



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **obec Hrazany**, Hrazánky 7, Milevsko, zast. advokátem JUDr. Lubošem Průšou, třída Národní svobody 32/11, Písek, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, U Zimního stadionu 152/2, České Budějovice, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **J. M.**, II) **M. M.**, III) **Obora Pekárkův mlýn, a.s.**, Hrazany – Klisinec 9, IV) **ArcheVia s.r.o.**, Komárkova 1195/21, Praha 4 – Chodov, V) **P. K.**, VI) **M. N.**, VII) **K. R. W.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2019, čj. KUJCK 96713/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 2. 2022, čj. 50 A 78/2019-97,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 2. 2022, čj. 50 A 78/2019-97, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2019, čj. KUJCK 96713/2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 29 824 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Luboše Průšy.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] V nynější věci se NSS zabývá otázkou, zda je lesní cesta vedoucí oborou Pekárkův mlýn u obce Hrazany v Jihočeském kraji veřejně přístupnou účelovou komunikací podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Konkrétně NSS posuzuje, zda byla u lesní cesty dána tzv. nutná komunikační potřeba. NSS potvrzuje judikaturu, podle které je při řešení podobných otázek potřeba se zabývat i tím, do jaké míry potřebují komunikaci využívat chodci či cyklisté (nejenom motorová vozidla) a také tím, zda jsou případné alternativní cesty bezpečné.

[2] Dne 8. 6. 2018 vydal Městský úřad Milevsko rozhodnutí, kterým osobám zúčastněným na řízení I) – III) nařídil podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, odstranit nepovolené pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí oborou Pekárkův mlýn v katastrálních územích Dobrošov u Hrazan a Klisinec. Překážky (kterými na různých částech cesty byly kmeny stromů, několik ocelových sítí, stromky o výši zhruba 2,5 m a nakonec ještě příkop) zcela znemožnily průjezd i průchod přes spornou komunikaci.

[3] Proti rozhodnutí městského úřadu podaly osoby zúčastněné na řízení I) – III) odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 10. 2019 odvolání vyhověl a výsledek řízení změnil v jejich prospěch – tak, že nejsou povinny odstranit pevné překážky. Žalovaný dospěl k odlišnému právnímu posouzení. Podle něj nesplňuje sporná komunikace podmínku nutné komunikační potřeby, neboť v dané oblasti existuje alternativní cesta. Cesta oborou tedy není veřejně přístupnou účelovou komunikací a nelze naříditi odstranění překážek (s. 4 čtvrtý odstavec rozhodnutí žalovaného).

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně obec Hrazany žalobu ke krajskému soudu, který žalobu zamítl. Krajský soud se především ztotožnil se žalovaným, že sporná cesta oborou nesplňuje podmínku nutné komunikační potřeby, neboť k této cestě existuje alternativa – cesta po silnici. Cesta oborou tedy není veřejně přístupnou účelovou komunikací.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, vyjádření osob zúčastněných na řízení I a II

[5] Rozsudek krajského soudu napadá žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, jejíž důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Stěžovatelka napadá nedostatečně zjištěný skutkový stav. Žalovaný i krajský soud věc posoudili pouze z pohledu obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, nikoli z pohledu spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí a spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. Krajský soud postupoval shodně jako žalovaný, neboť nehodnotil všechny skutečnosti podstatné pro posouzení nutné komunikační potřeby, pouze uzavřel, že mezi obcemi existuje i jiné spojení a sporná komunikace je pouhá zkratka z pohodlí. K tomu stěžovatelka předkládá výčet skutečností, kterými se krajský soud nezabýval. Upozorňuje, že nutnou komunikační potřebu namítá především z pohledu cyklistů a pěších, nikoli motorové dopravy. Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud neprovedl test proporcionality mezi nutnou komunikační potřebou a nezasahováním do soukromého vlastnictví. Závěrem stěžovatelka namítá, že se krajský soud určitými

pokračování

námítkami nezabýval i z toho důvodu, že žalobu v určitých pasážích označil jako tzv. *actio popularis*, tedy žalobu podanou ve veřejném zájmu, kterou stěžovatelka nebyla oprávněna podat. Stěžovatelka však oponuje, že je obcí a jako taková v určitých záležitostech může zastupovat i své obyvatele a jejich zájmy.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu. Kasační stížnost navrhl zamítnout jako nedůvodnou.

[7] Ke kasační stížnosti se vyjádřily i osoby zúčastněné na řízení I) a II). Namítaly, že oplocení Obory Pekárkův mlýn (a tedy i sporné komunikace) bylo správními orgány řádně schváleno. Stěžovatelka se těchto řízení navíc účastnila, mohla tedy vyjádřit svůj nesouhlas, což neučinila a proti oplocení začala brojit až po několika letech. Osoby zúčastněné dále poukázaly na skutečnost, že v roce 2008, kdy probíhala správní řízení ohledně zřízení obory a jejího oplocení, formálně žádná sporná komunikace neexistovala, neboť nebyla zahrnuta do pasportu komunikací. Sporná komunikace byla do pasportu účelově vložena až v roce 2011, kdy začaly tlaky na odstranění oplocení. Dále osoby zúčastněné na řízení uvádějí, že oplocením obory nedošlo ke znemožnění přístupu a užívání nemovitostí žádným třetím osobám. Komunikace již v terénu není patrná a není využitelná jako účelová komunikace. Cyklisté a pěší mohou pro komunikační potřebu mezi přílehlými obcemi využít jiných a kvalitnějších komunikací. Konečně osoby zúčastněné na řízení namítají, že obora je svou výměrou na spodní hranici nutné rozlohy. Průjezdy se řeší až u obor s mnohem větší výměrou, neboť u takových výměr to vzhledem k jejich rozsáhlosti není jinak možné. Vzhledem k malé rozloze obory by sporná komunikace navíc negativně působila na zvěř.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je důvodná. Žalovaný totiž při zkoumání povahy lesní cesty v oboře Pekárkův mlýn nesprávně posoudil jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tzv. nutnou komunikační potřebu. Vůbec nevzal v úvahu, že lesní cestu chtěli využívat především cyklisté a pěší. Namísto toho žalovaný zdůraznil jen alternativní cestu motorovými vozidly. Tuto chybu zopakoval též krajský soud.

[9] Před samotným hodnocením kasačních námitek NSS připomíná vymezení veřejně přístupné účelové komunikace. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejich definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na nějakém správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:

1) jedná se o stáloa a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidla nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

2) tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku [viz např. nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9), bod 33];

4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí
(viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).

Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází být i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná (souhrnně např. rozsudek ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, body 14-17). V nynějším případě, jak NSS vysvětlí níže, je sporná podmínka poslední, tedy nutná komunikační potřeba. Dle žalovaného i krajského soudu vedle sporné cesty oborou existuje plnohodnotná alternativní cesta.

III. A. *Detailní popis nynější věci*

[10] NSS v zájmu přehlednosti obsírněji popíše situaci v místě, jak plyne ze správního spisu (další dokazování provedené před krajským soudem nijak nezpochybnilo skutková východiska, o která se opírají správní orgány, ostatně žalovaný vyšel plně z dokazování provedeného městským úřadem).

[11] Spornou komunikaci, tj. lesní cestu, využívali obyvatelé okolních obcí přinejmenším po řadu desetiletí. Nejinak tomu bylo i po restituci pozemků na počátku 90. let. Teprve v roce 2010 vlastníci pozemku, na kterém lesní cesta leží, zahradili přístup na cestu pevnými překážkami.

[12] Celá věc se z podnětu několika fyzických osob [mj. osob zúčastněných na řízení V) – VII)] začala řešit již v roce 2012. Věc v prvním stupni řešil Městský úřad Milevsko. Tento úřad ve věci třikrát nařídil odstranění překážek, jeho rozhodnutí však žalovaný vždy zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve čtvrtém řízení městský úřad opět nařídil odstranění překážek¹. Žalovaný tentokrát již rozhodl sám, a to shora uvedeným způsobem, tedy že rozhodnutí městského úřadu změnil a žádost na odstranění pevných překážek zamítl, neboť sporná cesta přes oboru není jediná cesta, která propojuje Kovářov s územím obce Hrazany. Žalovaný zdůraznil, že městský úřad obstaral dostatečné množství podkladů pro zjištění stavu věci, žalovaný však tento skutkový stav vyhodnotil odlišně po právní stránce (s. 4 poslední odstavec rozhodnutí žalovaného).

[13] Pro pochopení projednávané situace nejlépe poslouží grafická znázornění (již založená ve spise a provedená též krajským soudem jako důkaz):

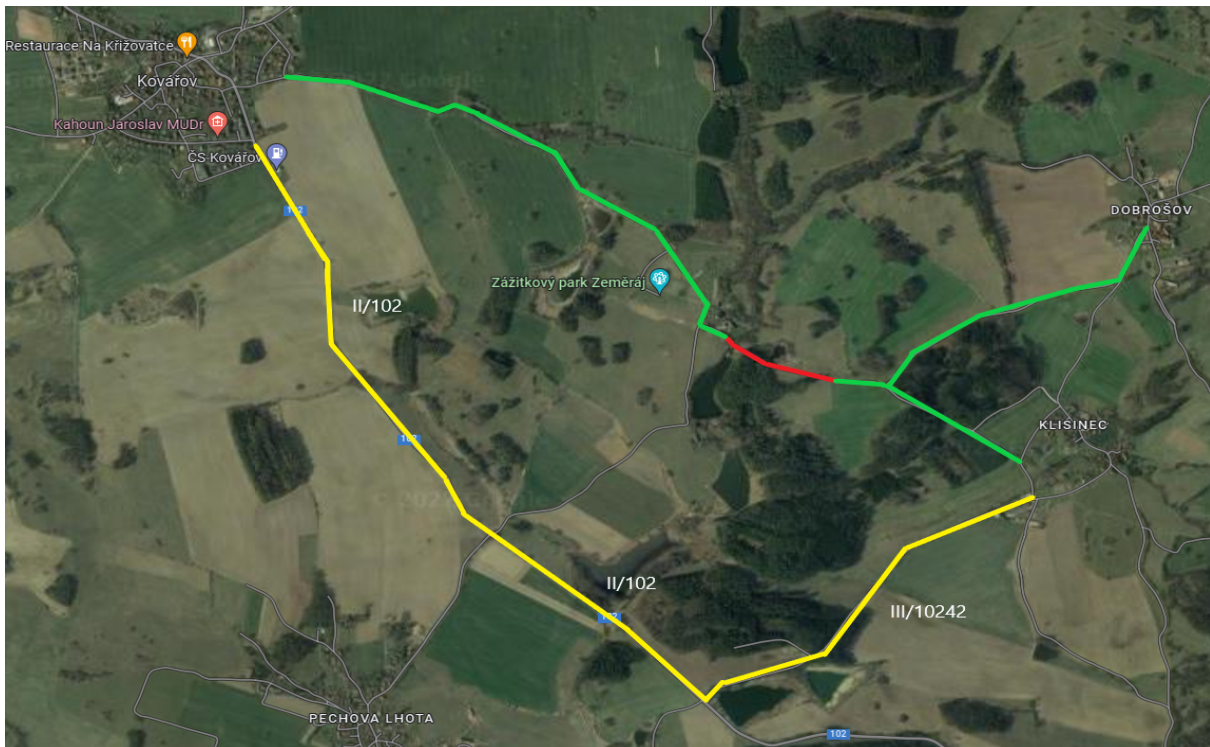
¹ Veškeré další citace z rozhodnutí městského úřadu pochází z tohoto posledního rozhodnutí

pokračování



Na právě uvedeném prvním (detailním) mapovém výřezu je červeně vyznačena sporná část komunikace (lesní cesta oborou). Modře je vyznačena komunikace na pozemku p. č. 538 ve vlastnictví stěžovatelky, na kterém sporná komunikace pokračuje. Zeleně jsou vyznačeny další navazující části veřejně přístupných účelových komunikací tak, jak orientačně plynou z veřejně dostupných mapových podkladů Mapy Google.

[14] Na druhém mapovém výřezu je opět červeně vyznačena sporná část komunikace. Zeleně jsou vyznačeny veřejně přístupné účelové komunikace, které v případě odstranění překážek spojí části obce Hrazany, tedy Klissinec a Dobrošov, s obcí Kovářov. Žlutě jsou vyznačeny silnice II./102 a silnice III./10242, které představují alternativní spojení Klissince a Dobrošova s obcí Kovářov, a to pro případ zatarasení sporné komunikace.



III. B. K vyhodnocení některých žalobních bodů jako nepřijatelných (*actio popularis*)

[15] Stěžovatelka předně namítá, že se krajský soud určitými žalobními body nezabýval, neboť žalobu nesprávně vyhodnotil jako tzv. *actio popularis*, tedy žalobu podanou ve veřejném zájmu, kterou stěžovatelka nebyla oprávněna podat. Tato konkrétní námitka však není důvodná.

[16] České správní soudnictví je podle § 2 s. ř. s. obecně postaveno na ochraně veřejných subjektivních práv. S touto stěžejní zásadou souvisí i zásada dispoziční (§ 5 s. ř. s.), podle které se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany práv jen na návrh. Souhrnně řečeno, ve správním soudnictví má každý právo domáhat se ochrany svých veřejných práv na návrh.

[17] Stěžovatelka je ovšem obec. Je tedy specifickou právnickou osobou veřejného práva-veřejnoprávní korporací. Podle čl. 99 Ústavy se Česká republika člení na obce a kraje. Obce jsou základními územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy).

[18] Ústavní soud již uvedl, že jednotlivé osoby mohou prosazovat své zájmy i kolektivní formou, což jim nelze klást k tíži. Jednotlivé osoby tedy mohou bránit svá veřejná subjektivní práva i prostřednictvím kolektivního uskupení [nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), body 23 až 26]. Tento právní názor NSS převzal a aplikuje jej i ve vztahu k obcím. Obce jsou v rámci samostatné působnosti oprávněny hájit práva své komunity. Potřeby občanů nelze od práva na samosprávu striktně oddělovat; jde o spojené nádoby, které se do značné míry vzájemně ovlivňují (srov.

pokračování

usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *Dobřejovice /Čestlice*, body 41-45, dále především rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2022, čj. 5 As 412/2020-64, *městys Březová a další*, body 32-38).

[19] Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu mj. pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, a to mj. uspokojováním potřeby dopravy a spojů [§ 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecního zřízení)]. Uspokojování potřeby dopravy a spojů tedy spadá do samostatné působnosti stěžovatelky jako obce.

[20] V posuzovaném případě je *actio popularis* třeba vnímat ve dvou významech. První význam, ve kterém stěžovatelka jako obec zastupuje zájmy svých obyvatel, je vzhledem k uvedeným závěrům a skutečnosti, že uspokojování potřeby dopravy a spojů spadá do její samostatné působnosti, přípustný. Stěžovatelka je tedy oprávněna „mluvit“ za své obyvatele. Rozsah její aktivní procesní legitimace proto není omezen na pouhé tvrzení zásahu do stěžovatelkou vlastněného pozemku p. č. 538, který přímo navazuje na spornou komunikaci. Stěžovatelka takovým způsobem ostatně i postupovala, když namítala např. hojné využívání sporné komunikace jejími obyvateli, nebezpečnost alternativní komunikace apod. Krajský soud se těmito námitkám věnoval, jakkoli došel k nesprávnému závěru (viz níže).

[21] Od uvedeného pojetí je však třeba odlišit druhý význam žaloby ve veřejném zájmu. Stěžovatelka se totiž žalobu snažila podpořit dvěma dalšími argumenty. Jednak tvrdila, že je cesta oborou Pekárkův mlýn potřebná k obhospodařování několika konkrétních pozemků (jejichž vlastníky byly i některé osoby zúčastněné), jednak žalovanému vytýkala, že nevypořádal námitky jiných účastníků řízení. Zde na sebe stěžovatelka jako obec převzala hájení zájmů konkrétních individuálních osob, samostatných účastníků správního řízení (lhostejno, zda jsou jejími obyvateli či nikoli). Takovou žalobu obec podat nemůže. V tomto případě totiž stěžovatelka vystupovala spíše jako zástupkyně konkrétních osob ohledně jejich konkrétních výtek vůči žalovanému. Tyto konkrétní osoby mohly samy podat žalobu, ovšem žalobu nepodaly. Ke shodnému závěru dospěl i krajský soud v bodech 47 a 51 napadeného rozsudku. NSS tedy nemá krajskému soudu co vytknout, neboť tam, kde krajský soud některé žalobní body označil jako nepřipustnou *actio popularis*, se o nepřipustnou *actio popularis* skutečně jednalo.

III. C. K neprovedení testu *proportionalit*y

[22] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaný ani krajský soud neprovedli test *proportionalit*y mezi veřejným zájmem na nutné komunikační potřebě a ochranou soukromého vlastnictví. Přitom zpochybňuje krajským soudem provedený výklad již shora cit. nálezu II. ÚS 268/06. Tento názor stěžovatelky je však založen na dezinterpretaci tohoto nálezu.

[23] Jak NSS uvedl již v bodu [9] výše, ustálená judikatura se shoduje na čtyřech definičních znacích, které musí být naplněny, aby se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Hovoří-li nález II. ÚS 268/06 v bodu 34 o „*proportionalit*ě“, má tím na mysli, že existence nutné komunikační potřeby je jednou z podmínek *proportionalit*y

(přiměřenosti) omezení soukromého vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jinak řečeno, aby bylo omezení soukromého vlastnictví existencí veřejně přístupné účelové komunikace přiměřené („proporcionální“), musí (společně se zbylými třemi definičními znaky) existovat nutná komunikační potřeba. Jsou-li všechny čtyři definiční znaky naplněny, je omezení vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací „proporcionální“. Správní orgány ani krajské soudy tedy nemusí výslovně provádět jakýkoli test proporcionality, neboť obecný požadavek na přiměřenost zásahu do vlastnického práva je obsažen již v posouzení definičních znaků. Důvodná tedy není ani tato námitka.

III. D. *K údajně existující plnohodnotné alternativní cestě*

[24] Z definičních znaků přezkoumával krajský soud pouze naplnění znaku nutné komunikační potřeby, neboť pouze tento definiční znak je v projednávané situaci sporný. Stěžovatelka namítá, že žalovaný i krajský soud se tímto posouzením zabývali nedostatečně a nesprávně. Právě tato námitka je důvodná.

[25] Podle zákona o pozemních komunikacích představují účelové komunikace nejnižší kategorii pozemních komunikací. Příznačný je jejich lokální význam. To však neznamená, že se jedná o kategorii pozemních komunikací zbytkovou či dokonce nějakým způsobem podružnou. Často mohou účelové komunikace pro danou lokalitu představovat kritickou a stěžejní dopravní infrastrukturu.

[26] Nutná komunikační potřeba není dána, „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva.*“ V takovém případě „*je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům*“ (opět nález II. ÚS 268/06, bod 34). Nutná komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu k dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (cit. 6 As 213/2015, bod 9).

[27] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.* Pozemní komunikaci nelze posuzovat pouze ve vztahu k silničním motorovým vozidlům, ale i k jiným vozidlům a chodcům. Nemotorovým vozidlem je např. i jízdní kolo [§ 2 písm. h) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)].

[28] Celková délka účelové komunikace včetně její sporné části mezi Klisincem (částí Hrazan) a Kovářovem činí cca 3 km. Délka „alternativní“ cesty po silnici je o polovinu delší, 4,5 km, z toho 1,5 km po silnici III. třídy č. 102/42 v úseku z Klisince na křižovatku se silnicí II. třídy č. 102 vedoucí dále v délce 3 km do obce Kovářov (s. 6 rozhodnutí městského úřadu). NSS souhlasí se stěžovatelkou, že sporná komunikace nenaplnuje nutnou komunikační potřebu při jízdě motorovým vozidlem. Zajíždka cca 1,5 km je při cestování motorovým vozidlem bez problému zvládnutelná (srov. k tomu též mapu v bodě [14] výše). Právě uvedené nicméně v této věci nikdo nezpochybňuje.

pokračování

[29] Zcela jinak tomu ale je co se týče nutné komunikační potřeby ve vztahu k *cyklistům a pěším* (tedy např. k dětem či jiným osobám bez řidičského oprávnění, těm, kteří žádné motorové vozidlo nemají nebo z jiného důvodu dávají přednost chůzi či jízdě na kole, koloběžce apod.). Obec Kovářov je středisková obec, ve které se nachází například škola, školka, lékař, pošta. Kovářov tvoří s územím stěžovatelky historický širší celek. V Kovářově je též hřbitov nebo kostel (Klisinec a Dobrošov, byť části obce Hrazany, jsou součástí kovářovské farnosti). Právě proto do Kovářova nejezdí stěžovatelčini obyvatelé pouze motorovými vozidly, ale též na kole či tam chodí pěšky. Tato tvrzení stěžovatelka prokazovala ve správním řízení mj. *peticí za zachování průchodnosti a průjezdnosti mezi obcemi Hrazany a Kovářov po historických komunikacích*, kterou v roce 2012 podepsalo 98 obyvatel stěžovatelky (NSS poznamenává, že to je více než třetina obyvatel Hrazan, což osvědčuje palčivost problému pro hrazanské obyvatele – obec Hrazany má celkem cca 270 obyvatel). Tyto skutečnosti vedly městský úřad k správnému závěru, že znak nutné komunikační potřeby je naplněn, a to mj. pro cyklisty a pěší, pro které může být alternativní komunikace nebezpečná (blíže viz s. 7 a 8 rozhodnutí městského úřadu).

[30] Bezpečnost je jedním z kritérií, které je třeba při zkoumání nutné komunikační potřeby posuzovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, čj. 4 As 89/2013-21, ve kterém NSS dovedl „komunikační nutnost“ proto, že šlo „o jedinou bezpečnou pěší cestu“). V posuzovaném případě je navíc použitelný i stěžovatelkou odkazovaný nálezná zpráva prvorepublikového nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 1935, č. 12225/35 Boh. A, který v podobných věcech upozorňoval na potřebu posoudit též bezpečnost alternativní cesty² (k tomu, že při posuzování veřejně přístupné účelové komunikace lze vycházet i z prvorepublikové judikatury srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 26, z této judikatury vychází též Ústavní soud, např. již opakovaně cit. nálezná zpráva II. ÚS 268/06, body 33 až 35).

[31] Žalovaný tedy zkratkovitě a nesprávně uzavřel, že alternativní silnice II. a III. třídy je kvalitnější než sporná komunikace představovaná především polní a lesní cestou a vyježděnými kolejami. Na rozdíl od městského úřadu však pominul bezpečnost obou komunikací. Otázku bezpečnosti cyklistů a pěších žalovaný v rozhodnutí sice zmínil, nijak se s ní však nevypořádal, dokonce jako nadbytečné neprovedl důkazy (např. informace o smrtelných nehodách na silnici), kterými se stěžovatelka a někteří účastníci správního řízení snažili prokázat nebezpečnost silnice pro chodce a cyklisty (srov. s. 6 třetí odstavec a s. 9 a 10 rozhodnutí žalovaného).

[32] Tuto vadu rozhodnutí žalovaného nenapravit ani krajský soud, který na nesprávný závěr žalovaného navázal. NSS nesouhlasí s paušálním závěrem krajského soudu v bodu 44

² „Nerozhodujet při posuzování nutnosti určité cesty jediné její délka, nýbrž záleží i na jiných okolnostech, padajících na váhu pro úsudek, proč se cesty té užívá. Na prvním místě jest se arci zabývatí otázkou, zda příslušnému spojení neslouží též jiné veřejné komunikace. Avšak tímto zjištěním není úkol úřadu vyčerpán, neboť je třeba míti dále na mysli bezpečnost dopravní, technickou výstavbu veřejných komunikací a jejich dopravní určení, dále rozsah jejich používání, a to zejména také po té stránce, které vrstvy obyvatelstva komunikace užívají a k jakým účelům a z jakého důvodu. Shledá-li úřad, že již existující veřejné komunikace dostačují úplna pro dopravu všech vrstev obyvatelstva, i že jsou k dopravě po všech stránkách způsobilé, pak arci neuzná u cesty, jež znamená zkrácení dosavadního spojení, že je komunikačně nutná. V opačném případě však okolnost, že cesta, o jejíž veřejnost jde, znamená rozmnožení komunikačních spojů, jež je pro publikum zároveň vzhledem ke své délce výhodnější, nemůže býti překážkou toho, aby cesta byla prohlášena za nutnou komunikační potřebu.“

napadeného rozsudku, dle něhož byt „*se pravděpodobně v případě cesty oborou bude jednat o klidnější (méně frekventovanou) cestu než v případě cesty po silnici II. a III. třídy, [...] na první pohled se nejedná o hlavní komunikační kanál mezi většími městy, zvláštní nebezpečnosti cesty této alternativní trasy nic nesvědčí (srov. účel silnic II. a III. dle § 5 písm. 2) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.*“ Takový závěr je dílem nepřezkoumatelný, dílem až absurdní.

[33] Za prvé, úvaha krajského soudu, že cesta lesem je „*klidnější*“, je bezvýznamná (ze stejného důvodu se s argumentací stěžovatelky míjí též úvaha žalovaného o tom, že pro obyvatele stěžovatelky je sporná cesta oborou jen zkratkou či „*cestou z pohodlí*“). Stěžovatelka (podobně jako městský úřad v rozhodnutí, které posléze nesprávně zrušil žalovaný) zdůrazňovala nikoli „*klid*“ lesní cesty, ani její „*pohodlí*“, ale *nebezpečnost* cesty po silnici alespoň pro některé její obyvatele. Bezvýznamné jsou též úvahy krajského soudu o tom, že nikdo neprokázal „*zvláštní*“ nebezpečnost cesty po silnici. Již jen na základě obecné zkušenosti přece platí, že cesta po silnici je pro děti či seniory nesrovnatelně nebezpečnější než cesta lesní oborou. Zde je nadto cesta po silnici o cca 1,5 km delší, což je nic pro motoristu, pro staršího cyklistu a zvláště pak pro chodce však jde o významnou vzdálenost, zvyšující nejen diskomfort, ale především násobící nebezpečí, které vyvěrá z provozu na silnici.

[34] Konečně § 5 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, na který odkázal krajský soud, říká jen to, že silnice II. třídy je určena pro dopravu mezi okresy a silnice III. třídy je určena k vzájemnému spojení obcí. Pokud snad soud naznačuje, že všechny tyto silnice jsou pro chodce či cyklisty stejně bezpečné jako lesní cesta, respektive že nebezpečnější budou jen silnice I. třídy, jde o závěr absurdní.

[35] NSS zdůrazňuje, že krom výše citovaného bodu 44 krajský soud zcela pominul, že stěžovatelka zdůrazňovala právě nebezpečí hrozící na silnici jejím obyvatelům, kteří po silnici jezdí na kole či chodí pěšky. Celý zbytek napadeného rozsudku totiž uvažuje jen o motoristech, kterým se skutečně v důsledku uzavření obory žádné příkoří neděje. Ovšem pro cyklisty a zejména pro pěší již jen prodloužení cesty o bezmála půldruhého kilometru představuje znatelný zásah do jejich pohybu v dané lokalitě (pomine-li NSS již zmíněnou ne/bezpečnost cesty).

[36] Na závěru NSS nic nemění ani vyjádření osob zúčastněných na řízení I a II. NSS se především nemohl blíže zabývat jejich argumentací, která přesahuje rámec daný kasační stížností. Je to totiž právě stěžovatelka, která určila rozsah přezkumu napadeného rozsudku (srov. k tomu též bod [39] níže). Přesto se NSS nad rámec nezbytně nutného považuje za nutné vyjádřit k tezi osob zúčastněných, že sporná komunikace v prostoru již neexistuje, není tudíž naplněn ani první definiční znak veřejně přístupné účelové komunikace. I v případě, že to je pravda, vychází NSS z principu, dle něhož *protiprávní jednání nepožívá právní ochrany*. Jestliže snad sporná komunikace přestala být v terénu patrná v důsledku protiprávního zahrazení, nelze tuto námitku vzít v potaz (v podobném duchu např. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64, bod 89, kde NSS zdůraznil, že první definiční znak, tedy existence účelové komunikace, není dán jen tehdy, pokud cesta zanikne „*bez protiprávního zásahu*“). Stejně tak platí, že předmětem tohoto

pokračování

řízení o kasační stížnosti je existence veřejně přístupné účelové komunikace. NSS se tedy nemohl zabývat jejím případným negativním vlivem na přirozené prostředí v oboře.

[37] NSS tedy dospěl k závěru, že žalovaný nesprávně vyhodnotil nutnou komunikační potřebu pro cyklisty a pěší. Ignoroval potřeby chodců a rozhodl v rozporu s obsahem spisu, popřel přitom správná východiska, na kterých založil své rozhodnutí městský úřad. Tento nesprávný závěr žalovaného potvrdil též krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] NSS tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost důvodná je, proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na důvody zrušení rozsudku zrušil také rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení, neobjeví-li se žádné nové důkazy (např. jiná, skutečně plnohodnotná alternativní cesta, stejně bezpečná i pro chodce a cyklisty), žalovaný odvolání proti rozhodnutí městského úřadu zamítne a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdí.

[39] NSS zdůrazňuje, že v nynější věci řešil ve vztahu k rozhodnutí žalovaného *jen existenci alternativní plnohodnotné cesty*, tedy znak nutné komunikační potřeby. NSS zejména neposuzoval zbývající definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť to nebylo předmětem sporu před správními soudy (jak již NSS vysvětlil, žalovaný jejich existenci nezpochybnil, byť i s těmito dalšími znaky některé osoby zúčastněné ve správním řízení polemizovaly). Pokud snad vlastníci pozemku, na kterém je sporná část komunikace, některý z těchto znaků zpochybňují, a budou třeba proto (nebo z jiného důvodu) dovozovat nezákonnost dalšího rozhodnutí žalovaného, nic jim nebrání proti takovému rozhodnutí podat žalobu ke správnímu soudu (srov. k tomu rozsudek ze dne 15. 3. 2022, čj. 10 As 50/2021-83, *Holešovičky pro lidi*, bod 38).

[40] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaný právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť ve věci neměl úspěch. Právo na náhradu nákladů řízení nemají ani osoby zúčastněné na řízení. Krajský soud ani NSS jim neuložily žádné povinnosti a ani nebyl dán jakýkoli důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by NSS právo na náhradu nákladů přiznal (§ 60 odst. 1, 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[41] Stěžovatelka naopak úspěšná byla, proto jí náhrada nákladů řízení náleží. Na tom nic nemění ani skutečnost, že je obcí. Je však malou obcí, která nedisponuje odpovídajícím odborným aparátem, navíc se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která představuje podstatnou a právně složitou záležitost pro její území i obyvatele, nelze se tedy divit, že využila zastoupení advokátem (srov. přiměřeně např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

[42] Její náklady v řízení o žalobě spočívají v soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměně advokáta za čtyři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení,

sepsání žaloby, sepsání repliky a účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. v této věci $4 \times 3 100$ Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], plus paušální částka ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 4×300 Kč. Celkem tedy odměna advokáta činí **13 600 Kč**. Náhrada cestovních nákladů advokáta na ústní jednání před krajským soudem na trase Písek – České Budějovice (100 km) při průměrné spotřebě nafty osobního automobilu (podle doloženého technického průkazu) 4,6 l/100 km a sazbě 36,10 Kč/l [§ 4 písm. c) vyhlášky č. 511/2021 Sb., ve znění do 11. 3. 2022] činí zaokrouhleně 166 Kč a náhrada za používání osobního automobilu při ujetých 100 km a sazbě 4,70 Kč na 1km [§ 1 písm. b) vyhlášky č. 511/2021 Sb.] činí 470 Kč. Celkem **636 Kč**. V souvislosti s cestou náleží advokátovi i náhrada za promeškaný čas ve výši 100 Kč za 4 x půl hodiny (§ 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu), tedy celkem **400 Kč**. Odměna v řízení před krajským soudem tak dohromady činí **14 636 Kč**. Protože je advokát plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu), jeho odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o 21 % z částky 14 636 Kč, tedy o **3 074 Kč**. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly částku ve výši **20 710 Kč (17 710 + 3000)**.

[43] Náklady v řízení o kasační stížnosti spočívají v soudním poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti, tzn. 3 100 Kč + paušální částka 300 Kč. K tomu je třeba připočíst DPH z 3 400 Kč ve výši 714 Kč. Celkově tedy náklady řízení před NSS představovaly částku ve výši **9 114 Kč**.

[44] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce k rukám jejího zástupce uhradit náhradu nákladů ve výši **29 824 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu