obtížnější schůdnosti či sjízdnosti alternativní cesty.

49. Zároveň je třeba znova vyzdvihnout, že prakticky celá alternativní cesta se nachází na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně a část z ní na ulici X je dle jejích vlastních tvrzení místní komunikací. Nemůže se tedy dovolávat špatného stavu za situace, kdy jí nic nebrání cestu zpevnit a udržovat ji; a zčásti (u místní komunikace X) je to dokonce i její povinností (viz § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích). Lze-li po vlastnících zpřístupňovaných nemovitostí požadovat přiměřené náklady na jejich úpravu v důsledku upřednostnění alternativní cesty (nejsou-li ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by alternativní řešení mělo přinést ve prospěch vlastnického práva vlastníků sporné cesty, viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2025, č. j. 4 As 252/2024 – 27, bod 22), jistě lze totéž požadovat na vlastníkově alternativní cesty, který se domáhá zpřístupnění nemovitostí jinou (spornou) cestou. Náklady na např. vyštěrkování několika desítek metrů cesty, která bývá rozblácená (od konce místní komunikace do obory), jistě nelze považovat za zcela zjevně neúměrné vůči trvalému omezení vlastnických práv patnácti osob.
50. Prakticky totéž lze uvést k argumentu o nižší bezpečnosti alternativní trasy. Žalobkyně patrně svá tvrzení směřuje k tomu, že pokud by alternativní cestou hodlali jít chodci z ulice XX (u které se nachází i autobusová zastávka), museli by překonat tři křižovatky (resp. dle názoru soudu ve skutečnosti čtyři) a není zde v určitých částech chodník. Žalobkyni však nic nebrání jej v exponovaných částech vybudovat, obzvláště jde-li o místní komunikace (na nichž je dle samotné žalobkyně v případě alternativní cesty nižší bezpečnost), které ze zákona spravuje. Ostatně dle ortofotomap se jedná o obytnou oblast s rodinnými domy, kde bývá pohyb chodců běžný – pokud se tedy žalobkyně domnívá, že je pro ně nebezpečná, je otázkou, proč zde dosud dostatečné chodníky nevybudovala. Minimálně část místní komunikace u odbočky z „páteřní“ ulice XX, která je dle samotné žalobkyně z hlediska provozu nejvíce nebezpečná, navíc chodci budou muset užít i při přístupu na spornou cestu. Z ortofotomap je dále i zřejmé, že na pozemku p. č. XW, přes který musí případní chodci projít (pouze) na trase ke sporné cestě, taktéž není chodník. Další křižovatka se pak na této trase nachází i na pozemku p. č. XG.
51. I kdyby ovšem za současného stavu byla sporná cesta pro některé chodce bezpečnější než alternativní, žalobkyně netvrdí, že by alternativní cesta byla natolik nebezpečná, že by nemohla chodcům sloužit pro přístup do obory. Pokud totiž judikatura hovoří o tom, že je nutné hodnotit i bezpečnost obou cest, podle názoru soudu to neznamená, že by se mělo na „lékárenských vahách“ vážit, která cesta je bezpečnější – ale toliko posoudit, zda alternativní cesta není pro relevantní uživatele (zde chodce) natolik nebezpečná, že fakticky nemůže sloužit jako alternativa ke sporné cestě. K tomu ostatně směřuje i bod 30 rozsudku ze dne Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, č. 4377/2022 Sb. NSS, v němž se NSS podrobně zabýval povinností silničního správního úřadu hodnotit i bezpečnost alternativní cesty. V nynějším případě se ani soudu z dosud zjištěných skutečností nejeví, že by alternativní cesta byla nebezpečná, a to i pokud by se měla hodnotit pro chodce jdoucí od ulice XX. Jak již bylo řečeno, alternativní (ale i sporná) cesta vede po *místní komunikaci*, která se nachází v *obytné oblasti tvořené rodinnými domy* na okraji žalobkyně. Odhadem se po ní z ulice XX jde *maximálně několik stovek metrů* (viz ortofotomapy včetně měřítka). Byť zde lze jistě očekávat jistou míru dopravy, lze současně usuzovat na to, že jde o klidnou oblast, kde se běžně vyskytuje větší množství chodců (osob zde bydlících), a automobily zde tak musí projíždět pomalu a opatrně. Navíc lze předpokládat především osobní vozidla (nikoliv např. nákladní, autobusy atp.). V každém případě jde o skutkově zcela nesrovnatelnou situaci se situací řešenou NSS v citovaném rozsudku č. j. 10 As 99/2022 – 56. Zde totiž alternativní cesta vedla po *silnicích II a III. třídy mezi dvěma obcemi*, po které museli chodci projít asi 4,5 km oproti sporné cestě lesní oborou v celkové délce 3 km (viz body 28, 29 či 33 cit. rozsudku NSS).

52. Pro úplnost soud doplňuje, že žalobkyně netvrdí nutnou komunikační potřebu ve vztahu k pozemkům p. č. XD a XE, byť od vlastnického práva k nim taktéž odvozuje svou aktivní legitimaci. Žalobkyně sice tvrdí, že zahrazením sporné cesty k nim ztratila přístup, netvrdí ale současně, že by je jakkoliv užívala, a tedy vůbec k nim potřebovala přistupovat. Nad rámec lze přitom uvést, že soud ani nemá za to, že by k nim žalobkyně vůbec mohla mít nutnou komunikační potřebu. Dle ortofotomap a informací o pozemcích z katastru nemovitostí se totiž jedná o dva úzké pruhy pozemků na hranicích obory, které pro svůj tvar *prima facie* nemohou mít žádnou reálnou využitelnost. I kdyby ji ale měly, platí analogicky to, co bylo uvedeno výše ve vztahu k přístupu do obory, neboť oba pozemky jsou přístupné z alternativní komunikace (resp. pozemek p. č. XD je přístupný z pozemku p. č. XE).
53. Argumentuje-li žalobkyně tím, že obě cesty se doplňují při užívání obory k rekreaci a sportu; že zamezení vstupu z jedné z nich významně zhorší prostupnost krajiny; či že pevné překážky omezují využívání některých pozemků dle územního plánu (pozemek p. č. XA je vyznačen jako veřejné prostranství a pozemek p. č. XC jako veřejná zeleň), jsou to skutečnosti irelevantní, neboť nijak nesvědčí o tom, že je splněn znak nutné komunikační potřeby. Žalobkyně současně netvrdí, že by veřejnost (občané žalobkyně) k něčemu užívali pozemky p. č. XA a XC kromě toho, že přes ně vede sporná cesta, resp. na pozemku p. č. XC se patrně nachází část obory (která je ovšem přístupná z alternativní cesty včetně této části; k tomu viz výše body 42 a 43). Soud též podotýká, že sama skutečnost, že pozemek je určitým způsobem vymezen v územním plánu, ještě neznamená, že je stejným způsobem reálně využíván, resp. že se nutně musí stát např. veřejným prostranstvím (viz bod 58 rozsudku NSS ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 As 505/2019 – 74). Veřejné prostranství vzniká (podobně jako veřejně přístupná účelová komunikace) přímo ze zákona splněním podmínek podle § 34 obecního zřízení. Vymezení plochy veřejného prostranství v územním plánu nemá konstitutivní účinky (viz body 21 a 22 rozsudku NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017 – 41).
54. Lze tak shrnout, že zjištěné skutečnosti nenasvědčují tomu, že by u pozemku p. č. XA byl splněn znak nutné komunikační potřeby. Za této situace není třeba se zabývat splněním dalších znaků veřejně přístupné účelové komunikace ani tím, zda se na něm nachází pevné Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

překážky (brány), které nebyly povoleny. Všechny tyto podmínky jsou totiž kumulativní. Nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že byt jen jedna z nich není splněna, nejsou zde rozumné předpoklady pro zahájení řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

Závěr a náklady řízení

55. S ohledem na výše uvedené soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s.
56. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neuspěla. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Náklady na zastoupení advokátem žalovanému nelze přiznat, neboť vystupoval jako účastník soudního řízení v oboru své působnosti a jako obecní úřad obce s rozšířenou působností musí disponovat dostatečným odborným personálem pro obhájení své činnosti v soudním řízení (viz např. bod 33 rozsudku NSS ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 As 217/2022 – 62). Žádný z účastníků proto nemá právo na jejich náhradu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 28. srpna 2025

Lenka Oulíková v.r.
předsedkyně senátu