



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobců:

1) Ing. M. H.
bytem X

2) Ing. J. H.
bytem X

oba zastoupení advokátem Mgr. Danem Podpěrou
sídlem Nekázanka 880/11, Praha 1

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

CETIN a. s.
sídlem Českomoravská 2510, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. 002972/2023/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. 002972/2023/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

- II. Žalovaný je povinen zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku každému z žalobců na náhradě nákladů řízení částku 10 364,60 Kč k rukám jejich zástupce Mgr. Dana Podpěry, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Černošice (dále jen „silniční správní úřad“) vydal dne 10. 10. 2022 v řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodnutí č. j. MUCE 167298/2022 OSU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) o tom, že se na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD v katastrálním území X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomtož katastrálním území) nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Silniční správní úřad veřejně přístupnou účelovou komunikaci vymezil takto: *„Komunikace je vedena od pozemku parc. č. XE v k.ú. X, veřejně přístupné účelové komunikace, která je ve vlastnictví Města Černošice, ul. V., dále pokračuje rovně směrem k ul. B. která je umístěná rovněž na pozemku parc. č. XA v k.ú. X a v terénu tvoří spojnici mezi ul. V. a ul. B. Komunikace je proměnně šíře 3,4 – 6,2 m, od ul. V. na poz. parc. XC, XB v k.ú. X je šíře komunikace 5,28 m s asfaltovým povrchem, dále pokračuje po pozemcích parc.č. XD, XA v k.ú. X a je ukončena křížením s ul. B. Na pozemku parc.č. XD v k.ú. X je komunikace o celkové šíři 3,4 m, povrch šterkový v lokálních místech travnatý, na pozemku parc.č. XA v k.ú. X se komunikace opět rozšiřuje na 6,2 m kde je povrch asfaltový.“*
2. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný odvolání žalobců zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Podle žalovaného byla splněna všechna kritéria daná zákonem i soudní judikaturou pro deklarování cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace. V řízení vyšlo najevo, že cesta existuje, je v terénu viditelná a slouží k užívání silničními a jinými vozidly i chodci. Do doby, než byla na cestu mezi lety 2017 a 2018 umístěna překážka, jejímu užívání nikdo aktivně nebránil. Podle žalovaného je nutné deklarovanou veřejně přístupnou komunikaci posuzovat jako celek. V takovém případě tvoří nutnou komunikační potřebu pro všechny pozemky v ulici B. Tyto pozemky nelze obsloužit alternativně.
3. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 14. 7. 2023 se žalobci domáhají zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci silničnímu správnímu úřadu.

II. Obsah žaloby a ostatních podání účastníků

4. Žalobci v žalobě namítají, že v roce 2012 zakoupili pozemek parc. č. XD, který byl v kupní smlouvě definován jako orná půda. Jeho stav tomu odpovídal. Tento pozemek nikdy nebyl využíván jako veřejně přístupná účelová komunikace. Došlo maximálně k jeho namátkovému využití za účelem výstavby na okolních parcelách. Na pozemku parc. č. XD nevázly žádné právní povinnosti, což vyplývá z kupní smlouvy. Podle žalobců nebyly dostatečně zjištěny skutkové okolnosti ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XD. Nebylo prokázáno využívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. V době, kdy byla v ulici B. stavěna komunikace, došlo k ukončení komunikace na jižní a severní straně pozemku parc. č. XD. Tento pozemek pak nebyl využíván třetími osobami jako veřejně přístupná účelová komunikace, která by

zajišťovala dopravní obslužnost ostatních nemovitostí. To vyplývá i z osazení dopravních značek (typu informativní značky provozní číslo: IP 10a), které značí „Slepá ulice“ na obou vjezdech do ulice B. K tomu žalobci odkázali na fotodokumentaci z webového portálu *mapy.cz*. Přiložené fotografie prokazují, že ulice B. byla dlouhodobě označena trvalým dopravním značením jako tzv. „slepá“ ulice, protože pozemek parc. č. XD nikdy nesloužil jako veřejně přístupná účelová komunikace. Nebyl ani prokázán (konkludentní) souhlas předchozího vlastníka pozemku parc. č. XD k jeho užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný i silniční správní úřad dovodili existenci konkludentního souhlasu na základě judikatury, nikoli na základě konkrétních skutkových okolností případu. Jelikož pozemek parc. č. XF prokazatelně nikdy nebyl využíván jako veřejně přístupná účelová komunikace třetími osobami, nelze dovodit konkludentní souhlas jeho původního vlastníka, který jednoduše neměl k čemu konkludentní souhlas vyjádřit. Konečně nebylo prokázáno ani naplnění znaku nutné komunikační potřeby. Na fotodokumentaci z webového portálu *mapy.cz* je ulice B. zjevně vyobrazena jako neprůjezdná a k dispozici jsou dvě možné alternativní cesty, jejichž využití je dostatečné pro veškeré uživatele všech pozemků v ulici B. a ostatní osoby. Jediná osoba, která by mohla být omezena, je vlastník pozemku parc. č. XG. Tím jsou ale žalobci. Veškeré okolní nemovitosti mají zajištěnou plnou dopravní obslužnost jejich napojením na okolní síť pozemních komunikací a není tu žádná nutná komunikační potřeba vedoucí k závěru o tom, že by pozemek parc. č. XD měl být veřejně přístupnou účelovou komunikací. Žalobci proto shrnují, že v předcházejícím řízení nebylo správně posouzeno naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, jak jsou stanoveny v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

5. Žalovaný ve *vyjádření k žalobě* namítl, že žaloba nemá náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle § 28 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), obci přísluší rozhodovat o názvech částí obce, ulic, a jiných veřejných prostranstvích. Podle § 34 obecního zřízení jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Z veřejně dostupných zdrojů i ze správního spisu je nesporné, že komunikace na pozemcích je ulice částečně s asfaltovým povrchem, která je označena názvem „B.“ a proto je místní komunikací. Jedná se tedy o veřejně přístupný prostor ze zákona. K námitce neexistence využívání pozemku parc. č. XD jako veřejně přístupné účelové komunikace žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, v němž shrnuje historii této komunikace. K námitce dopravního značení žalovaný také odkázal na příslušné části napadeného rozhodnutí, kde se s touto námitkou vypořádal. Je nesporné, že obec cestu v ulici B. vyasfaltovala, aby sloužila jako obslužná komunikace všech pozemků v ulici B. Pouze pozemek žalobců je nezpevněný, jelikož ke stavbě komunikace nebyl dán souhlas. Zřejmě proto obec označila konce komunikace dopravním značením, které se však, podle žalovaného, mělo týkat údržby jako místní komunikace. K námitce absence souhlasu vlastníka pozemku s jeho užíváním jako s veřejně přístupnou účelovou komunikací žalovaný rovněž odkázal na napadené rozhodnutí. Žalobci pouze opakují obecné námitky, které již správní orgány vypořádaly. K námitce absence nutné komunikační potřeby žalovaný také odkázal na napadené rozhodnutí. Podle žalovaného byla komunikace v ulici B. průjezdná v celé délce a bez dopravního značení až do roku 2018. Žalovaný proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

6. Dne 22. 9. 2021 požádalo město Černošice silniční správní úřad o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, která se měla nacházet na části pozemku parc. č. XC (vlastník město Černošice), pozemcích parc. č. XB (vlastník město Černošice), parc. č. XD (ve vlastnictví žalobců) a na části pozemku parc. č. XA (vlastník město Černošice). Město Černošice odůvodnilo žádost o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace tím, že se na pozemku parc. č. XD již delší dobu nacházejí překážky, které brání průjezdu i bezpečnému průchodu ulicí. V Černošicích se jedná o jediné místo, kde není možné ulicí projet.
7. Dne 21. 10. 2021 silniční správní orgán vyzval město Černošice k doplnění žádosti o důvody, že určení právního vztahu a vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv města Černošice jako žadatele. K této výzvě město Černošice zopakovalo odůvodnění žádosti ze dne 22. 9. 2021. Dále předložilo fotografie, z nichž je patrné, že zahrazování ulice probíhalo postupně. Na pozemku parc. č. XD je nyní navršená hromada zeminy osázená keři, na obou koncích pozemku jsou betonové kontejnery s rostlinami a dřevěný plůtek. Ve městě Černošice se jedná o jedinou ulici, kterou nemohou projet auta integrovaného záchranného systému, auta zajišťující svoz komunálního odpadu, auta doručovacích služeb a kde je ztíženo provádění běžné i zimní údržby komunikace. Tím, že všichni musejí blok objíždět, se navyšují provozovatelům služeb i městu náklady na dopravu.
8. S tvrzeními uvedenými v žádosti o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace žalobci ve svých vyjádřeních ze dne 28. 2. 2022, ze dne 1. 3. 2022 a ze dne 27. 7. 2022 nesouhlasili. Odkázali na kolaudační rozhodnutí vydané Městským úřadem Černošice, odborem územního plánování a stavebního řádu ze dne 14. 8. 2009, v němž je výslovně uvedeno, že na pozemku parc. č. XD není komunikace a nemůže být jako komunikace využíván. Skutečnost, že se na pozemku parc. č. XD nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, nijak neomezuje vlastníky nemovitostí v ulici B. Ti se mohou dostat ke svým pozemkům bez jakýchkoli komplikací využitím jiných veřejných komunikací. Pro prohlášení pozemku parc. č. XD za veřejně přístupnou účelovou komunikaci není splněna podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalobci předložili fotografie, na nichž je ulice B. z obou stran označena trvalým dopravním značením „Slepá pozemní komunikace.“ Umístěním trvalých dopravních značek tak byl se stavem v ulici B. zjevně projeven souhlas.
9. Dne 14. 1. 2022 provedl silniční správní úřad na pozemcích parc. č. XC, XB, XH a XA místní šetření. Zjistil, že se na uvedených pozemcích nachází dopravní koridor – cesta proměnné šíře 3,4 až 6,2 m. Na pozemcích parc. č. XC, XB a XA je asfaltový povrch. Na pozemku parc. č. XD je šterkový povrch, na některých místech prorostlý trávou. Ulice B. je součástí silniční sítě a vzájemně propojuje ulici B. a ulici V.
10. Dne 16. 5. 2022 silniční správní úřad provedl na pozemcích parc. č. XC, XB, XD a XA další místní šetření. Stav dopravního koridoru – cesty byl totožný se stavem z místního šetření ze dne 14. 1. 2022. Silniční správní úřad také ověřil, že na křížení ulic B. a B. a při vjezdu do ulice B. (z pravé strany) se nenachází žádné dopravní značení, přestože žalobci poukazovali na to, že se zde nachází dopravní značení „Slepá pozemní komunikace“.
11. Město Černošice ve svém vyjádření ze dne 27. 6. 2022 uvedlo, že o účelové komunikaci po celé délce ulice B. bylo rozhodnuto jednotným územním rozhodnutím Městského úřadu Černošice, odboru stavební úřad, ze dne 23. 6. 1999. Ulice B. je standardní účelovou komunikací, která má sloužit i pro průjezd rozměrnějších vozidel (např. vozidel pro svoz komunálního odpadu či hasičských vozů). Veřejně přístupná účelová komunikace musí být deklarována po celé délce ulice B. Komunikace však není dostatečně široká, aby se na ní

mohly rozměrnější vozidla obracet, a zároveň není prostor pro zbudování obraciště. Tím je značně ztížena údržba celé komunikace.

12. V prvostupňovém rozhodnutí silniční správní úřad posuzoval čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Podle silničního správního úřadu na základě místního šetření, archivních ortofotomap a snímku z rožala z roku 2009 bylo zjištěno, že cesta je viditelně patrná v terénu a historicky užívána. Účastníci správního řízení Ing. P. H. a Ing. J. H. v písemném vyjádření uvedli, že možnost pohybu po veřejně přístupné účelové komunikaci v ulici B. byla po celé délce od její existence. Město Černošice vznik cesty doložilo kopií jednotného územního rozhodnutí Městského úřadu Černošice, odboru stavební úřad, ze dne 23. 6. 1999 o dělení pozemků a umístění stavby komunikací. Na základě těchto okolností silniční správní úřad dovodil, že cesta vymezená v žádosti o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vznikla mezi lety 2000 a 2002 souběžně s rozvojem výstavby rodinných domů v dané lokalitě. Lze proto konstatovat, že vlastníci pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD konkludentně souhlasili s jejich užíváním jako s veřejně přístupnou účelovou komunikací. Souhlas, byť konkludentní, zavazuje i následné vlastníky pozemků. Žalobci nabyli pozemek parc. č. XD v roce 2012. Z místního šetření, historický leteckých snímků a podkladů předložených žadatelem bylo zjištěno, že faktický stav trasy cesty je již letitý a předchozí vlastník pozemku parc. č. XD strpěl jeho užívání jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dopravní cesta vymezená v žádosti o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace slouží jako spojnice mezi veřejně přístupnými účelovými komunikacemi – ulicí V. a ulicí B. Rovněž slouží jako spojnice k nemovitostem na pozemcích v ulici B. K pozemkům přiléhajícím k ulici B. nelze zajistit příjezd a přístup žádnou jinou alternativní cestou. Zamezením užívání části cesty v ulici B. na pozemku parc. č. XD byla městu Černošice znemožněna zimní a letní údržba komunikací, řádná údržba kanalizačního řádu a ztížen svoz komunálního odpadu. Vozidla zajišťující svoz komunálního odpadu a zimní i letní údržbu komunikace se kvůli její nedostatečné šíři nemohou v ulici otáčet. Do ulice B. couvají z křižovatky s ulicí V., čímž jsou nucena porušovat pravidla silničního provozu. Silniční správní úřad také poukázal na judikaturu, podle níž při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části. Podle silničního správního úřadu tak cesta v ulici B. zajišťuje nutnou komunikační potřebu pro širokou veřejnost. Silniční správní úřad proto v prvostupňovém rozhodnutí uzavřel, že dopravní cesta na pozemcích par. č. XA, XB, XC, XD naplňuje všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace.
13. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání. V něm namítali, že se silniční správní úřad nijak nevypořádal s kolaudačním rozhodnutím z roku 2009. To jako podmínku pro trvalé užívání stavby jasně stanovilo, že vjezd z pozemku parc. č. XD nebude užíván do doby, než bude na tomto pozemku zrealizována stavba komunikace a vydán veřejnoprávní titul pro její užívání. Z toho je zřejmé, že se v roce 2009 na pozemku parc. č. XD žádná komunikace nenacházela a neexistoval veřejnoprávní titul k jeho používání jako komunikace. Silniční správní úřad také účelově přehlédl, že město Černošice respektovalo rozhodnutí žalobců uzavřít pozemek parc. č. XD veřejnosti. To dokládá skutečnost, že někdy mezi lety 2012 a 2018 umístilo do ulice B. trvalé dopravní značení, podle kterého je tato ulice slepá. Toto dopravní značení město Černošice odstranilo až v roce 2022. Silniční správní úřad si v řízení v prvním stupni dožádal z katastru nemovitostí kupní smlouvu uzavřenou v roce 2012 mezi žalobci jako kupujícími aj. K. jako prodávajícím, jejímž předmětem byl pozemek parc. č. XD. Podle ní byl kupovaný pozemek ornou půdou. Pokud by se na pozemku parc. č. XD nacházela komunikace, byla by v kupní smlouvě zmíněna.

Z toho zároveň plyne, že původní vlastník pozemku parc. č. XD nedal souhlas s jeho veřejným užíváním ani neměl v úmyslu ho veřejnému užívání věnovat. To prokazuje i skutečnost, že na pozemku parc. č. XD nevázla v době jeho prodeje J. K. věcná břemena. Žalobci v odvolání nesouhlasili se závěrem silničního správního úřadu, že dopravní cesta v ulici B. vznikla mezi lety 2000 a 2002. Ze satelitní mapy z roku 2003, dostupné na internetové stránce *mapy.cz*, plyne, že pozemek parc. č. XD i okolní pozemky byly v roce 2003 polem. Další satelitní mapa z roku 2006 prokazuje, že na pozemku parc. č. XD se z důvodu stavby na sousedním pozemku nacházelo staveniště, ale nikoli dopravní cesta. Žalobci v odvolání též nesouhlasili s tím, že by pozemek parc. č. XD zajišťoval nutnou komunikační potřebu. Pozemky, které k pozemku parc. č. XD přiléhají, jsou ve vlastnictví žalobců a mají k nim zajištěn přístup. Ke všem ostatním pozemkům v ulici B. se lze bez jakýchkoli komplikací dostat z ulice V.

14. Dne 5. 5. 2023 žalovaný vydal napadené rozhodnutí.

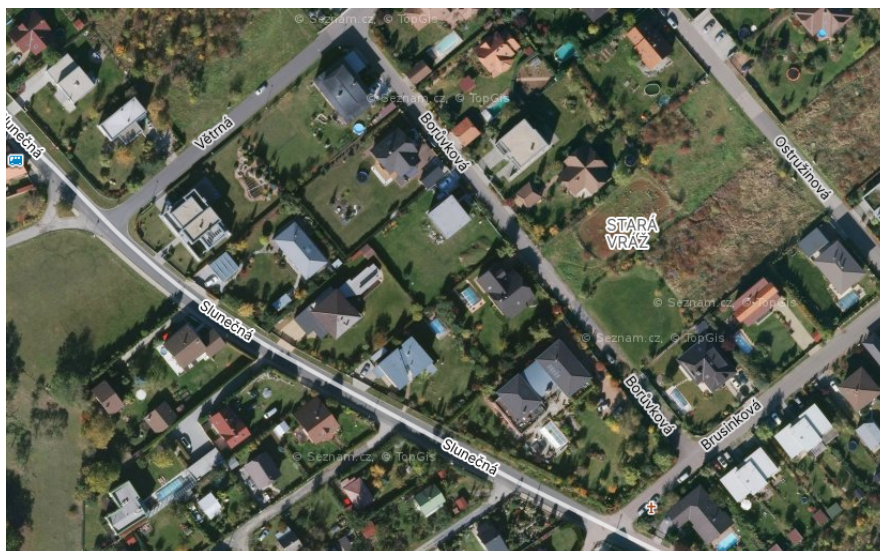
IV. Posouzení věci soudem

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a po vyčerpání řádných opravných prostředků. Následně se soud zabýval tím, zda splňuje formální náležitosti na ni kladené.
16. Žalovaný ve svém vyjádření namítal, že žaloba nemá náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat označení osob zúčastněných na řízení, jsou-li žalobci známy. Jak však mj. plyne z § 34 odst. 2 s. ř. s., soud má povinnost vyrozumět o probíhajícím řízení a o jejich možném postavení v soudním řízení všechny osoby potenciálně zúčastněné na řízení – tedy i osoby, které žalobce v žalobě jako osoby zúčastněné na řízení výslovně neoznačil. Nejprve je třeba uvést, že žalobce označením (jemu známých) osob zúčastněných na řízení přímo v žalobě jen soudu poskytuje informace, které mu mohou pomoci v jeho povinnosti řádně vyšetřit okruh osob potenciálně zúčastněných na řízení. Žalobci při vymezení osob zúčastněných na řízení obecně odkázali na účastníky předcházejícího správního řízení. Jelikož bylo napadené rozhodnutí přiloženo k žalobě, okruh účastníků předcházejícího správního řízení z něho dostatečně vyplýval. Na základě údajů v napadeném rozhodnutí soud vyrozuměl účastníky řízení před správními orgány o probíhajícím soudním řízení. Žaloba tak nemá vady, na něž žalovaný upozorňuje, protože žalobci v žalobě osoby zúčastněné na řízení řádně identifikovali.
17. Dále soud ověřil, že žaloba netrpí žádnými jinými vadami, které by bránily jejímu věcnému projednání. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí 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.), a přihlížel i k vadám, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti. O věci rozhodl bez jednání, neboť takový postup soudu předvídá § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož soud napadené rozhodnutí zrušil.
18. 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.
19. Podle § 7 odst. 1 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. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Polici České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.

20. Z těchto ustanovení plynou dva nutné znaky veřejně přístupné účelové komunikace: (1) Charakter dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích určené k užití vozidla nebo chodci je patrný v terénu, tj. jedná se o v terénu patrný koridor, který je jednoznačně identifikovatelný a odlišitelný od okolního prostoru, a jeví známky toho, že je užíván jako dopravní cesta, a (2) jeden ze tří zákonných účelů, tj. musí tedy jít o cestu, která a) slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo b) ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo c) k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.
21. Judikatura doplnila další dva znaky, jimiž jsou: (3) Souhlas vlastníka pozemků s obecným užíváním a (4) nutná komunikační potřeba (např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85).
22. Aby tedy vznikla veřejně přístupná účelová komunikace, musejí být naplněny tyto čtyři kumulativní znaky (souhrnně např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17): (1) stálá a v terénu patrná dopravní cesta, (2) která naplňuje zákonný účel, (3) jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty, a (4) která naplňuje nezbytnou komunikační potřebu.
23. V posuzované věci vznikl spor o tom, zda pozemek parc. č. XD (dále jen „sporný pozemek“), který je ve vlastnictví žalobců, je součástí veřejně přístupné účelové komunikace, jak ji vymezil silniční správní úřad v prvostupňovém rozhodnutí. Podle žalobců sporný pozemek nikdy nebyl jako veřejně přístupná účelová komunikace třetími osobami využíván a nikdy na něm žádná komunikace realizována nebyla (první žalobní bod). Tímto žalobním bodem žalobci zpochybňují první dva znaky veřejně přístupné účelové komunikace: nejedná se podle nich o dopravní cestu, která by plnila zákonný účel. Z tohoto důvodu zároveň nemohl být naplněn ani třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace: nemohl být dán (konkludentní či jiný) souhlas vlastníka k užívání sporného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace (druhý žalobní bod). Též čtvrtý znak nebyl podle žalobců naplněn, protože nebylo prokázáno, že by sporný pozemek zajišťoval nutnou komunikační potřebu, jelikož vlastníci nemovitostí v ulici B. se mohou ke svým nemovitostem dostat po alternativních trasách (třetí žalobní bod). Pro lepší ilustraci poměrů v místě a uspořádání pozemků, na nichž byla prvostupňovým rozhodnutím deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, soud odkazuje na následující vyobrazení výřezu z katastrální mapy a letecké mapy z portálu mapy.cz zobrazující stav ke dni 12. 10. 2019. Sporný pozemek v ulici B. je na výřezu z katastrální mapy modře zvýrazněn. Z letecké mapy jsou následně patrný mj. názvy a postavení relevantních ulic (B., B., S. a V.).

(pozn.: katastrální mapa z důvodu anonymizace vypuštěna)



24. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že komunikace na daných pozemcích (uvedených v žádosti o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace) je ulice označená názvem „B.“. Podle § 28 a § 34 obecního zřízení se tak podle něho jedná o veřejně přístupný prostor ze zákona. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22, „[ž]alovaný zde však zaměňuje příčinu a následek. ‚Obecné užívání‘ komunikace není založeno jejím pojmenováním jako ulice, ale opět souhlasem vlastníka s jejím veřejným (obecným) užíváním. Veřejnoprávní režim komunikace tak nemůže založit samo pojmenování ve smyslu § 28 obecního zřízení.“ Pro vznik veřejně přístupné ulice je proto relevantní jen a pouze naplnění výše uvedených čtyř znaků. Znak nutné komunikační potřeby pak funguje jako korektiv zejména tam, kde je o souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním spor (srov. ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupný v právním informačním systému ASPI ke dni 1. 4. 2017 k § 7 tohoto zákona).
25. Pokud jde o **první znak** veřejně přístupné účelové komunikace (stálá a v terénu patrná dopravní cesta), žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že cesta na sporném pozemku existuje, je v terénu viditelná a slouží k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Její patrnost je částečně ovlivněna tím, že jsou na ní umístěny překážky.
26. Z místních šetření provedených silničním správním úřadem ve dnech 14. 1. 2022 a 16. 5. 2022 vyplynulo, že na sporném pozemku se nachází dopravní koridor: cesta šíře 3,4 m na některých místech prorostlá trávou. Tomuto stavu odpovídají i fotografie založené ve správním spise pořízené při místních šetřeních. Podle leteckých měřičských snímků z let 2002, 2004, 2005 a 2008 a fotografie z rožala z roku 2009 byl sporný pozemek minimálně od roku 2004 součástí v terénu patrné (tj. dobře rozlišitelné a snadno identifikovatelné v okolním prostoru) cesty. Ta svou polohou a rozsahem odpovídala cestě (veřejně přístupné účelové komunikaci) vymezené v prvostupňovém rozhodnutí.
27. Žalobci namítají, že na sporném pozemku nikdy nebyla žádná komunikace *realizována*. Veřejně přístupná účelová komunikace však nemusí být nutně stavbou, tedy výsledkem stavební činnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64). Může jít o pouhé koleje vyjeté v trávě nebo místa zpevněná kamením či sutí (srov. ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupný v právním informačním systému ASPI ke dni 1. 4. 2017 k § 7 tohoto zákona). Pokud tedy podmínka č. 6 kolaudačního rozhodnutí ze dne 14. 8. 2009, jehož se dovolávali

žalobci, uvádí, že na sporném pozemku nebude užíván vjezd do doby, než na něm bude zrealizována stavba komunikace, nic to neříká o tom, zda se na něm nacházela veřejně přístupná účelová komunikace. To ostatně ani nebylo účelem tohoto rozhodnutí, a proto jeho závěry nemohou být pro řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace relevantní. Na jeho základě lze dojít jen k závěru, že se na sporném pozemku v roce 2009 nenacházela *stavba* komunikace; nevypovídá však nic o tom, zda se na tomto pozemku v roce 2009 (ne)nacházela pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – například v podobě pouhých vyjetých kolejí.

28. Z hlediska naplnění podmínek prvního znaku je relevantní naopak to, že z fotografií založených ve správním spise (leteckých měřičských snímků, fotografií z místních šetření a fotografií přiložených městem Černošice k žádosti) vyplývá, že se na sporném pozemku přinejmenším od roku 2004 nachází zřetelná cesta, na kterou přinejmenším od roku 2008 z obou stran plynule navazuje pozemní komunikace s asfaltovým povrchem. Tento faktický stav (tedy skutečnost, že na sporném pozemku od roku 2004 fyzicky existuje v terénu viditelná cesta), nemůže změnit ani umístění dopravních značek „Slepá pozemní komunikace“ při obou vjezdech do ulice B. Žalobci též namítali, že v kupní smlouvě z roku 2012, byl pozemek definován jako orná půda. K tomu soud opakuje, že komunikace se stává účelovou komunikací naplněním zákonných a judikaturou dovozených znaků. Označení sporného pozemku v kupní smlouvě nemá pro případnou deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace význam – rozhodující je faktický stav sporného pozemku, tedy zda se na něm fyzicky nachází cesta. Je irrelevantní, jak je pozemek, na němž se má veřejně přístupná účelová komunikace nacházet, označován či evidován v pozemkových knihách, v katastru nemovitostí, popř. v ostatních listinách (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). Katastr nemá v tomto ohledu konstitutivní význam; druh pozemku ani způsob využití nejsou závaznými údaji na rozdíl od parcelního čísla a geometrického určení nemovitosti [srov. § 51 zákon č. 256/2013 Sb., zákon o katastru nemovitostí (katastrální zákon)], ani nejsou jinak právně privilegovány na rozdíl např. od údajů o věcných právech (srov. § 980 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). To potvrzuje i odborná literatura, podle níž existence veřejně přístupné účelové komunikace je zcela nezávislá na tom, jak je veden pozemek, na němž se má tato komunikace nacházet, v katastru nemovitostí, ani na zastavěnosti takového pozemku (viz KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 25, marg. č. 13.)
29. První znak veřejně přístupné účelové komunikace byl tudíž naplněn.
30. **Druhým znakem** veřejně přístupné účelové komunikace je, že naplňuje zákonný účel. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že cesta na sporném pozemku slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí a k jejich napojení na ostatní komunikace. S tím soud souhlasí.
31. Sporný pozemek navazuje z jedné strany na pozemek parc. č. XB a z druhé strany na pozemek parc. XA. Na nich se nachází veřejně přístupná účelová komunikace (respektive existence veřejně přístupné účelové komunikace na těchto pozemcích nebyla v předcházejícím správním řízení rozporována). Cestu na sporném pozemku lze využít k propojení jednotlivých nemovitostí v ulici B. navzájem a – buď z jedné strany s veřejně přístupnou účelovou komunikací na pozemku parc. č. XA (a následně ulicí V.), nebo z druhé strany s veřejně přístupnou účelovou komunikací na pozemku parc. č. XB (a následně ulicí B.). Lze proto konstatovat, že cesta na sporném pozemku naplňuje zákonný účel podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – spojuje jednotlivé nemovitosti

pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí navzájem a zároveň je spojuje s ostatními pozemními komunikacemi.

32. Druhý znak veřejně přístupné účelové komunikace byl proto naplněn.
33. **Třetím znakem** veřejně přístupné účelové komunikace je souhlas vlastníka účelové komunikace s obecným užíváním. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shledal, že užívání cesty na sporném pozemku jeho předchozí vlastník nebránil a do poloviny roku 2018 tomu nebránili ani samotní žalobci. Cesta tak byla svěřena obecnému užívání s konkludentním souhlasem již předchozího vlastníka.
34. Obecně ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace postačuje i souhlas konkludentní, tj. skutečnost, že žalobce dlouhodobě *strpěl* užívání svého pozemku jako účelové komunikace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Pokud vlastník v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Vyjádření nesouhlasu musí (oproti vyjádření souhlasu) spočívat v aktivním jednání vlastníka (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70). Případný souhlas se vznikem komunikace je způsobilý přecházet z vlastníka na vlastníka a není třeba souhlasu nového vlastníka pozemku, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128).
35. Konkludentní souhlas směřuje zásadně do minulosti – nejprve musí docházet k užívání pozemku jako cesty ze strany veřejnosti a teprve pokud vlastník dostatečně dlouho tomuto užívání nebrání (neprojeví kvalifikovaným způsobem nesouhlas), „aktivuje“ se veřejné subjektivní právo na obecné užívání cesty, které svědčí každému. Při hodnocení, zda vlastník pozemku aktivně nesouhlasil s jeho užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace je tak potřeba, aby měl vlastník vůbec důvod nějaký nesouhlas vyjadřovat. Pokud pozemek nebyl veřejností užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace, vlastník pozemku neměl potřebu proti takovému užívání činit jakákoliv opatření. V takovém případě nelze bez dalšího uzavřít, že nečiněním opatření proti (teoretickému) užívání pozemku veřejností vlastník pozemku konkludentně souhlasil s jeho užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace (srov. ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupný v právním informačním systému ASPI ke dni 1. 4. 2017 k § 7 tohoto zákona; srov. také rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 49). Doktrínu kvalifikovaného nesouhlasu nelze zneužívat k prosazování vzniku veřejných cest tam, kde vlastník vůbec neměl důvod nějaký nesouhlas vyjadřovat.
36. Žalobci jako vlastníci sporného pozemku začali od roku 2018 prokazatelně bránit veřejnosti v užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Z umístění pevných překážek a informačních cedulí zakazujících vstup cizím osobám lze dospět k závěru, že projevíli nesouhlas s tím, aby jej užíval neomezený okruh uživatelů. Bylo proto nutné zkoumat, jak vlastníci sporného pozemku přistupovali k jeho užívání veřejností předtím, než tyto pevné překážky a informační cedula na hranici sporného pozemku umístili. K tomu soud pro úplnost dodává, že z umístění jakékoliv dopravní značky nelze obvykle ohledně právní povahy sporné cesty dovodit vůbec nic. Dopravní značka totiž již ze své povahy omezuje jen některé formy veřejného přístupu (např. jen vjezd motorovým vozidlem), což za kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním jako celkem považovat nelze. Stále může

jít např. o veřejně přístupnou účelovou komunikaci určenou pro pěší (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 27/2010-187).

37. Silniční správní úřad i žalovaný dospěli k závěru, že předchozí vlastník sporného pozemku, který jej vlastnil do roku 2012, jeho užívání jako veřejné cesty nijak nebránil. Navíc tomu až do poloviny roku 2018 nebránili ani sami žalobci jako následní vlastníci sporného pozemku. S tímto závěrem soud souhlasí. Z fotografií ve správním spise plyne, že průjezd přes ulici B. začali omezovat pevnými překážkami teprve žalobci, a to kolem roku 2018. Platí přitom, že jednou udělený souhlas s veřejným užíváním cesty nelze vzít dodatečně zpět (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75, nebo ze dne 25. 7. 2018, č. j. 2 As 386/2017-39).
38. Žalobci však tvrdí, že cesta na sporném pozemku nikdy nebyla veřejností užívána. Předchozí vlastník sporného pozemku ani žalobci jako následní vlastníci se tak neměli proti čemu aktivně bránit, a tím pádem ani nemohli s ničím konkludentně souhlasit. To je pro posouzení podmínek třetího znaku zásadní. Pokud by totiž vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o soukromoprávní jednání (viz rozsudek NSS 6 As 213/2015-14, bod 8). I v případě konkludentního souhlasu vlastníka je třeba zodpovědět otázku, zda jde o užívání komunikace předem neomezeným okruhem uživatelů, nebo pouze přesně vymezeným okruhem konkrétních osob. Tím se podle žalobců žalovaný a silniční správní úřad nezabývali.
39. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že cesta na sporném pozemku byla užívána jako součást uličního prostoru. Veřejně přístupná účelová komunikace v ulici B. je a byla užívána neomezeným okruhem uživatelů, o kterém lze konstatovat, že tvoří veřejnost. Jelikož cesta byla jako celek užívána bez omezení až do poloviny roku 2018, kdy byla zahrazena, lze takové hodnocení přenést i na cestu, která se nachází na sporném pozemku. Žalovaný tak při posuzování užívání veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se na sporném pozemku s odkazem na judikaturu NSS hodnotil veřejné užívání celé ulice B. jako jednoho funkčního celku (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.); v tomto případě od křižovatky s ulicí V. po křižovatku s ulicí B.; nikoli pouze užívání její specifické části.
40. Podle žalovaným citovaného rozsudku NSS skutečně není vhodné při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace cestu tzv. kouskovat (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 19, s odkazem na komentář ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupný v právním informačním systému ASPI ke dni 1. 4. 2017 k § 7 tohoto zákona). Tento přístup byl v judikatuře NSS dále následován (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022-60, nebo ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36). Posuzování celé cesty jako funkčního celku má místo zejména v těch případech, kdy jednotlivé pozemky tvořící cestu samy o sobě některý znak nesplňují a splňují ho teprve v souvislosti s funkčním celkem celé cesty. Teze, že není vhodné při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace cestu tzv. kouskovat, však představuje „pouze“ obecné východisko. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pomíjí pokračování jím citované pasáže v bodu 19 rozsudku NSS, č. j. 1 As 213/2017-38. V něm NSS rovněž s odkazem na citovanou odbornou literaturu zdůraznil, že „*uvedené východisko nemůže být uplatňováno bezvýjimečně; vždy je nutno vycházet z konkrétní situace,*“ na což upozornil v bodu 9 i rozsudek NSS č. j. 10 As 341/2022-36. Hrozící negativní důsledky toho, že silniční správní úřad připustí vyčlenění určitého

pozemku z veřejně přístupné účelové komunikace, je tak vždy nutné posuzovat k okolnostem daného případu.

41. Stěžejní je, že judikatura NSS (rozsudek č. j. 9 As 36/2022-60, body 31 a 32) sama zároveň připouští, že nikoli každá jedna cesta či ulice je vždy jedním funkčním celkem. Může mít různé režimy, ale pak to není funkční celek. Pokud běžný uživatel (resp. veřejnost) nemá možnost poznat, kde končí komunikace vlastněná veřejnoprávní korporací (obcí), a kde začíná sporný pozemek ve vlastnictví žalobce, lze zpravidla dospět k závěru, že cesta tvoří jeden funkční celek. V nyní projednávané věci však sice sporný pozemek přímo navazuje na komunikaci na sousedních pozemcích, ale na rozdíl od nich na něm není asfaltový povrch, ale jen zpevněný štěrk prorostlý trsy trávy. Běžnému uživateli tedy naopak je na první pohled zjevné, kde začíná sporný pozemek ve vlastnictvím žalobců, a kde začíná komunikace na pozemcích obce. Třebaže užívání sporného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace není vyloučeno, minimálně uživatelé motorových vozidel se mohou domnívat, že se jedná o dva různé režimy, u nichž platí odlišné specifické podmínky, které by mohly způsob užívání ovlivnit. Bez patřičného dokazování ani nelze vyloučit, že by se veřejnost (např. návštěvy ostatních nemovitostí podél komunikace v ulici B. či ostatní obyvatelé města Černošice) této části ulice zcela vyhýbala a, jak tvrdí žalobci, nikdy ji nevyužívala. V posuzované věci je tak třeba posoudit, zda nebyl dán důvod, aby bylo užívání cesty veřejností na sporném pozemku hodnoceno samostatně s tím, že se na něm nacházely natolik specifické podmínky, které by mohly způsob jeho užívání odlišit od užívání navazující veřejně přístupné účelové komunikace. To je třeba posuzovat komplexně ve vztahu k dotčenému území a místní situaci.
42. Je přitom především na žadateli, aby k těmto skutečnostem nabídl odpovídající tvrzení a dostatečné důkazy. Dokazování, zda jde o účelovou komunikaci, se zpravidla provádí místním šetřením a nařízením ústního jednání za účasti vlastníka komunikace a osob, které komunikaci využívají k přístupu ke svým pozemkům (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 66/2018-70). Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu, jež je aplikováno na řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 3 téhož zákona, zakotvuje vyšší míru odpovědnosti účastníků řízení za výsledek řízení. Jsou to pak navrhovatelé (žadatelé), kdo mají navrhnout důkazy podporující jejich návrh (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 84/2010-128). Bez náležitého zjištěného skutkového stavu nemůže silniční správní úřad s odvoláním na jím citovanou judikaturu bez dalšího konstatovat, že i sporný pozemek užívá neomezený okruh uživatelů. V souvislosti s tímto znakem je tedy namísto se nejprve zabývat otázkou, zda je sporný pozemek součástí funkčního celku od křižovatky s ulicí V. po křižovatku s ulicí B., nebo nikoli, jelikož se na sporném pozemku nachází – na rozdíl od zbytku komunikace v ulici B. – odlišné podmínky. Závěr, že se o jeden funkční celek jedná, však nelze dovozovat jen z toho, že je cesta patrná v terénu (viz fotodokumentace a místní šetření). To totiž může být jen jednou z indicií. Bude-li naopak odpověď na tuto otázku záporná, musí být nade vším rozumnou pochybnost prokázáno, že sporný pozemek byl ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích užíván neomezeným okruhem uživatelů. Pokud by tomu tak nebylo, pak nelze dospět k závěru, že žalobci (či jejich předchůdce) konkludentně souhlasili s veřejným užíváním sporného pozemku.
43. Pro úplnost soud uvádí, že pokud se žalobci dovolávají obsahu kupní smlouvy z roku 2012, podle něhož na sporném pozemku nevázly žádné právní povinnosti, ten spíše svědčí v jejich neprospěch. Jak totiž uvedl NSS v rozsudku č. j. 1 As 76/2009-60, „[v]znik obecného užívání nelze bez dalšího dovodit ani u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným

z věcného břemene nebo obligace. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob.“

I v daném případě absence určitého soukromoprávního omezení (například věcného břemene chůze a jízdy) v době prodeje sporného pozemku naopak spíše podporuje závěr, že předchozí vlastník sporného pozemku s veřejným užíváním cesty (tj. jejím užíváním neurčitým okruhem osob) souhlasil. Pokud vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce totiž upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí to spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. To podporuje i odborná literatura, podle níž účelová komunikace musí být užívána z titulu veřejného užívání pozemní komunikace, čímž se odlišuje od ostatních soukromých cest užívaných na základě soukromoprávního titulu, například smlouvy o zřízení služebnosti cesty. Proto lze za jeden ze znaků účelové komunikace označit i absenci soukromoprávního ujednání či rozhodnutí soudu (viz KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 22, marg. č. 7.).

44. Ze zjištěného skutkového stavu tedy nelze seznat, zda je splněn třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace. Skutkový stav tedy vyžaduje zásadní doplnění, což je vada podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
45. Pokud jde o **čtvrtý znak** veřejně přístupné účelové komunikace – nutnou komunikační potřebu, ten je třeba zkoumat i v případě existence konkludentního souhlasu, neboť v souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat.
46. Žalobci mají za to, že vlastníci nemovitostí v ulici B. mají zajištěn přístup ke svým nemovitostem po alternativních trasách, a to buď z jedné, nebo z druhé strany ulice B. K této argumentaci žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl (obdobně jako při posuzování třetího znaku), že cestu nelze rozdělovat po jednotlivých pozemcích a hodnotit ji samostatně. Cestu je nutné posuzovat jako jeden funkční celek, přičemž odkázal na rozsudek NSS č. j. 1 As 213/2017-38, podle kterého: „*při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části; naopak při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady vždy hodnotit cestu jako funkční celek (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.).*“ Žalovaný tak v napadeném rozhodnutí při hodnocení, zda cesta na sporném pozemku naplňuje znak nutné komunikační potřeby, opět jen bez dalšího konstatoval, že celá cesta v ulici B. je jeden funkční celek. Z toho je podle žalovaného zřejmé, že cesta na sporném pozemku zajišťuje nutnou komunikační potřebu pro všechny pozemky přiléhající k cestě v ulici B. Přilehlé pozemky nelze obsloužit jinou alternativou, která by byla srovnatelné kvality a v rozhodné době fyzicky existovala.
47. Smysl hodnocení cesty jako jednoho funkčního celku však spočívá v tom, aby ve výsledku nedošlo k jakési „erozi“ veřejně přístupné účelové komunikace; tedy aby počáteční dílčí hodnocení nakonec nevedlo k zániku celé cesty – kdy by například znepřístupňováním jednotlivých dílů dané cesty mohla postupně zaniknout celá účelová komunikace tvořící

dosud ulici (srov. ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupný v právním informačním systému ASPI ke dni 1. 4. 2017 k § 7 tohoto zákona). I v souvislosti se čtvrtým znakem je pak třeba připomenout, že vždy je nutno vycházet z konkrétní situace. Hrozící negativní důsledky toho, že silniční správní úřad připustí vyčlenění určitého pozemku z veřejně přístupné účelové komunikace, je tak vždy nutné posuzovat k okolnostem daného případu.

48. K „vyčleňování“ určitých pozemků z veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu ke čtvrtému znaku se NSS vyjádřil dále v rozsudku č. j. 10 As 341/2022-36, v němž uvedl, že: „[p]okud by totiž NSS přistoupil na podobnou logiku, mohl by takto postupovat jakýkoli z vlastníků pozemků na dané cestě. Problém ale je, že by svou část mohl vydělit vždy jen ten, kdo by tak učinil jako první. Kdokoli další by tak již postupovat nemohl. Jinak by mezi prvním ‚vyčleněným‘ pozemkem a druhým pozemkem vznikla ‚slepá‘ část, na kterou by se již nikdo třetí dostat nemohl. Tím by zanikla mnohdy i podstatná část doposud funkční cesty, v této ‚slepé‘ části by se se navíc mohly ocitnout nemovitosti odříznuté od dopravního napojení, což je v přímém rozporu se smyslem a účelem veřejně přístupných účelových komunikací (srov. v bodě [6] shora cit. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Již jen teoretická možnost, že by soud připustil takovýto ‚závod‘ o to, kdo je jako první z cesty vyčlení, ukazuje smysl toho, proč všechny pozemky na dané cestě tvoří součást funkčního celku. NSS proto opakuje, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci nelze dělit způsobem, o který se snaží stěžovatelka. Stěžovatelčin případ není ničím zvláštní a není důvod, proč by měly správní soudy takové ‚kouskování‘ připustit.“
49. V nyní projednávaném případě jsou nicméně části veřejně přístupné účelové komunikace s asfaltovým povrchem v ulici B. ve vlastnictví veřejnoprávní korporace – města Černošice. Nehrozí tedy, že by vyčlenění jednoho pozemku z veřejně přístupné účelové komunikace spustilo (ve smyslu citované judikatury NSS) dominový efekt, kdy by se vlastníci ostatních pozemků též začali z obecně užívané cesty vyčleňovat a v konečném důsledku by veřejně přístupná účelová komunikace celá zanikla. Teoretickou možností vyčlenit sporný pozemek z veřejně přístupné účelové komunikace by tedy nebyl ani odstartován „závod“ o to, kdo se z veřejně přístupné účelové komunikace vyčlení jako první. Naopak zde platí, že pokud existuje alternativní cesta ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, která je způsobilá uspokojit dopravní potřeby dotčených nemovitostí v dostatečné míře, aniž by bylo potřeba provádět jejich mimořádné stavební úpravy, pak spornou cestu ve vlastnictví právnické či fyzické osoby soukromého práva nelze prohlásit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
50. I v souvislosti se čtvrtým znakem žalovaný v napadeném rozhodnutí místní poměry a jejich specifika blíže nezkoumal a k posuzování znaku nutné komunikační potřeby v rámci celé cesty (od křižovatky ke křižovatce) přistupoval spíše jako ke kategorickému požadavku. Nijak se nezabýval tím, jaký má posuzování cesty jako jednoho celku (od křižovatky ke křižovatce) smysl a účel a zda je vhodné takový přístup aplikovat i v posuzované věci. Také silniční správní úřad v prvostupňovém rozhodnutí, které tvoří s napadeným rozhodnutím jeden celek (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25), s odkazem na rozsudek NSS č. j. 1 As 213/2017-38, pouze obecně uvedl, že není žádoucí cestu „kouskovat“ na části. Žalovaný ani silniční správní úřad se tak dostatečně nezabývali tím, zda cesta v ulici B. opravdu tvoří jeden funkční celek, u něhož z důvodu zajištění nutné komunikační potřeby (a vyloučení případné fragmentizace místní komunikační sítě) není veřejný zájem na tom, aby byl nějak dělen. Znak nutné komunikační potřeby se vždy zkoumá ve vztahu k některému z účelů vymezených v § 7 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek

NSS, č. j. 6 As 213/2015-14). V rámci posuzování tohoto znaku proto silniční správní úřad musí zkoumat, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí (zde pozemků s rodinnými domy), zda je alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období a vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinných domů většími vozidly – např. popeláři, fekálním vozem, dovozem paliva, hasiči, vozem záchranné služby apod. (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76).

51. Silniční správní úřad sice konstatoval, že při „rozdělení“ cesty nebudou z důvodu její nedostatečné šíře rodinným domům v ulici B. zajištěny služby, k jejichž provedení je potřeba příjezd rozměrnějších vozidel, to však nemá oporu ve správním spise. Z podkladů v něm založených totiž neplyne, že by obsluha rodinných domů v ulici B. výše uvedenými službami (silniční správní úřad odkazuje zejména na svoz komunálního odpadu) byla při „rozdělení“ cesty znemožněna, jak tvrdí silniční správní úřad v prvostupňovém rozhodnutí. Taková obsluha sice může být komplikovanější (rozměrnější vozidla musí při vyjíždění z ulice B. couvat), avšak z podkladů ve správním spise neplyne, že by nebyla vůbec proveditelná, byla proveditelná se *značnými* obtížemi nebo, jak uvádí silniční správní úřad, při ní byla porušována pravidla silničního provozu (obecně k nutnosti zvážit i bezpečnost alternativní cesty – srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56). Ani pokud by cesta nebyla hodnocena jako jeden funkční celek tak na základě dosud shromážděných podkladů ve správním spise nelze přijmout závěr, že uspořádání ulice B. v podobě dvou slepých ulic (které by vyčleněním sporného pozemku v ulici B. fakticky vznikly) nutnou komunikační potřebu nezajistí, resp. že pro dostatečnou obsluhu přiléhajících nemovitostí nejsou způsobilé. Nejedná se totiž např. o nepřipustnou zajižďku, jejíž délka by byla ve výrazném nepoměru k délce spojení po sporné cestě, což by odůvodňovalo zásah do vlastnického práva žalobců. Je pak třeba pamatovat na to, že „[e]xistují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“ (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). V takovém případě se pak soudu z dosavadních pokladů založených ve správním spise jeví, že naplnění čtvrtého znaku je nanejvýš sporné.
52. Ve vztahu ke čtvrtému znaku je tak soud nucen konstatovat, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise. To i v tomto případě způsobuje vadu podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Soud uzavírá, že žalovaný nedostatečně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) ohledně existence třetího znaku (souhlas vlastníků pozemků s obecným užíváním) a čtvrtého znaku (nutná komunikační potřeba) pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Napadené rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí silničního správního úřadu, proto zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jelikož správní orgány k naplnění těchto znaků sice učinily dokazování, avšak v nedostatečném rozsahu. Skutkový závěr z něho učiněný nelze mít za přesvědčivý a vylučující všechny rozumné pochybnosti. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Současně nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť důvody pro postup podle § 78

odst. 3 s. ř. s. neshledal. Bude na žalovaném, aby věc vyhodnotil a zvolil k tomu adekvátní procesní postup ve smyslu § 90 správního řádu.

54. V dalším řízení žalovaný v souvislosti s naplněním znaků souhlasu vlastníka pozemků k obecnému užívání a nutné komunikační potřeby posoudí, zda lze cestu v ulici B. hodnotit jako jeden funkční celek. Přitom musí vycházet z konkrétních okolností, nikoli z paušálních závěrů. Pokud dospěje k závěru, že pro takové hodnocení není rozumný důvod, posoudí, zda uspořádání komunikace, při němž není ulice B. průjezdná po celé délce, je pro obsluhu nemovitostí v ulici B. (a uspokojení komunikační potřeby vlastníků těchto nemovitostí) dostatečné (čtvrtý znak). Stejně tak v takovém případě posoudí, zda sporný pozemek byl užíván neomezenou skupinou uživatelů, a zda se tedy žalobci vůbec měli proti obecnému užívání jejich pozemku vymezovat (třetí znak). Svě závěry především podloží konkrétními důkazy tak, aby o nich nebyly rozumné pochybnosti.
55. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
56. Soud neprováděl žalobci navrhované důkazy, protože jsou součástí správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
57. O náhradě nákladů rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto jim soud přiznal náhradu nákladů řízení dohromady ve výši 20 729,20 Kč. Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků za podání žaloby ve výši 3 000 Kč (celkem 6 000 Kč) a za podání návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč (celkem tedy 2 000 Kč). Poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku je třeba pokládat za účelně vynaložený náklad zpravidla i v případě, že nebyl úspěšný (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s.). Výše odměny zástupce žalobců se řídí § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), podle něhož pro společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob platí, že advokátovi náleží za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Odměna za jeden úkon právní služby při zastupování dvou osob tedy činí 4 960 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Výše odměny za dva úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] činí 9 920 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobců rovněž paušální náhrada hotových výdajů za 2 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobců je společníkem advokátní kanceláře, která má formu společnosti s ručením omezeným a je plátkyní daně z přidané hodnoty. Náleží mu tedy náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 10 520 Kč, tj. 2 209,20 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaný je tedy povinen zaplatit každému z žalobců náhradu nákladů řízení ve výši 10 364,60 Kč (20 729,20 Kč děleno dvěma) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s.).
58. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 23. ledna 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu