



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobců: a) Ing. E. S.
b) Ing. P. S.
oba bytem X

c) J. K.
d) T. K.
oba bytem X

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Vladislavem Vnenkem, Ph.D.
sídlem Náplavní 2013/1, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: **Mgr. T. Ž.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2021, č. j. 176792/2020/KUSK-DOP/Svo,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dodanou do datové schránky soudu dne 30. 4. 2021 se žalobci domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Říčanech (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 7. 7. 2020, č. j. 399241/2019-MURI/OSAD/1294, č. ev. 182076/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jež žalobci navrhuji také zrušit. Prvostupňovým rozhodnutím silniční správní úřad rozhodl tak, že se na pozemcích p. č. XJ, XD, části XCH a části XA v katastrálním území X (dále jen „dotčené pozemky“; všechny dále označené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území v obci Říčany) nenachází veřejně přístupná účelová komunikace.
2. Žalobci v žalobě namítají, že byly kumulativně splněny veškeré podmínky stanovené zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (viz čl. II bod 1 zákona č. 227/2019 Sb. a čl. XI zákona č. 403/2020 Sb.; dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a dovozené judikaturou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na dotčených pozemcích. Správní orgán vyhodnotil jejich splnění nesprávně, dovodil-li, že nebyla splněna podmínka souhlasu vlastníka dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním. Žalobci tak mají napadené (i prvostupňové) rozhodnutí za nesprávné, nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť žalovaný (i silniční správní úřad) věc správně neposoudil po skutkové ani právní stránce. Současně ale žalobci konstatovali, že logicky nebrojí proti závěru správních orgánů, že byly splněny zbývající tři podmínky pro vydání kladného rozhodnutí ve věci.
3. K souhlasu vlastníka pozemku s užíváním cesty jako veřejné žalobci citovali z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 616/2017, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, a v této souvislosti argumentují, že konkludentním souhlasem vlastníka a předchozích vlastníků došlo v tomto případě ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Tvrdí, že cesta byla používána více než půl století, že žádný z vlastníků nebránil jiným osobám v užívání cesty, nenamítal její ryze soukromou povahu ani jiným faktickým či právním způsobem nevyjadřoval svůj nesouhlas, a to až do 90. let minulého století (tj. i v období od roku 1978, kdy nabyl předchozí vlastník vlastnictví pozemku). Následné nesouhlasné stanovisko s takovým používáním cesty je pak irrelevantní, protože není možné, aby vlastník vzal zpět již učiněný souhlas svůj nebo předchozích vlastníků se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, pak žalobci namítají, že jestliže správní orgány zjistily, že cesta ve své poloze existuje již minimálně od roku 1949 a vždy (od nepaměti) sloužila naléhavé komunikační potřebě, měly aplikovat pravidlo, že pokud je pozemek užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace po dlouhou dobu, uplatní se domněnka udělení souhlasu vlastníkem za předpokladu, že je stále splněna podmínka nutné komunikační potřeby.
4. Dle názoru žalobců tak správní orgány nedostatečně zjistily skutkové okolnosti věci, a to i přesto, že žalobci navrhovali provedení důkazů, které by prokázaly udělení alespoň

konkludentního souhlasu vlastníka a předchozích vlastníků k veřejnému užívání dotčených nemovitostí jakožto veřejně přístupné účelové komunikace – zejména předložili čestné prohlášení B. V. o užívání dotčených pozemků pro komunikační účely. Správní orgány se však zabývaly pouze jednáním vlastníka od 90. let minulého století, který začal zpochybňovat veřejnost cesty a ztěžovat postup ostatním účastníkům ve správních řízeních. Správní orgány nicméně nezohlednily, že vlastník i předcházející vlastníci veřejnému užívání dané cesty dříve po značnou dobu nijak nebránili, a že tudíž je z tohoto jejich jednání možné dovodit konkludentní souhlas s existencí veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgány se tedy řádně nezabývaly otázkou, zda vlastník dotčených pozemků umožnil v minulosti jejich užívání veřejností, byť takovou povinnost měly a za tím účelem si i samy měly opatřit důkazy. K tomu žalobci citovali z rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14.

5. Nedostatečné zjištění skutkového stavu konečně žalobci spatřují i v tom, že ač v průběhu správního řízení došlo dvakrát ke změně vlastníka dotčených pozemků a žalovaný to vzal na vědomí, nezjistil si stanovisko nových vlastníků na projednávanou věc, přestože tak učinit měl. K tomu žalobci konstatují, že noví vlastníci Ing. J. K. a I. M. Á. H., M.Sc., nijak nebrání žalobcům ani širšímu neurčitému okruhu osob v užívání cesty.
6. K žalobě žalobci připojili řadu obrazových i textových příloh shodných s přílohami, jež přiložili již ke své žádosti a následně odvolání.
7. Žalovaný pokládá žalobu za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že je se žalobci ve shodě v tom, že je mezi nimi sporné toliko, zda byl udělen souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků, neboť zbývající tři znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly podle všech účastníků řízení splněny. Podle názoru žalovaného v tomto ohledu ze správního spisu plyne, že minimálně v roce 1990 spoluvlastník pozemku brojil proti cestě a umístění vrátek (cesta pouze pro pěší). Dále bylo zjištěno, že dotčené pozemky (s výjimkou pozemku p. č. XA) jsou zatíženy soukromoprávním ujednáním pro konkrétní vlastníky, a to cca již od roku 1879 – žalobci, T. P. a G. Z. tak mají všichni přístup ke svým nemovitostem. Uzavřené dohody tedy neodpovídají veřejnému užívání dotčených pozemků a jejich svěření do obecného užívání. Žalovaný oponoval, že žalobci nenavrhovali žádné konkrétní důkazy, aby prokázali alespoň konkludentní souhlas (předchozího) vlastníka dotčených nemovitostí, a odkázal na to, jak se oba správní orgány vypořádaly se všemi listinnými důkazy. Žalovaný zdůraznil, že po roce 1948 docházelo ke znárodnování a soukromé vlastnictví bylo značně potlačeno. Ačkoliv tehdy pozemek mohl mít soukromého vlastníka (což žalovaný ověřil z katastru nemovitostí), dispoziční právo tohoto vlastníka bylo podle názoru žalovaného do značné míry omezeno. Na nemovitost lze proto pohlížet stejně, jako by byla vrácena na základě restitučního zákona po roce 1989. Na podporu svého právního postoje žalovaný citoval z rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64.
8. V replice žalobci v návaznosti na argumentaci žalovaného uvádí, že z vyjádření města Říčany (Městského úřadu v Říčanech, odboru správy majetku; dále jen „město“) ze dne 22. 1. 2019 vyplývá, že komunikace je běžně užívána obsáhlým, blíže neuchopitelným a nespécifikovatelným okruhem účastníků provozu, který nelze jednoznačně vymezit nebo stanovit. I město tak potvrdilo, že podmínky pro veřejně přístupnou účelovou komunikaci jsou a byly splněny. V projednávané věci se proto neuplatní žalovaným odkazovaný rozsudek v pasáži, podle níž nelze souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob. Naopak je třeba vycházet z toho,

že byla-li cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci. Žalobci tak mají za to, že žalovaný správní orgán dostatečně nezkoumal skutkový stav, k námitkám se nijak nevyjádřil a v tomto ohledu zatížil rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Závěrem žalobci podotkli, že se v průběhu soudního řízení stali minoritními spoluvlastníky předmětné komunikace, což doložili výpisem z katastru nemovitostí ze dne 4. 11. 2021. Ke svému podání nadto přiložili zmiňované vyjádření města.

9. Osoba zúčastněná na řízení ve věci pouze uvedla, že se jí napadené rozhodnutí rovněž dotýká, neboť je spoluvlastníkem pozemku p. č. XF s polovičním podílem. Toto tvrzení doložila vyrozuměním o provedeném vkladu do katastru nemovitostí ze dne 20. 7. 2017. K věci samé se však nevyjádřila.

Podstatná zjištění z obsahu spisového materiálu

10. Žalobci požádali žádostí ze dne 16. 7. 2019 silniční správní úřad (žádost měl dle napadeného rozhodnutí obdržet dne 17. 7. 2019), aby vydal deklaratorní rozhodnutí, že v ulici „V Úvozu“ na částech pozemků p. č. XB, XC, XA a na (celém) pozemku p. č. XD je od napojení na místní komunikaci na pozemku p. č. XE v ulici „Strmá“ veřejně přístupná účelová komunikace. K žádosti přiložili zákres skutečného stavu předmětné pozemní komunikace ze dne 7. 3. 2019 zpracovaný úředně oprávněným zeměměřičským inženýrem Ing. J. K., letecké snímky z národního archivu leteckých měřických snímků, seznam adres od odboru správy majetku města a materiály pro jednání Zastupitelstva a Rady města Říčany dne 9. 5. 2007.
11. Silniční správní úřad dne 5. 12. 2019 oznámil zahájení řízení a poučil účastníky řízení o jejich procesních právech. Současně nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na dotčených pozemcích. K oznámení silniční správní úřad připojil tři výřezy z map dotčeného území. Termín ústního jednání s místním šetřením byl posléze změněn na den 16. 1. 2020.
12. Dne 22. 12. 2019 využil práva nahlédnout do spisu Ing. J. S. (tehdejší spoluvlastník pozemku p. č. XF) a téhož dne se písemně vyjádřil. Zdůraznil, že pozemek p. č. XF patřil k majetku vlastníků usedlosti č. p. 1 minimálně od roku 1817 a že již tehdy byl jedinou příjezdovou komunikací k této nemovitosti. Tito vlastníci vlastnili i přilehlé pozemky po pravé straně ve směru příjezdu. V roce 1882 prodali část nemovitostí právním předchůdcům nynějších vlastníků nemovitosti č. p. XG a současně jim zřídili právo užívání příjezdové cesty po pozemku p. č. XF (služebnost). Právo užívat cestu mají tedy její spolumahatelé, tj. Ing. J. S. a Mgr. T. Ž., a M. B. jako vlastníci domu č. p. XG. Pouze vlastníci nemovitostí č. p. XA a XG užívají cestu „od nepaměti“. Problém s užíváním cesty započal až v roce 1989, kdy pozemky p. č. XA, XCH a XH přilehlé k pozemku p. č. XF zakoupili právní předchůdci jejich současných vlastníků. Ti odmítli vybudování řádné pozemní komunikace o šířce 6 m pro dopravní obslužnost jejich pozemků a jako příjezdovou cestu měli v úmyslu užívat pouze pozemek p. č. XF. Proti tomu se však vlastníci pozemku p. č. XF bránili a docílili toho, že byla „zahrádkářům“ vydána rozhodnutí, že přístup k jejich pozemkům bude po pravém břehu Vinného potoka a že odstraní vrata vybudovaná na hranici s pozemkem p. č. XF nejpozději do 30. 4. 1991. Dopravní obslužnost pozemků p. č. XA, XH, XCH a XJ se ale nevyřešila ani v roce 2010, kdy stavební úřad vydal povolení na přestavbu rekreačních chat na rodinné domy. Stavební povolení nicméně byla později zrušena, jedná se tak o černé stavby – legálně totiž na těchto pozemcích mohou být pouze zahradní chatky s přístupovou cestou podél potoka. Podle názoru Ing. J. S. je pozemek p. č. XF pro účely veřejné cesty nevhodný, neboť nesplňuje bezpečnostní ani dopravní požadavky. Jedná se o (původně polní) cestu o šířce 3 m a délce 250 m, na níž není vidět z jednoho konce na druhý – cesta je slepá, neumožňuje otočení (setkají-li se tak proti sobě dvě vozidla, musí jedno z nich couvat) a ve výhledu při výjezdu z ní na veřejnou komunikaci brání betonová zeď na pozemku p. č. XJ. Použití této cesty je nadto pro rodinné domy po roce 1977 nepřípustné z hlediska požární ochrany. Ing. J. S. usiloval o vybudování alternativní cesty vyhovující i požadavkům zákona o požární ochraně, nicméně ze strany současných vlastníků přilehlých nemovitostí chyběla vůle věc vyřešit. Ing. J. S. připomněl, že silniční správní úřad již dne 3. 10. 2018 rozhodnutím č. j. 35405/2018-MURI/OSAD deklaroval, že se na dotčených pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nenachází – podle jeho názoru toto rozhodnutí

nemělo být zrušeno. Uzavřel, že pozemek p. č. XF slouží jako přístup k nemovitostem č. p. 1 a XG více než 200 let, přičemž ale nikomu jinému, natožpak vlastníkům černé stavby, právo jej užívat nevzniklo.

13. Ing. J. S. ke svému podání připojil výpis z pozemkové knihy k usedlosti č. p. XA, výřez z historické mapy (tzv. císařského otisku mapy stabilního katastru), přípis stavebního úřadu v Říčanech ze dne 29. 8. 1996, jímž mu byla zaslána kopie stavebního povolení č. j. XP na stavbu „X – zabuštění TS“, typové stavební povolení ze dne 17. 8. 1990, č. j. XQ výst., na zahrádkářské chaty na tehdejších pozemcích p. č. XA, XR, XJ a XŘ požadující, aby byl zachován 6 m široký volný pruh kolem Vinného potoka a aby vrata nebyla umístěna na hranici s pozemkem p. č. XJ (dle odůvodnění v této souvislosti uplatňoval své námitky právě Ing. J. S.), protokol z ústního jednání ze dne 11. 2. 2010 týkajícího se stavebních úprav a přístavby rekreační chaty na pozemcích st. p. 165 a p. č. XCH, kde Ing. J. S. připouštěl využití pozemku p. č. XJ jen na základě zřízení věcného břemene, inzerát ze dne 1. 7. 2016 nabízející pozemek p. č. XS jako stavební se základovou deskou pro dvougenerační rodinný dům, svůj dopis ze dne 6. 3. 2017 s dotazy poukazujícími na vydání souhlasu se stavbou, k níž bylo krátce předtím stavební povolení zrušeno, a reakce žalovaného ze dne 20. 2. 2017 a 28. 4. 2017, že podání posoudí jako podnět k přezkumnému řízení, fotografie betonového oplocení pozemku p. č. XJ, odpověď města ze dne 21. 11. 2016 na žádost o informace uvádějící, že betonový plot na pozemku p. č. XJ nebyl povolen, ohlášen byl pouze plot z drátěného pletiva, dále znalecký posudek z oboru požární ochrany č. XI zpracovaný v prosinci 2016 znalcem Ing. Milanem Kotlárem, podle nějž cesta na pozemku p. č. XJ není dle požárních předpisů platných od roku 1977 vyhovující k obsluze staveb pro bydlení, kopii geometrického plánu pro rozdělení dřívějších pozemků XA, XK, XL, XJ, XM a XN, své dopisy spoluvlastníkům pozemku p. č. 1/3 ze dne 4. 5. 2018 a 8. 6. 2018, v nichž jim nabídl odkup 3metrového pruhu pozemku přiléhajícího k parcelám p. č. XA a XO za účelem zřízení cesty k pozemkům žadatelů navazující na cestu na pozemku města p. č. XP, fotografie pozemků kolem Vinného potoka, rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2016, č. j. 5 A 17/2011-84, a ze dne 7. 3. 2018, č. j. 5 A 18/2011-104, jimiž bylo k jeho žalobě zrušeno stavební povolení na rodinný dům na pozemcích p. č. XA a st. p. XP, rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 11. 1. 2017, č. j. MMR-21667/2016-83/1413, jímž bylo zrušeno usnesení o přerušení téhož stavebního řízení, a rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 3. 10. 2018, č. j. 35405/2018-MURI/OSAD, ev. č. 169622/2018, jímž bylo deklarováno, že na pozemku p. č. XJ není veřejně přístupná účelová komunikace (rozhodnutí bylo později žalovaným zrušeno a řízení zastaveno, jelikož bylo vydáno, aniž by byla podána žádost).
14. Dne 16. 1. 2020 proběhlo ve věci ústní jednání spojené s místním šetřením, jehož se osobně zúčastnili zástupce žalobců, Mgr. T. Ž., zástupce T. P. a M. B.. Na místě byla pořízena fotodokumentace.
15. Usnesením ze dne 30. 1. 2020 silniční správní úřad poučil účastníky řízení o právu navrhopvat důkazy a jiné návrhy do 20. 2. 2020 a o právu vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí do 27. 2. 2020.
16. Dne 17. 2. 2020 se ve věci vyjádřila Mgr. T. Ž. coby druhý spoluvlastník pozemku p. č. XJ. Vyzdvihla, že pozemek p. č. XJ (komunikace na něm) byl vždy užíván s omezením práva, neboť k němu bylo vloženo věcné břemeno cesty vozové, stezky a průhonu dobytka ve prospěch pozemků p. č. XP a XQ a st. XR a st. XŘ. Vstup a užívání pozemku p. č. XJ byl

tedy smluvně umožněn pouze omezenému okruhu osob a jejich právním nástupcům, nikým jiným pozemek užíván nebyl. Následně od roku 1991, kdy vznikala chatová kolonie na přiléhajících pozemcích, pak vlastníci setrvali nesouhlasili s užíváním pozemku p. č. XJ jako přístupové komunikace. Původní podmínky pro vznik chatové kolonie proto zněly tak, že bude vybudován přístup na pravém břehu Vinného potoka, papírová válka je však již vedena téměř 30 let. Mgr. T. Ž. uvedla, že žalobci jsou sice v tíživé situaci, byla-li zrušena stavební povolení na stavby na jejich pozemcích, nicméně nemohou vinit vlastníky pozemku p. č. XJ z toho, že nemají zajištěn přístup ke svým pozemkům – to je důsledek jednání zejména jejich právních předchůdců, který ovšem jde k tíži současných vlastníků. Přesto žalobci obtěžují vlastníky pozemku p. č. XJ, kteří s jejich problémem nemají nic společného. I když bylo právním předchůdcům žalobců zakázáno užívat tento pozemek, přesto jej neoprávněně k přístupu na své pozemky užívali – institut nezbytné cesty by tak žalobcům neměl povolit ani soud. Mgr. T. Ž. považuje za nesmyslné a účelové tvrzení, že došlo k posunutí těla komunikace i na pozemky žalobců, ve spise založený geometrický náčrt podle ní nemá vypovídající hodnotu. Dále zdůraznila, že silniční správní úřad již rozhodnutím č. j. 35405/2018- MURI/OSAD deklaroval, že účelová komunikace není veřejně přístupná, a byť žalovaný toto rozhodnutí zrušil, nebylo to z důvodu věcné nesprávnosti. Závěrem Mgr. T. Ž. poukázala na to, že Městský úřad v Říčanech v průběhu posledních 30 let několikrát pochybil, neboť nezkoumal zajištění dopravního přístupu do chatové kolonie, čímž umožnil devastaci pozemku p. č. XJ. Je proto přesvědčena, že nelze dospět k jinému závěru, než že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

17. Dne 19. 2. 2020 se ve věci znovu vyjádřil Ing. J. S.. Nad rámec zopakování podání ze dne 22. 12. 2019 uvedl, že pro deklarování veřejně přístupné účelové komunikace nejsou splněny dva znaky, a to souhlas vlastníka s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba. Namítal, že souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob nebyl nikdy dán. Naopak vlastníkům sousedních nemovitostí bylo uloženo odstranit neoprávněně zřízená vrata na hranici s pozemkem p. č. XJ s tím, že mají užívat přístup z veřejné cesty na pozemku p. č. 328 skrz pozemky p. č. XJ, XH, XCH a XA. Z platných stavebních povolení na zahradní chatky plyne, že má být ponechán volný pruh podél vodoteče, aby byl zajištěn přístup vlastníkům těchto nemovitostí. Ti si ostatně navzájem zřídili i věcná břemena průjezdu. Je tedy zřejmé, že zde neexistuje nutná komunikační potřeba. Ke svému podání Ing. J. S. připojil nad rámec již doložených listin ještě odpověď města ze dne 25. 9. 2018 na žádost o informace, podle níž byl na stavbu na pozemku p. č. XH vydán společný souhlas dne 10. 2. 2014 s tím, že přístup je zajištěn po pozemcích p. č. XJ a XD, a dále rozhodnutí Okresního soudu Praha-východ ze dne 14. 3. 1991, č. j. 713/4/90, jímž bylo k odvolání Ing. J. S. a Ing. D. Ž. změněno stavební povolení na zahrádkářskou chatu na pozemku p. č. XJ (zahrádka č. X) tak, že mj. přístup na pozemek musí být zajištěn z pozemku p. č. XS, přičemž zahrádka č. X bude podél vodoteče sloužit jako přístup i k zahrádkám č. 10 (z již předloženého stavebního povolení ze dne 17. 8. 1990 plyne, že jde o pozemek p. č. XA), 11 a 12, a naopak pozemek p. č. XJ nebude užíván k přístupu a vrata na hranici s ním musí být odstraněna do 30. 4. 1991.
18. Dne 24. 4. 2020 oznámili žalobci silničnímu správnímu úřadu, že s právními účinky ke dni 13. 1. 2020 je právním nástupcem Ing. J. S. Ing. K. S.. K tomu doložili výpis z katastru nemovitostí ze dne 15. 4. 2020.

19. Dne 7. 7. 2020 vydal silniční správní úřad prvostupňové rozhodnutí, jehož přílohy tvoří 6 fotografií projednávané pozemní komunikace a 3 výřezy z map. Silniční správní úřad uvedl, jaký byl předmět podané žádosti, kdo byl v řízení o ní účastníkem řízení a z jaké právní úpravy vycházel. V části III odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pak aplikoval obecná právní východiska na projednávanou věc se závěrem, že podmínku souhlasu vlastníka pozemní komunikace s jejím veřejným užíváním nelze mít za splněnou s tím, že k době před rokem 1990 nelze přihlížet, neboť S. nabyli pozemek v restituci. V části IV odůvodnění následně reagoval na v řízení uplatněnou argumentaci žalobců a dalších účastníků řízení. Blíže soud odůvodnění v relevantních částech pro projednávanou věc shrne až při posouzení věci samé.
20. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojili žalobci odvoláním. Předně namítali, že se nedomáhali určení veřejně přístupné účelové komunikace v celé uliční trase a délce, nýbrž pouze v rozsahu od pozemku p. č. XE k pozemku p. č. XA. Dále poukázali na to, že silniční správní úřad již dne 30. 5. 2018 osvědčil, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Veřejně přístupný charakter pozemní komunikace v předmětné části ulice v Úvoze žalobci spatřují v tom, že jako veřejná cesta slouží od roku 1925 a že žádný z vlastníků pozemků veřejnému přístupu nebránil a nikdy provoz v jimi označené části cesty aktivně neomezil fakticky ani právně. Vlastníci pozemku p. č. XJ totiž strpěli, že byla cesta (zčásti) využívána jako veřejná, a to již od roku 1882. Stejně tak vlastníci pozemků p. č. XD, XCH a XA strpěli a nijak nebránili, aby cestu na těchto jejich pozemcích bezesmluvně, bez právního titulu, tedy jako veřejnou využívali ostatní, a s obecným užíváním nadále souhlasí. Žalobci oponovali, že spoluvlastníci pozemku p. č. XJ Ing. J. S. a Ing. D. S. své vlastnictví k cestě nezískali restitucí (a tudíž nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 na danou věc nedopadá), ale kupní smlouvou ze dne 29. 11. 1977 uzavřenou s rodiči (M. a J. S.), kteří pozemek vlastnili od roku 1947. Již v době převodu ale cestu využívali i vlastníci přilehlých nemovitostí, což žalobci doložili potvrzením bývalého vlastníka pozemku p. č. XA. Manželé S. ani jejich předchůdci neučinili nic, čím by veřejnému užívání zamezili. Rovněž Ing. J. S. ani druhý spoluvlastník pozemku p. č. XJ nikdy nebránili v určení komunikace jako veřejné aktivně po linii práva (oslovení Policie ČR, podání žádosti o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci u silničního správního úřadu), ale jen obstruovali ve stavebních řízeních. Situace se nezměnila ani poté, co veřejný a neomezený přístup na této pozemní komunikaci byl deklarován pojmenováním tohoto veřejného prostranství usnesením Rady města Říčany ze dne 9. 5. 2007 jako ulice „V Úvozu“. I poté spoluvlastníci obecné užívání strpěli. Dále žalobci namítali, že silniční správní úřad zaměnil znaky účelové komunikace, protože zkoumal souhlas vlastníka s obecným užíváním z pohledu, komu cesta slouží, tj. které nemovitosti jsou komunikačně na cestu navázány, ačkoliv se tato správní úvaha měla vztáhnout ke znaku nutné komunikační potřeby. Podle názoru žalobců tak silniční správní úřad vyhodnotil znaky veřejně přístupné účelové komunikace nesprávně a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, pominul-li souhlas vlastníků pozemků (na jejichž části je pozemní komunikace umístěna) s obecným užíváním.
21. K odvolání žalobci přiložili prohlášení B. V., roz. S., ze dne 24. 5. 2016, podle nějž již od jejich dětských let měli jako rodina v pronájmu a posléze i vlastnili pozemek mezi Vinným potokem a pozemkem p. č. XJ (nyní jde o pozemky p. č. XA až XD včetně stavebních pozemků pod stavbami) s loukou a polem a na obsluhu pozemků používali cestu na hranici těchto pozemků, což S. věděli a plně akceptovali bez námitek, dále notářské zápisy ze dne 29. 11. 1977, č. NZ 371/77 a NZ 372/77, a ze dne 17. 1. 1978, č. NZ 24/78 a NZ 25/78,

dokládající nabytí mj. pozemku p. č. XJ Ing. J. S. a Ing. D. S. kupní smlouvou od rodičů Ing. J. S., dále osvědčení silničního správního úřadu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 44434/2018-MURI/OSAD, podle nějž se na pozemcích p. č. XJ, XD, XCH a XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace, vyjádření silničního správního úřadu ze dne 24. 6. 2008, č. j. 11563/2008/od, podle nějž je pozemek p. č. XJ veden jako veřejně přístupná účelová komunikace, a zakres skutečného stavu předmětné pozemní komunikace vypracovaný dne 7. 3. 2019 úředně oprávněným zeměměřickým inženýrem Ing. J. K., z nějž plyne, že v terénu patrná komunikace vede též po pozemku p. č. XD a části pozemků p. č. XCH a XA, přičemž v úseku od pozemku p. č. ¼ k pozemku p. č. XA má v nejužším místě šíři 3,53 m.

22. K odvolání žalobců se samostatně vyjádřili město, Ing. K. S. a Mgr. T. Ž.. Město konstatovalo, že pozemní komunikace „V Úvoze“ splňuje veškeré definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Ing. K. S. naopak uvedl, že kromě vlastníků domů č. p. 1 a XG neměl nikdo přístup na pozemek p. č. XJ a ani k tomu neměl důvod. Pozemky po pravé straně cesty totiž patřily k domům č. p. 1 a XG a k pozemkům po levé straně vedl přístup z veřejných komunikací. I S. měli na pozemky p. č. XA, 1/2 a 1/3 (nyní p. č. XA, XCH, XH a XJ) přístup z pozemků p. č. 298, XE a XS. Podle názoru Ing. K. S. je směšné, pokud by měl být pozemek p. č. XJ veřejným jen proto, že jej používají i poštáci nebo doručovatelé zásilek. Není pak pravdou, že by se vlastníci pozemku p. č. XJ nebránili po linii práva, ostatně již roky je veden spor u Okresního soudu Praha-východ. Prohlášení B. V. je podle něho smyšlené a účelové, takové prohlášení by mělo být případně zopakováno před soudem. Účelovou fabulací je i tvrzení žalobců, že cesta probíhá částečně po jejich pozemcích. Vzhledem ke konfiguraci terénu totiž cesta vede stále stejně, jako když byla založena usedlost č. p. 1, tj. v době, kdy již byly pořizovány první katastrální mapy. Nejméně 200 let je cesta zakreslena v mapách tak, jak skutečně vede, a byla vyznačena žulovými mezníky, které však zahrádkáři v průběhu doby pečlivě odstranili. Trasu cesty ostatně potvrzuje i geometrický plán ze dne 3. 6. 1994, který vyhotovil též Ing. K. (pozn. soudu: tuto listinu Ing. K. S. přiložil ke svému podání, tentokrát v úplné kopii, ovšem plyne z ní, že hranice parcely č. XJ v ní byla jako stávající převzata z katastru, nově vyměřovány byly jen hranice pro dělení pozemků), který posléze na žádost žalobců najednou v roce 2019 dospěl k překvapivému a nesmyslnému závěru, že cesta vede i po pozemcích žalobců. Ing. K. S. závěrem konstatoval, že pozemek p. č. XJ není veřejným prostranstvím. Své vyjádření Ing. K. S. opět doložil sadou již dříve předložených listin.
23. Mgr. T. Ž. navázala na své předchozí vyjádření, přičemž kladla důraz na to, že pojmenování některých komunikací z důvodu identifikace území nelze ztotožňovat s deklarací veřejného prostranství. Mgr. T. Ž. trvala na tom, že jde o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci. Ostatně město se o spornou komunikaci ani nestará. Pozemek p. č. XJ se nestává veřejným jen z toho důvodu, doručuje-li se k nemovitostem č. p. 1 a XG nebo pozvou-li si vlastníci návštěvu či řemeslníky. I podle jejího názoru se prohlášení B. V. nezakládá na pravdě, nadto má pochybnosti stran ověření pravosti jejího podpisu, které v občanskoprávním řízení žalobci předloženo nebylo a pochází od tamější právní zástupkyně žalobců. V té souvislosti Mgr. T. Ž. zčásti zrekapitulovala průběh soudního řízení vedeného u Okresního soudu Praha-východ, kde Ing. J. S. před soudem vypověděl, že paní V. pozemek p. č. XJ jako přístup k jejím pozemkům neužívala. Pochyby má Mgr. T. Ž. i ohledně nového zaměření území ze strany Ing. K.. Mgr. T. Ž. zopakovala, že souhlas vlastníků pozemku p. č. XJ s jeho obecným užíváním nikdy nebyl dán – o tom

svědčí papírová válka s úředními institucemi všeho druhu, v níž pokračuje již třetí generace vlastníků.

24. V odvolacím řízení žalovaný založil do správního spisu výpisy z katastru nemovitostí prokazující stav pozemků p. č. XD, XCH a st. 165 evidovaný k datu 11. 2. 2021 a stav pozemku p. č. XJ evidovaný k datům 11. 2. 2021, 1. 1. 2019 a 1. 2. 2014 a dále letecké snímky z let 1962, 1953 a 1949 spolu s výřezy z katastrální mapy dotčeného území.
25. Dne 18. 2. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, které bylo doručeno právnímu zástupci žalobců dne 1. 3. 2021. Žalovaný poté, co shrnul dosavadní průběh řízení a konstatoval, že u pozemku p. č. XJ došlo v mezidobí dvakrát ke změně spoluvlastníků, popsal právní základ věci, který na danou věc aplikoval. V návaznosti na citace z obsahu podaného odvolání následně reagoval na odvolací argumentaci žalobců. Konkrétně soud odůvodnění napadeného rozhodnutí v relevantních částech shrne až při jeho věcném posouzení.

Posouzení žaloby soudem

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
27. Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť žalobci s tímto postupem výslovně souhlasili a současně žalovaný na výzvu soudu nesdělil, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasil, a má se tedy za to, že i on s tímto postupem souhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud nenařídil jednání ani pro účely dokazování, a to proto, že k důkazu navržené listiny jsou převážně součástí předloženého správního spisu, jímž se dokazování neprovádí – z něj soud bez dalšího ve své přezkumné činnosti vychází. Zbývající listiny pak soud k důkazu neprovedl, protože nejsou s to prokázat tvrzení žalobců, že se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, resp. že k veřejnému užívání dotčených pozemků byl jejich vlastníky dán v minulosti souhlas.
28. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
29. Podstatou sporu v projednávané věci je, zda cesta na dotčených pozemcích je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem k takto vymezenému předmětu řízení tak silniční správní úřad (žalovaný) byl povinen posoudit všechny znaky potřebné pro vznik a existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Podle žalovaného (který je ve shodě se silničním správním úřadem) však deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace brání absence důkazu o souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. To je ale podle názoru žalobců závěr nesprávný, a tím nezákonný.
30. 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.
31. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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.

32. Další definiční znaky, plynoucí z ústavně konformního výkladu výše citovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích, dovodila judikatura. Lze shrnout, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází ze zákona (není třeba žádného úkonu správního orgánu) při současném naplnění čtyř znaků, kterými jsou podle ustálené judikatury (srov. např. rozsudky 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):
- a) patrnost a stálost cesty v terénu,
 - b) spojení pozemků s veřejnou komunikací,
 - c) *souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace*,
 - d) nutná komunikační potřeba,
- nebyla-li funkce komunikace zajištěna soukromoprávním institutem.
33. V projednávané věci je sporné toliko splnění podmínky souhlasu vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace, neboť u zbývajících tří výše označených definičních znaků silniční správní úřad shledal, že byly naplněny. Soud proto napadené a prvostupňové rozhodnutí přezkoumal pouze v mezích uplatněné žalobní argumentace, podle níž byla splněna i podmínka souhlasu vlastníků dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním. Naplnění zbývajících znaků nezbytných ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace soud nepřezkoumával, neboť o nich nebylo sporu.
34. Pro *veřejně přístupné* účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011-99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoliv v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64).
35. Existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu právě v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, u nichž je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoliv soukromoprávními.
36. Co se týče souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém

případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které již nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, a ani jeho právních nástupců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejností užívaná účelová komunikace, s tím nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

37. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků veřejnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří případy, kdy byl pozemek vydán v restitucích a souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace byl udělen dříve v době, kdy socialistické poměry narušily ochranu soukromého vlastnictví (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
38. Úvodem k otázce povinnosti správních orgánů zjišťovat skutkové okolnosti projednávané věci, kterou žalobci taktéž nastolili v žalobě, soud předeseílá, že je třeba si uvědomit, že v řízení o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) se – obdobně jako v řízeních sporných dle § 141 správního řádu – neuplatní zásada materiální pravdy, respektive že je tato zásada značně modifikována. Důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nese v podstatné míře žadatel, který je povinen na podporu svých tvrzení označit a navrhnout důkazy. Účastníci tohoto řízení tedy mají vyšší míru odpovědnosti za výsledek řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128). Správní orgán vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 67/2012-38, č. 2939/2014 Sb. NSS). Žadatel je tedy vystaven nebezpečí, že pokud neoznačí důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, správní orgán již žádné jiné důkazy z vlastní iniciativy neobstará, neboť ve sporném řízení není správní orgán povinen tak široce zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka jako v „klasickém“ správním řízení (srov. Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 141). Důvod pro užší pojetí povinnosti správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí je dán charakterem sporného řízení, ve kterém správní orgán hraje do určité míry roli soudu stojícího nad stranami sporu a kde účelem rozhodnutí není přiznat některé ze stran nové právo či uložit jí novou povinnost, na rozdíl od správních řízení, jejichž výsledkem je vydání konstitutivního rozhodnutí. Rozhodnutí v návrhovém sporném řízení je rozhodnutím deklaratorním, v němž je i z tohoto důvodu povinnost správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí nad rozsah toho, jaké důkazy navrhli účastníci řízení, omezena (viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, str. 785).

39. Žalobce tak tížila procesní povinnost prokázat, že současný nebo některý z dřívějších vlastníků pozemní komunikace udělil výslovný souhlas s užíváním pozemní komunikace veřejností (učinil tzv. veřejné věnování) nebo že takový souhlas byl dán konkludentně tím, že využívání pozemní komunikace neurčitým okruhem veřejnosti dlouhodobě toleroval, aniž se proti němu předtím navenek vymezil. Důkazní břemeno tedy primárně tížilo samotné žalobce. Mezi skutkovým stavem, z něž správní orgán při vydání rozhodnutí vychází, a skutečným stavem věci přitom může zcela v souladu se správním řádem vznikat rozdíl daný tím, že výsledky dokazování závisí v nemalé míře na důslednosti plnění procesních povinností účastníků řízení o určení právního vztahu.
40. V souvislosti s plněním procesních povinností účastníků sporného řízení je třeba zmínit rovněž zásadu koncentrace řízení, která je upravena v § 82 odst. 4 správního řádu a která se bez jakýchkoliv pochybností uplatní v plném rozsahu i v řízení o určení právního vztahu. Podle tohoto ustanovení se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalovaný tudíž postupoval v souladu se zákonem, nepřihlížel-li k prohlášení B. V. ze dne 24. 5. 2016, které žalobci mohli a měli jako důkaz předložit již při projednání věci před silničním správním úřadem coby prvoinstančním správním orgánem. Žalobci neuvedli žádný důvod, proč je doložili až spolu s odvoláním.
41. Nad rámec uvedeného navíc žalovaný také konstatoval, že B. V. ve svém prohlášení hovořila pouze o tom, že cestu užívali v době, kdy měli pozemky v nájmu – z čehož dovodil, že užívání bylo založeno smluvním vztahem – a nadto že se vázalo na konkrétní uživatele, nikoliv veřejnost. Ani prohlášení B. V. ze dne 24. 5. 2016 proto podle žalovaného nemohlo hovořit ve prospěch deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích. S tímto hodnocením, jak co do procesní překážky využití tohoto opožděně předloženého důkazu, tak co do poukazu na jeho chybějící vypovídací hodnotu stran využívání dotčených pozemků individuálně nedefinovanou veřejností, se soud plně shoduje. Nadto nelze přehlédnout ani zjištění žalovaného z historických ortofotomap, že v minulosti pozemky zmiňované B. V. tvořily jeden blok zemědělských pozemků, který byl přístupný ze všech stran, mj. od pozemku p. č. XN. To je obzvláště patrné např. na letecké fotografii z roku 1975 (viz též <https://ags.cuzk.cz/archiv/openmap.html?typ=lms&idrastru=WMSA08.1975.PRAH19.19950>), na které je viditelná vyjetá cesta od č. p. XŠ na ulici Hlavní směrem k dnešní budově č. e. XT (pozemky st. p. XŤ a p. č. XU).
42. Žalobci ve vztahu k existenci souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace tvrdí, že existuje alespoň konkludentní souhlas všech vlastníků dotčených pozemků s užíváním cesty jako veřejné. Namítají, že více než půl století žádný z vlastníků nebránil jiným osobám v užívání cesty ani aktivně nevyjadřoval svůj nesouhlas, a to v období až do 90. let 20. století. Později vyjádřený nesouhlas s používáním cesty proto pokládají za irelevantní. Současně se ale naopak dovolávají později uděleného souhlasu s veřejným užíváním některých (spolu)vlastníků. Zejména poukazují na to, že noví vlastníci Ing. J. K. a I. M. Á. H., M.Sc., nijak nebrání žalobcům ani širšímu neurčitému okruhu osob v užívání cesty. V této souvislosti proto silničnímu správnímu úřadu a žalovanému vytkli, že byt vzali na vědomí, že v průběhu správního řízení došlo dvakrát ke změně vlastníka dotčených pozemků, nezjistili jejich stanovisko na projednávanou věc.

43. Zde soud předně opět zdůrazňuje, že se žalobci mýlí, mají-li za to, že bylo úkolem správních orgánů aktivně zjišťovat (aktuální) stanovisko nových účastníků řízení. Řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace neslouží k tomu, aby (až) v jeho rámci byly opatřovány výslovné souhlasy s veřejným užíváním pozemní komunikace. Řízení o určení právního vztahu slouží k tomu, aby bylo zjištěno, zda právní vztah existuje, nebo neexistuje, nikoliv aby byl v tomto řízení konstituován. Procesní pasivitu některých účastníků řízení, kteří vlastní pozemky, na nichž vede sporná cesta, pak nelze vykládat jako souhlas s jejím veřejným užíváním. Účastníci nejsou povinni v řízení aktivně vystupovat a ze žádného ustanovení procesních předpisů neplyne, že by jejich pasivitu bylo možné považovat za souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace – správní řád ani zákon o pozemních komunikacích neupravují fikci souhlasu účastníka jako důsledek procesní pasivity ani fikci uznání nároku uplatněného ve správním řízení. Bylo proto povinností žalobců, nikoliv správních orgánů, prokázat, že před vydáním rozhodnutí byl udělen souhlas (ať už výslovně, či konkludentně) s veřejným užíváním sporné cesty ze strany jejich spoluvlastníků. Žalobci ovšem v odvolacím řízení vůbec tuto novou skutečnost netvrdili, natož aby ji prokazovali (zde by se uplatnila výjimka z důkazní koncentrace s ohledem na to, že šlo o novou událost). Z hlediska procesního navíc noví vlastníci bez dalšího vstupovali do procesního postavení jejich právních předchůdců, tj. nesouhlasná vyjádření jejich právních předchůdců bylo nutno považovat pro účely správního řízení za jejich stanovisko, dokud by případně vlastním podáním tento již vyjádřený názor nezměnili.
44. Nicméně ani za situace, že by bylo prokázáno, že noví spoluvlastníci pozemku p. č. XJ Ing. J. K. a I. M. Á. H., M.Sc. s veřejným užíváním tohoto dotčeného pozemku souhlasí, nic by se nezměnilo na tom, že k rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší deseti let, je třeba souhlasu všech spoluvlastníků podle § 1132 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Zatížením společné věci se přitom rozumí např. zřízení služebnosti, včetně zřízení nezbytné cesty jako služebnosti [M. Králík in Spáčil, J.; a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976 – 1474). *Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 508]. Věnování cesty veřejnému užívání lze považovat za institut, byť veřejnoprávní, který se svým obsahem velmi podobá služebnosti. Obsahem tohoto institutu je neodvolatelný závazek strpět užívání cesty veřejností. Veřejné věnování je tak třeba považovat za zatížení společné věci ve smyslu výše odkazovaného ustanovení občanského zákoníku. Naznačují-li tak snad žalobci, že souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace může udělit pouze některý ze spoluvlastníků, mýlí se. Výslovný souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace mohou udělit pouze všichni spoluvlastníci jednomyslně. Odvozeně pak platí, že k vyloučení konkludentního souhlasu postačí aktivně projevený nesouhlas kteréhokoliv (i jen jednoho) ze spoluvlastníků bez ohledu na výši jeho spoluvlastnického podílu. V průběhu správního řízení přitom žalobci neprokázali, že by byli všichni (spolu)vlastníci dotčených pozemků zajedno, že dotčené pozemky (resp. jejich části) věnovali do veřejného užívání. Přinejmenším stanovisko Mgr. T. Ž., která je stále spoluvlastníkem pozemku p. č. XJ v rozsahu jedné ideální poloviny, bylo v průběhu správního řízení vždy negativní.
45. Ke splnění podmínky souhlasu vlastníků dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním jako účelové komunikace pak uvedly správní orgány následující:
46. V prvostupňovém rozhodnutí silniční správní úřad poté, co shrnul relevantní právní závěry vyplývající z judikatury soudů, že veřejně přístupná účelová komunikace může

existovat pouze se souhlasem vlastníka, k naplnění tohoto znaku uvedl, že sporná komunikace je sice užívána od nepaměti, ale toliko s omezením práva. V roce 1879 bylo totiž usnesením soudu číslo deníku 6118/1879 vloženo (k tíži pozemku p. č. XJ) věcné břemeno cesty vozové, stezky a průhonu dobytka pro parcely p. č. XV, st. XW, st. XZ a p. č. XŽ. Silniční správní úřad dále konstatoval, že Ing. J. S. po navrácení majetku v restituci již od roku 1991 projevoval aktivní nesouhlas s užíváním cesty jako veřejné při jednáních týkajících se nových staveb na pozemcích ostatních vlastníků sousedících s komunikací, ač tak činil pouze po linii práva, a nikoliv třeba překážkami na komunikaci. Navázal, že vznikne-li na pozemku účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku. Výjimku z tohoto pravidla však tvoří případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace (restituce). Zde podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nelze souhlas bez dalšího presumovat. V daném případě tak podle silničního správního úřadu bylo nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků byl odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Současní majitelé tak nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, neboť by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku.

47. Vedle citovaného odůvodnění silniční správní úřad uvedl, že vzal v potaz i fakt, že dle celkového uspořádání v lokalitě vede daná cesta jen k nemovitostem č. p. XAA (ve vlastnictví Mgr. Ž., která spoluvlastní i pozemek p. č. XJ), k domu č. p. XG (ve vlastnictví paní B., k jejímuž domu je již od roku 1879 zřízeno právo služebnosti stezky vozové a průhonu dobytka) a k pozemkům žalobců. Okruh osob, které danou cestu užívají, je tedy navázán přímo na (spolu)vlastníky daných chat, resp. souvisejících pozemků. V tomto směru se nejedná o okruh neurčitý a otevřený, ale v zásadě přesně uzavřený. Tento stav, kdy cesta končí právě v místě současných majitelů nemovitostí č. p. XAA a XG, ostatně v daném místě panuje již mnoho desetiletí. Cesta přitom neslouží jako dopravní napojení pro přístup k dalším pozemkům či pro příjezd za účelem zemědělského či lesního hospodaření. Dle silničního správního úřadu slouží cesta pouze úzkému okruhu osob a nelze přijmout tvrzení žalobců, že je veřejná proto, že má kdokoli možnost přijet k domům č. p. XAA a XG. Lze také vycházet z toho, že kdyby v daném místě existovala cesta, kterou by bylo možné ze strany veřejnosti obecně užívat bez jakéhokoliv omezení, pak by pozemkový úřad již v roce 1879 nepřistupoval k zřízení práva služebnosti stezky vozové a průhonu dobytka jako soukromoprávního základu pro užívání dotčeného pozemku. Silniční správní úřad vyzdvihl, že zásah orgánů veřejné moci v podobě deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace je vyhrazen toliko pro omezený okruh případů a že nemůže nahrazovat soukromoprávní řešení, které je dle všech okolností v nynější věci nezbytné a které zůstává v dispozici dotčených účastníků řízení.
48. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že z podkladů ve spisu a ze starých leteckých snímků (zde odkázal na zdroj: <https://ags.cuzk.cz/archiv/?start=lms>) je zřejmé, že cesta ve své poloze existuje již minimálně od roku 1949. Z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že pozemek byl zatížen věcným břemenem cesty již v roce 1879 na základě usnesení soudu – to bylo do pozemkové knihy zapsáno v roce 1882. Tyto skutečnosti prokazují, že cesta v minulosti nebyla svěřena obecnému užívání, ale že byla zatížena soukromoprávním ujednáním. Svěření užívání cesty k obecnému užívání pak nevyplývá ani z konání po roce 1989. Ze stavebního povolení ze dne 17. 8. 1990 vyplývá, že stavební úřad považoval cesty na pozemcích p. č. XJ a XN za přístupové a stavebníky zavazoval k jejich údržbě, zároveň

však vylučoval parkování na předmětné cestě a povolil pouze vrátka k přístupu, nikoliv vrata pro navážení materiálu. Z uvedeného je zřejmé, že pokud byla zamýšlena obsluha zahrádek ze strany stavebního úřadu z pozemku p. č. XJ, pak pouze pro pěší. Z rozhodnutí o námitkách je však zřejmé, že Ing. J. S. v řízení brojil i proti přístupu po této cestě a umístění vrátek. Tedy již v roce 1990 prokazatelně nesouhlasil, aby cesta na jeho pozemku byla nějakým způsobem užívána jinými osobami. To je doloženo i v protokolu z ústního jednání ze dne 11. 2. 2010. Z vyjádření vlastníka pozemku p. č. XJ je tak zřejmé, že nesouhlasil s vybudováním vrat na hranici s jeho pozemkem a nesouhlasil, aby cesta sloužila jako přístup na pozemek p. č. XCH. Žalovaný tudíž považuje jednání Ing. J. S. za aktivní vyjádření nesouhlasu s užíváním jeho cesty jako přístupové i jako veřejně přístupné, neboť trval na zřízení věcného břemene užívání.

49. Žalovaný dále konstatoval, že přestože žádost žalobců směřovala ke všem dotčeným pozemkům, silniční správní úřad zaměřil pozornost toliko na pozemek p. č. XJ, protože ten představuje převažující část cesty a právě ten byl předmětem sporu mezi jednotlivými účastníky řízení. Žalovaný nicméně odůvodnění prvostupňového rozhodnutí doplnil i ve vztahu k pozemkům p. č. XD, XCH a XA. Popsal, že dva z nich jsou zatíženy soukromoprávním ujednáním: k pozemku p. č. XD je to věcné břemeno chůze a jízdy z roku 2013 za úplatu a věcné břemeno cesty z roku 2016 za úplatu; k pozemku p. č. XCH je to pak věcné břemeno průchodu a průjezdu z roku 2010 za úplatu. Podle názoru žalovaného z uvedeného vyplývá, že žalobci, T. P. a G. Z. mají k přístupu na své nemovitosti uzavřeny dohody, což neodpovídá veřejnému užívání a svěřeni do obecného užívání. Pokud by tomu tak bylo, nemuseli by jednotliví vlastníci mezi sebou takové dohody uzavírat. K tomu žalovaný doplnil, že působí velmi rozporuplně, že si sousedé mezi sebou nejdříve smluvně upraví přístup ke svým nemovitostem, aby nebylo pochyb, že se ke své nemovitosti dostanou, ale zároveň tvrdí, že cestu na těchto pozemcích svěřili obecnému užívání. Závěrem však žalovaný dodal, že pokud se skutečně žalobci rozhodli své nemovitosti svěřit obecnému užívání, nemůže jim v tom bránit ani jejich vůli rozporovat.
50. Žalovaný k odvolání žalobců korigoval odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i tím, že ze spisu skutečně nevyplývá, že by Ing. J. S. a Ing. D. Ž. byl navrácen pozemek p. č. XAB v restituci – z náhledu do katastru nemovitostí je zřejmé, že jej získali do svého vlastnictví na základě smluv o převodu nemovitostí RI 224/1978 a RI 225/1978. To samo o sobě však podle žalovaného neznámá, že mohli se svým majetkem volně nakládat, neboť před rokem 1989 bylo toto jejich právo do značné míry omezeno. Z pohledu žalovaného lze proto v určitých případech posuzovat dispoziční právo s pozemkem do roku 1989 tak, jako by byla nemovitost vrácena na základě restitučního zákona.
51. Obecné užívání dotčeného pozemku p. č. XAB podle žalovaného nezaložilo ani to, že byly některé pozemky přiděleny přidělcům. To, že je cesta užívána vlastníkem sousedního pozemku, samo o sobě totiž neříká, že by byla svěřena obecnému užívání. Zároveň žalovaný podotknul, že žádným způsobem z uvedeného ani nevyplývá, že pozemky musely být skutečně nutně obhospodařovány z cesty na pozemku p. č. XAB a žádným jiným způsobem. Na leteckých snímcích z let 1949 a 1953 je totiž zřejmé, že pozemky nad i pod cestou byly obhospodařovány jako celek a přístup na ně mohl být realizován v podstatě odkudkoliv po jejich obvodu.
52. Žalovaný shrnul, že se v řízení prokázalo, že cestu užívají žalobci, vlastníci pozemku p. č. XAB, paní B., která má přístup ošetřen smluvně, a paní Z., která má též přístup částečně

řešen smluvně. Z pohledu žalovaného se jedná o užívání jasně vymezeným okruhem uživatelů, nikoliv veřejností. Tomu nasvědčují i historické letecké snímky, ze kterých je zřejmý vznik a užívání cesty, který nepopíratelně souvisel s usedlostí č. p. XA. Z obsahu spisu pak nevyplývá, že by Ing. S. souhlasil s veřejným užíváním cesty na pozemku p. č. XAB, který spoluvlastnil. V řízení se tak neprokázal souhlas předchozího vlastníka s obecným užíváním cesty a žalovaný současně ani neshledal, že by se skutečně jednalo o obecné užívání ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný uzavřel, že je možné, že noví vlastníci dotčených pozemků budou mít na užívání jejich cesty jiný názor a že v budoucnu pozemek p. č. XAB svěří obecnému užívání. K tomu však v této věci zatím nedošlo. Pokud cesta jako celek nesplňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, nemůže být jako taková deklarována.

53. Soud tedy shrnuje, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je založeno na tom, že v řízení nebylo prokázáno, že by vlastníci dotčených pozemků (zejména pokud jde o vlastníky pozemku p. č. XJ) výslovně svěřili své pozemky obecnému užívání ani že by konkludentně souhlasili s užíváním pozemní komunikace veřejností. Tento svůj závěr žalovaný logicky a srozumitelně odůvodnil, přičemž precizně a systematicky reagoval i na odvolací argumentaci žalobců.
54. K historickému období 50 let (s největší pravděpodobností se má jednat převážně o druhou polovinu 20. století), o které se žalobci opírají, pak žalovaný uvedl, že ani tehdy pozemek p. č. XJ nebyl obecně užíván veřejností, nýbrž pouze osobami, které k tomu byly oprávněny na základě soukromého práva. Zde soud nemůže dát za pravdu žalobcům, že by se žalovaný zabýval pouze jednáním jednoho vlastníka jednoho z dotčených pozemků v období od 90. let 20. století, neboť žalovaný se zabýval vývojem vlastnických vztahů v dotčené lokalitě již od konce 19. století.
55. Soudu nezbyvá než zde žalobcům připomenout, že veřejná účelová komunikace nevznikne právě v případě, kdy je komunikační spojení mezi nemovitostmi zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů (k tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), byť by v zásadě byly splněny její definiční znaky. Je-li tedy přístup veřejnosti od počátku zajištěn soukromoprávní cestou (typicky služebností, např. ve prospěch vlastníka jediné nemovitosti, která je důvodem užívání komunikace veřejností, např. prodejny, autoservisu apod.), není již žádný důvod k souběžnému omezení vlastnického práva též veřejnoprávním institutem veřejně přístupné účelové komunikace, jelikož potřeba dotčené veřejnosti je saturována soukromoprávním titulem. Teprve pokud by pozemek začal být užíván veřejností i z jiného důvodu, pro nějž existující soukromoprávní titul nedostačuje, a vlastník s tím souhlasil či to bez předchozího protestu toleroval, mohly by být z hlediska ústavní ochrany vlastnického práva splněny důvody pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace doplňující stávající soukromoprávní titul. Veřejností (předem nedefinovaným neurčitým okruhem osob) přitom nejsou návštěvy, poštovní doručovatelé nebo popeláři a podobné osoby, zajišťující obsluhu nemovitostí a osob v nich pobývajících.
56. Žalobci proto nemohli uspět ani s argumentací, že se v dané věci měl aplikovat právní názor, že komunikace, u níž již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků veřejnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (samozřejmě za současného naplnění dalších znaků; srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As

27/2009-66, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Dokazování v projednávané věci totiž bylo zaměřeno i na zjištění, zda spornou cestu fakticky dlouhodobě užívala veřejnost (tj. neurčitý okruh osob) a zda s tím vlastník pozemní komunikace aktivně vyjádřil nesouhlas. V obou případech však žalovaný dospěl k závěru pro žalobce nepříznivému. Stran šíře okruhu uživatelů pozemní komunikace, který představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou soukromoprávní výprosou nebo jiným soukromoprávním ujednáním (viz rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59), žalovaný vysvětlil, že se jednalo pouze o úzce a konkrétně vymezený okruh uživatelů, který pojmu veřejnost neodpovídá.

57. Stran nesouhlasu s veřejným užíváním pak žalovaný ve shodě se silničním správním úřadem vyzdvihl jednání Ing. J. S. coby jednoho ze spoluvlastníků pozemku p. č. XAB, který již od 90. let 20. století, kdy poprvé v důsledku budování zahrádkářské kolonie (následně živelně přeměňované na rodinné domy) započala snaha osob bez soukromoprávního titulu užívat cestu na pozemku p. č. XJ, aktivně brojil v rámci zahájených řízení před stavebním úřadem proti tomu, aby jím spoluvlastněný pozemek sloužil jako přístup na sousední (dotčené) pozemky. V řízení přitom nebylo žalobci prokázáno, že by před rokem 1990 dotčené pozemky využívala (a vůbec měla potřebu využívat) veřejnost. S výjimkou vlastníků nemovitostí patřících k domům č. p. 1 a XG, jejichž užívání se opíralo o vlastnické právo a zapsanou služebnost, jiné osoby tuto komunikaci nepotřebovaly, protože jejich pozemky (v té době ještě nerozdělené) byly přístupné z pozemních komunikací na pozemcích p. č. XN a X. I kdyby snad i přesto využívaly z důvodu snadnějšího přístupu k části pozemku za potokem též pozemku p. č. XJ (což se žalobci snažili prokázat jen opožděným důkazním návrhem v podobě čestného prohlášení B. V.), jednalo by se o individuální užívání jediného pozemku, a nikoliv užívání veřejností.
58. Nadto soud poznamenává, že z výpisu z pozemkové knihy k „usedlosti čp. XA“ předloženého ve správním řízení Ing. J. S. a zachycujícího pod položkou č. XAC zápis služebnosti cesty ve prospěch vlastníka domu č. p. XG ve spojení s přiloženou kopií mapy pozemkového katastru se jeví, že v dávnější minulosti patrně existoval přístup k pozemkům za Vinným potokem, jehož trasa se od dob původního mapování posunula, též přes pozemky p. č. XP a 10 ústící do prostoru nyní označovaného Na Návsí. V situaci, kdy ale žalobci ke svým tvrzením včas nenavrhli příslušné důkazy, by bylo nadbytečné se otázkou nutné komunikační potřeby ve vztahu k přístupu k dřívějším pozemkům p. č. XA, 1/2 a 1/3, fakticky dle leteckých fotografií před rokem 1990 obhospodařovaným jako jeden celek, podrobněji zabývat a vést k nim dokazování.
59. Soud též považuje za potřebné poznamenat, že konkludentní souhlas v zásadě nelze dovozovat tam, kde osoby i přes prokázané protesty vlastníka jeho vůli ignorují a např. v době, kdy není přítomen, cestu proti jeho zřetelně vyjádřené vůli nadále využívají. Podstatné je především to, že se vlastník již na počátku proti užívání třetími osobami vyslovil a že tento názor výslovně nezměnil. Byť i změnu dříve vysloveného zákazu si lze představit konkludentní formou, v případě prosté pozdější pasivity by se muselo jednat o pasivitu opravdu dlouhodobou a vztahující se k případům užívání, o nichž vlastník bezpochyby musel vědět.
60. I soud proto důvodně pochybuje o tom, že pozemek p. č. XAB (ve spojení s dalšími dotčenými pozemky) byl historicky objektivně užíván veřejností, tedy nespecifikovaným okruhem osob způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny pozemní komunikace. Znak

obecného užívání sporné cesty od nepaměti tak ani z pohledu soudu nebyl naplněn, přičemž v řízení bylo jasné prokázáno, že hned od roku 1990 (kdy podle žalobci nezpochybněného tvrzení vznikala zahrádkářská kolonie) se Ing. J. S. jako spoluvlastník pozemku p. č. XJ proti neoprávněnému užívání pozemku se právní cestou vymezoval a důsledně v tom setrval i v době pokusů o legalizaci nově budovaných rodinných domů, a to až do té míry, že žalobou a podněty k přezkumnému řízení napadal stavební povolení vycházející z předpokladu možného přístupu ke stavbám po pozemku p. č. XAB.

61. Na úplný závěr soud zdůrazňuje, že skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v katastru nemovitostí či v územním plánu, není z hlediska vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1733/2009), neboť může sloužit pouze jako dílčí důkaz, jak bylo na určitý pozemek nahlíženo v minulosti. Navíc v dané věci spoluvlastníci nikdy nezpochybňovali, že by pozemek měl dopravní funkci. O skutečnosti, zda pozemek sloužil jako soukromá nebo veřejná cesta, však údaj v katastru nemovitostí nic nevypovídá. Stejně tak to, zda obec takové komunikaci dala nějaký název, nemůže na jejím režimu nic změnit.
62. I kdyby snad pozemku p. č. XJ město chtělo přiřknout režim veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), nelze přehlížet, že i tento režim vzniká naplněním definičních znaků daných zákonem (obecním zřízením), a nikoliv konstitutivním rozhodnutím např. zastupitelstva města. Pojem veřejné prostranství je širším pojmem, jehož podmnožinou jsou i veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž i pro vznik veřejného prostranství je nezbytný alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním. Regulace pozemku v územním plánu není pro vznik veřejného prostranství určující (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, nebo ze dne 5. 1. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3483/2020). Žalobci ve správním řízení netvrdili, že by bylo vydáno, a ani nepředložili pravomocné rozhodnutí, jímž by příslušný správní orgán např. v řízení dle § 142 správního řádu deklaroval, že dotčené pozemky jsou veřejným prostranstvím, z něž by případně mohl žalovaný dovodit, že veřejné věnování již bylo v tomto jiném řízení, jehož účastníky by byly patrně shodné osoby (popř. jejich právní předchůdci), řádně prokázáno.
63. Samotný názor města na to, zda komunikace byla užívána veřejností, je pak pouze názorem účastníka řízení, popř. nezávazným vyjádřením jiného správního orgánu. Záleží na tom, jestli pro své tvrzení takový účastník předložil nějaké důkazy, či nikoliv, resp. jestli je vyjádření dotčeného orgánu podloženo konkrétními skutečnostmi. Je-li vyjádření správního orgánu aktivně rozporováno účastníky řízení, kteří za tím účelem i předkládají důkazy hovořící o opaku, nelze z takového vyjádření ve sporné otázce bez dalšího vycházet.
64. Soud proto ve shodě se žalovaným a silničním správním úřadem dospěl k závěru, že žalobci ve správním řízení skutečně neprokázali, že by byly naplněny všechny definiční znaky *veřejně přístupné* účelové komunikace, konkrétně pak, že by vlastníci pozemku p. č. XJ vyslovili souhlas s jeho veřejným užíváním. Takový souhlas vlastníků zbylých tří dotčených pozemků nedostačuje, neboť tyto pozemky samy o sobě nejsou schopny s ohledem na stávající trasu komunikace v terénu zajistit bez pozemku p. č. XJ napojení pozemků žalobců na komunikační síť.

65. Z výše uvedeného tak vyplývá, že výrok prvostupňového rozhodnutí potvrzený napadeným rozhodnutím ob stojí, neboť soud neshledal důvodnými žalobní námitky, jimiž se žalobci snažili zpochybnit závěr obou správních orgánů o neprokázání souhlasu všech vlastníků s veřejným užíváním pozemní komunikace.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

66. Soud tak uzavírá, že se žalobcům nepodařilo uspět se žádným z uplatněných žalobních bodů. Na základě toho soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
67. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobci neměli v řízení úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, tomu žádné náklady nad rámec běžného výkonu úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
68. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádné povinnosti, s jejichž plněním by jí vznikly náklady. V řízení jí tak nevznikly žádné náklady, jejichž náhradu by jí mohl soud v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. přiznat, přičemž soud v tomto případě neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele.

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 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: www.nssoud.cz.

Praha 25. října 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu