



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Petra Pospíšila a Jana Jiráka v právní věci

žalobců:

- a) **B. K.**
bytem X
 - b) **Ing. M. K.**
bytem X
 - c) **Ing. J. H.**
bytem X
 - d) **Mgr. M. H.**
bytem X
- všichni zastoupeni advokátem Mgr. Filipem Nečasem
sídlem Malinovského náměstí 603/4, 602 00 Brno

proti

žalovanému:

Krajský úřad Jihomoravského kraje
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 601 82 Brno

za účasti osob

zúčastněných na řízení:

- 1. **Ing. H. P.**
bytem X
- 2. **J. P.**
bytem X
- 3. **Mgr. P. D.**
bytem X
- 4. **J. B.**
bytem X
- 5. **I. B.**

bytem X
6. obec Řícmanice
sídlem Komenského 68, 664 01 Řícmanice
7. I. H.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2022, č. j. JMK 145858/2022, sp. zn. S-JMK 62945/2022 OD

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Podáním ze dne 15. 11. 2021 učiněným u Městského úřadu Šlapanice žalobci požádali o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF vše v katastrálním území X (v tomto katastrálním území se nacházejí všechny nemovitosti, jichž se nyní projednávaná věc týká, soud proto již dále označení katastrálního území nebude uvádět), které jsou ve vlastnictví soukromých osob. Městský úřad v rozhodnutí ze dne 10. 3. 202, č. j. SLP-OV/88100-21/KZA, sp. zn. SLP-OV/17931-2021/KZA, vydaném v řízení dle § 142 správního řádu, shledal, že na předmětných pozemcích se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Z čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace považoval za splněné znaky znatelnosti cesty v terénu, plnění zákonného účelu ve formě spojení dopravního napojení nemovitostí s místní komunikací, a nutné komunikační potřeby. Naopak nebyl splněn znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním cesty veřejností. Cesta nebyla obecně užívána veřejností. Manželé K. a jejich předchůdci manželé M. (parc. č. XG, XH) ji užívali na základě věcného břemene, rodina H. (parc. č. XI, posléze i XJ) pak na základě kdykoli odvolatelné výprosy.
2. Proti tomuto rozhodnutí žalobci brojili odvoláním. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 10. 10. 2022 odvolání zamítl a napadené rozhodnutí městského úřadu potvrdil. V odůvodnění upřesnil, že v případě užívání cesty bez právního titulu se jednalo spíše o užívání, které bylo mlčky tolerováno vlastníkem cesty. Poukázal též na skutečnost, že u tzv. slepých cest s nízkým počtem obsluhovaných nemovitostí je vznik konkludentního souhlasu obtížněji prokazatelný. Proti tomuto rozhodnutí směřuje včas podaná žaloba.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Žalobci uvedli, že rozhodnutí žalovaného představuje omezení jejich stávajícího způsobu užívání pozemní komunikace a znemožnění přístupu k jejich nemovitým věcem.
4. Nemovitosti parc. č. XG, XH, XK, XK, XL, XM, XN, XI a XO jsou ve vlastnictví žalobců a vede k nim předmětná pozemní komunikace. Tato pozemní komunikace zajišťuje přístup k těmto nemovitým věcem žalobců a k nemovitým věcem v sousedství, a to již od 30. let

minulého století, tzv. „*od nepaměti*“. Užívala ji širší veřejnost, která zde chodila do přírody, sportovat, k místním ovocným sadům a procházely tu také tradiční vesnické průvody. Dále byla cesta využívána při volbě hlavního stárka, předhodovním zpívání, zkouškách CM Řícmanice nebo nácviu sletové skladby sokolů. Tím se správní orgány nezabývaly. Městský úřad k tomu pouze uvedl, že se jedná o jednorázové akce, které nevypovídají o obecném užívání pozemní komunikace. Žalobci však tvrdí, že definičním znakem obecného užívání není pravidelnost. Užívání cesty širší veřejností vyplývá také z prohlášení bývalé starostky obce, která uvedla, že komunikace byla vnímána jako veřejná účelová komunikace. Podstatné tedy je, jak byla komunikace využívána v minulosti, nikoliv v současné době. Navíc žalobci uvedli, že ne všichni z nich mají sjednáno věčné břemeno.

5. Předmětná cesta je zakreslena ve veškerých dostupných mapách. V pasportu byla evidována jako účelová komunikace bez omezení vjezdu a vstupu veřejnosti. V územním plánu obce Řícmanice je označena jako veřejná účelová komunikace.
6. Pokud jde o znak souhlasu vlastníka cesty (resp. právních předchůdců) s užíváním cesty jako veřejně přístupné, žalobci jsou přesvědčeni, že k jeho naplnění u cest, které jsou užívány *od nepaměti*, postačuje konkludentní souhlas s užíváním předmětného pozemku. Takový souhlas se presumuje; jinými slovy nesouhlas musí být vyjádřen výslovně. Správní orgány by musely spolehlivě prokázat, že každý z vlastníků cesty projevil aktivní nesouhlas. V řízení před správními orgány by muselo být postaveno najisto, že v průběhu užívání cesty „*od nepaměti*“ všichni vlastníci předmětných pozemků proti takovému užívání aktivně vystupovali, tj. že v žádném historickém okamžiku nemohlo dojít k tomu, aby po určitou dobu byla cesta užívána za konkludentního souhlasu některého vlastníka, naplnila všechny požadované znaky a stala se tak veřejně přístupnou účelovou komunikací. Až od roku 2000, poté co pozemky nabyt nový vlastník, započaly problémy. Pozdější aktivní vyjadřování nesouhlasu však nic nemění na tom, že v té době již cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací byla.
7. Existují důkazy svědčící o historickém užívání cesty vlastníky sousedních nemovitých věcí i širší veřejností. Jde o prohlášení žalobců ohledně způsobu užívání cesty, prohlášení I. H. o obecném užívání širší veřejností, dobové fotografie, záznamy v pasportu a územním plánu. K těmto důkazům správní orgány nepřihlíděly a dovodily ze zjištěného skutkového stavu nesprávné závěry. Neprovedly navíc ani výslech svědků a opřely se pouze o čestná prohlášení. Čestná prohlášení přitom nemohou svědeckou výpověď nahradit. Proto žalobci dovodili, že správní orgány nezjistily skutkový stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti a jednaly tak v rozporu s § 3 správního řádu.
8. Žalobci navrhli, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí městského úřadu, zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 4. 2023 žalovaný uvedl, že v řízení bylo prokázáno splnění tří definičních znaků veřejně přístupné pozemní komunikace. Jediným sporným znakem je znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace. Čestná prohlášení účastníků řízení a starousedlíků, místní šetření, doklady o existenci věčných břemen a doklad o existenci cedula „*Soukromá cesta*“ jsou důkazními prostředky, které podporují závěry o tom, že se o veřejně přípustnou účelovou komunikaci nejedná. Existence výslovného souhlasu ani konkludentního souhlasu vlastníka s užíváním cesty nebyla prokázána. U slepých cest

s nízkým počtem obsluhovaných nemovitých věcí je obtížněji prokazatelný vznik konkludentního souhlasu, neboť okruh uživatelů je úzce vymezen a nedá se označit za „veřejnost“. Proto vlastníci nemají potřebu pohyb omezovat např. zřízením dopravního značení. V předmětném řízení navíc bylo prokázáno, že vlastníci umístili cedule s nápisem „*Soukromá cesta*“. Na základě uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení 1., 2., 3., 4. a 5.

10. Označené osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ze dne 28. 2. 2023 zdůraznily, že předmětná cesta byla vždy soukromá a tento stav je zachycen v katastru nemovitostí. Byla vnímána jako soukromá i ze strany veřejnosti, což je patrné z vyjádření starousedlíků. Je navíc slepá a vede pouze k soukromým nemovitostem osob oprávněných z věcného břemene (včetně návštěv). Proto není důvod, aby po ní kdokoli neoprávněný chodil. Cesta byla velmi zarostlá a tudíž nebyla hojně užívána. Tím se vyvrací svědectví I. H., která je navíc osobou blízkou žalobcům a v daném řízení je její vyjádření zcela osamocené.
11. K vyjádření označené osoby zúčastněné na řízení doložily kopie listin (č. l. 60-71), které jsou již obsahem správního spisu, soud proto jimi neprováděl dokazování. Doložily též letecký měřický snímek ze dne 9. 7. 1959 (č. l. 72) – vzhledem k výšce, z níž byl pořízen, však tento nemohl dostatečně podložit tvrzení, že cesta byla zarostlá a nebyla tudíž užívána veřejností. Soud jej tedy též neprovedl k důkazu.

V. Posouzení věci

12. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 soudního řádu správního („s. ř. s.“) bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí městského úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
13. Žalobci se v rámci správního řízení domáhali, aby správní orgány deklarovaly existenci veřejně přístupné účelové komunikace, kterou dle jejich mínění má být cesta v soukromém vlastnictví nacházející se na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF. Městský úřad Šlapanice dospěl k závěru, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná, neboť slouží hlavně vlastníkům přilehlých nemovitostí a nebyl naplněn znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním širokou veřejností. Žalobci argumentují, že široká veřejnost tuto cestu užívala tzv. „*od nepaměti*“, z čehož dovozují, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním byl konkludentně udělen.
14. Předmětem sporu je tedy otázka, zda je předmětná cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, či nikoliv. Účelová komunikace je jedním ze čtyř typů pozemních komunikací, které podle zákona o pozemních komunikacích představují nejnižší kategorii pozemních komunikací a mohou být ve vlastnictví soukromých osob. Co se týče veřejně přístupných účelových komunikací, platí podle § 19 odst. 1 téhož zákona, že každý může v mezích zákonných pravidel užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (tzv. „*obecné užívání*“), pokud zvláštní předpisy nestanoví jinak. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích slouží veřejně přístupná účelová komunikace *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*. Naplnění účelu však k jejímu vzniku nestačí, neboť vznik veřejné účelové komunikace je významným zásahem do ústavně garantovaného vlastnického práva. Z podstaty věci se u tohoto režimu komunikací střetává soukromé a veřejné právo,

neboť vlastník účelové komunikace musí strpět obecné užívání pozemku a umožnit na něj veřejný přístup (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011-99, www.nssoud.cz). To však pouze za předpokladu, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci skutečně jedná.

15. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu („NSS“; viz např. rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, dále také souhrnně rozsudky ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, či ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85) lze jednoznačně dovodit, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká za současného naplnění čtyř pojmových znaků, a to a) stálost a znatelnost komunikace v terénu, b) zákonný účel podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, c) nutná komunikační potřeba, a d) souhlas vlastníka s veřejným užíváním. Vznik účelové komunikace tak není podmíněn správním rozhodnutím, ale vzniká *ex lege* za kumulativního splnění výše uvedených podmínek (správní rozhodnutí o vyslovení existence veřejně přístupné účelové komunikace je pouze deklaratorní). Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace proto rovněž není podstatné, jak jsou příslušná komunikace a přilehlý pozemek vedeny v pasportu či v územním plánu. Rozhodné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace. První znak se opírá o § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, dle něž se musí jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, tedy cestu, která je viditelná, patrná, zřejmá v terénu. Druhý znak se týká účelu komunikace, kterým je zajištění dopravního spojení jednotlivých nemovitých věcí pro potřeby jejich vlastníků nebo dopravní spojení těchto nemovitých věcí s ostatními pozemními komunikacemi anebo dopravní spojení pro potřeby obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Třetím znakem je tzv. „*nutná komunikační potřeba*“, což znamená, že předmětná komunikace musí představovat nezbytnou komunikační spojnici, tedy jediné spojení nebo spojení z jiného důvodu nezbytné, např. že jiné cesty z různých důvodů jsou k naplnění této potřeby nedostatečné. Naplnění těchto tří znaků správní orgány v daném případě uznaly. Sporným zůstal toliko čtvrtý a poslední znak – souhlas vlastníka s užíváním komunikace veřejností.
16. Žalobci v rámci žalobních námitek konkrétně nesouhlasili se závěry správních orgánů a argumentovali, že předmětná pozemní komunikace je užívána širokou veřejností tzv. „*od nepaměti*“, z čehož dovozovali zvláštní režim posuzování souhlasu vlastníka. Navíc namítali, že správní orgány se tímto užíváním ze strany veřejnosti dostatečně nezabývaly.
17. Ke spornému definičnímu znaku je třeba v prvé řadě uvést, že nevyplývá výslovně ze zákona, avšak dovodil jej Ústavní soud z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Souhlas vlastníka cesty je zapotřebí z důvodu, že pokud je soukromá cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, jedná se o značné omezení vlastnického práva. Ústavní soud v tomto ohledu zdůraznil (viz např. nálezy ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nalus.usoud.cz), že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu pouze za náhradu. Pokud kompenzace za omezení absentuje, jedná se neústavní porušení vlastnického práva. Pokud tedy existuje veřejnoprávní institut, který omezuje vlastnické právo bez náhrady, lze v takových případech omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Při splnění ostatních pojmových znaků proto bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze s tímto souhlasem (srov. i rozsudky Nejvyššího soudu, např. ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002; viz též rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64). Z těchto důvodů je nutné vždy náležitě posoudit,

zda byl souhlas v kvalifikované formě vyjádřen, či nikoliv. Je třeba pamatovat na to, že pozemek s veřejně přístupnou účelovou komunikací není zatížen věcným břemenem, ale jedná se o jiné veřejnoprávní omezení vlastnického práva a vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (tzv. legální věcné břemeno).

18. Z výše uvedené ústavněprávní premisy je nutné dovodit, že ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku dochází za situace, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání vyjádřením kvalifikovaného souhlasu, přičemž tedy nemůže vzniknout proti vůli vlastníka. Platí, že souhlas může být výslovný či konkludentní a nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas udělil, ani jeho právních nástupců (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Souhlas budoucích majitelů se nepresumuje pouze v případě, pokud nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale komunikace je nabývána od veřejnoprávní korporace.
19. Pro nyní projednávanou věc je důležité rovněž uvést, že veřejně přístupnými účelovými komunikacemi se stávají rovněž cesty, u kterých již nelze zjistit, zda byl v minulosti některým z vlastníků udělen souhlas, ale byla „od nepaměti“ užívána jako veřejná cesta z naléhavé komunikační potřeby (samozřejmě za kumulativního splnění dalších definičních znaků). V těchto případech je dle judikatury NSS (viz např. rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66) dán souhlas vlastníka v podobě „strpění“ obecného užívání (tzv. konkludentní souhlas). Pokud pozemek začal sloužit jako účelová komunikace a vlastník v minulosti s tímto užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas – je nutné aktivní jednání, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona (viz již zmíněný rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). Věnování cesty k obecnému užívání lze tedy chápat jako výslovně projevený souhlas nebo konkludentní strpění.
20. V případě cest, které jsou dle tvrzení účastníka užívané „od nepaměti“, je prokazování existence veřejně přípustné účelové komunikace problematické. Jak již bylo výše řečeno, podle závěrů NSS v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, či rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60 platí, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Pokud již tedy nelze zjistit, zda byla cesta některých z předchozích vlastníků věnována k obecnému užívání, cesta je užívána „od nepaměti“ a existuje-li pro užívání naléhavá komunikační potřeba, stačí konkludentní souhlas vlastníka, který je projeven oním strpěním obecného užívání. Jedná se o cesty, jejichž vznik již nikdo nepamatuje a pokud je tedy užívána „od nepaměti“, souhlas některého z vlastníků nemusí být prokazován. V těchto případech je znak „souhlasu vlastníka s veřejným užíváním“ nahrazen znakem „užívání od nepaměti“. NSS k tomu v rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, vyslovil: „[J]inak řečeno, pokud jde o cestu, jež je obecně užívána (tedy jde o pozemní komunikaci), a to od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby, je třeba vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace.“ To ovšem platí pouze za předpokladu, že souhlas či nesouhlas vlastníka již nelze zjistit. Jak napovídá slovní spojení „od nepaměti“, jde o cesty, u nichž si nikdo nepamatuje na okolnosti jejího vzniku.
21. Naplnění znaku spočívajícího v udělení souhlasu (včetně konkludentního) však soud v nyní projednávané věci ve shodě se závěry správních orgánů neshledal, a proto musel konstatovat, že znak souhlasu vlastníka cesty zde nelze presumovat. Záměr původního vlastníka cesty a přilehlých pozemků F. M. totiž prozrazují okolnosti prodeje těchto nemovitostí. Městský

úřad tak ve svém rozhodnutí správně zdůraznil, že v 30. letech minulého století byly uzavírány kupní smlouvy, kterými F. M. rozprodal část pozemku, na němž se cesta nachází, přičemž v těchto smlouvách jsou obsažena soukromoprávní ujednání o věcných břemenech o zřízení cesty pro určitý okruh osob (viz správní spis č. I. 26g, 25a, 24, 23, 1c a 26l). U dalších kupních smluv, které se týkaly jeho dalších pozemků a které F. M. (tehdejší vlastník cesty a přilehlých pozemků) prodal, již na služebnosti pamatováno není. Proto lze předpokládat, že u těchto pozemků nebyl úmysl věcné břemeno zřídit. Tyto zjištěné skutečnosti považuje soud za spolehlivě zjištěné, opírají se o dokumenty ve správním spise (kupní smlouvy a vyjádření na č. I. 32d a 32e). Vzhledem k tomu, že F. M. v té době zřídil písemně v kupních smlouvách věcné břemeno k vybraným pozemkům, těžko lze předpokládat, že v té době souhlasil s obecným užíváním cesty širokou veřejností. Dovožovat takovou skutečnost by bylo téměř absurdní. V nyní projednávaném případě je tedy z doložených kupních smluv zřejmé, že vlastník smluvně upravil věcné břemeno užívat cestu pouze vybraným subjektům, a nikoliv široké veřejnosti. Tento závěr dovodil také NSS v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, 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 z 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 (srov. též nálezn. sp. zn. II. ÚS 268/06, cit. v bodě [27] shora, body 40 a 43).“ Za této situace je zřejmé, že původní vlastník neměl v úmyslu tuto cestu „věnovat“ k veřejnému užívání. S tím by na druhou stranu kolidovala skutečnost, pokud by ze strany původního vlastníka bylo „trpěno“ dlouhodobé užívání cesty ze strany veřejnosti. V takovém případě by konkludentní souhlas vlastníka bylo možné dovodit z dlouhodobého užívání cesty širokou veřejností. Jinými slovy, v případě, kdy pozemek či jeho část začne sloužit k obecnému užívání, vlastník by měl proti tomu aktivně zasáhnout (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66).

22. Soud se proto dále zabýval tvrzením žalobců ohledně skutečnosti, že cesta byla využívána širokou veřejností. V tomto ohledu však nelze pominout fakt, že byla-li cesta užívána širokou veřejností, musí být dán pro takové obecné užívání rovněž veřejný zájem, neboť se jedná o zásah vlastnického práva bez náhrady ve veřejném zájmu. Jak účel omezení napovídá, je podstatné, aby tu veřejný zájem neabsentoval. Z celkového kontextu věci však vyplynulo, že intence žalobců jsou spíše soukromé a skrze správní právo usilují o zajištění přístupu ke svým nemovitým věcem (viz např. tvrzení Ing. M. K. obsaženého ve správním spise, ve kterém tvrdil, že po cestě jezdili vlastníci přilehlých nemovitostí mj. s nákladním autem kvůli stavbě domu, podle vyjádření I. H. pak po cestě jezdili dlouhodobě příslušníci rodiny přilehlých nemovitostí). Soud nečiní sporným, že předmětná cesta může být pro některé vlastníky přilehlých nemovitostí nezbytnou komunikační potřebou, avšak soukromý zájem ji užívat je třeba řešit formou soukromoprávních ujednání (např. zřízením věcného břemene) a nikoliv způsobem veřejnoprávním, který sleduje jiný účel než prostřednictvím veřejnoprávního omezení vlastnického práva umožnit přístup vymezenému okruhu osob (viz rozhodnutí NS ze dne 31. 8. 1987, sp. zn. 3 Cz 42/87).
23. Žalobci na podporu svých tvrzení, že užívání cesty není pouze v jejich zájmu, ale v zájmu široké veřejnosti, předložili v žalobě dobové fotografie (tyto fotografie jsou součástí správního spisu na č. I. 26d, soud jimi proto neprováděl dokazování). Stejně tak ve vyjádření bývalé starostky obce (č. I. 26a správního spisu) je poukazováno na užívání cesty širokou veřejností z důvodu konání hodovních slavností. Žalobci se tak snažili navodit dojem, že

cesta byla užívána širokou veřejností již dávno před tím, než proti obecnému užívání začali brojit současní majitelé (např. umístěním cedule). Nicméně jak správně konstatoval žalovaný, cesta je slepá, nevede k žádnému cíli a nadto osoby, které v minulosti cestu užívaly, zpravidla příslušely k rodině K. (M.), případně k rodině H. (viz čestná prohlášení výše uvedených osob a podání žalobců na č. 1. 26 správního spisu). Příležitostné konání společenských akcí u nemovitosti jednoho z žalobců v souvislosti s vybíráním stárků či sletovými nácviky zahrnuje sice účast veřejnosti, avšak nezakládá dostatečný důvod pro to, aby se cesta stala veřejně přístupnou. Již vůbec nelze považovat za opodstatněný zájem veřejnosti trhat ovoce ze soukromých zahrad. Každý případ je přitom nutno posuzovat individuálně a zde z celkového kontextu věci vyplývá, že cestu využíval příležitostně určitý okruh lidí jako návštěva směřující k předmětným nemovitostem, což může zahrnovat i větší příležitostné společenské akce. Takové užití cesty by však z logiky věci nemělo být účelově zaměřováno s veřejným zájmem na obecném užívání cesty. Dle správních orgánů a místního šetření ze dne 19. 11. 2021 se totiž jedná o jedinou přístupovou komunikaci k úzce vybranému počtu nemovitostí a k ničemu jinému neslouží. Nelze proto dospět k závěru, že by tu byl jakýkoliv důvod pro užití cesty širokou veřejností. Z výše uvedených důvodů nelze dospět k závěru, že docházelo k dlouhodobému obecnému užívání širší veřejností v minulosti, které by bylo vlastníkem „trpěno“.

24. Správní orgány předestřely své úvahy dostatečně a nelze jim vytýkat, že se další historií užívání cesty nezabývaly více. Městský úřad mj. uvedl, že příležitostné konání akcí nelze zaměňovat s obecným užíváním a vycházel především ze skutečnosti, že v současné trase se jednalo o cestu vzniklou na základě občanskoprávních dohod, a to zřízením věcného břemene, přičemž ze skutkového stavu vyplynulo, že cestu využívali zpravidla vlastníci přilehlých nemovitostí (viz výše). Nejedná se však o veřejnost, která by měla zájem po cestě chodit, ale o určitý okruh osob, které tuto cestu využívaly k přístupu ke svým nemovitostem (včetně návštěv). Soud se s těmito tvrzeními ztotožnil. Lze doplnit, že aby vznikla veřejně přístupná účelová komunikace, musí se souhlas vlastníka s obecným užíváním vztahovat ke komukoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). Tato může být také udělena mlčky, a to pouze konkrétním osobám, přičemž může být kdykoliv odvolána. Rodina K. měla navíc zřízené věcné břemeno. Užívání cesty rodinou H. bylo trpěno. Na základě výše uvedeného je proto nedůvodná námitka, že cesta se stala veřejně přístupnou účelovou komunikací z důvodu, že tak byla užívána „od nepaměti“ širokou veřejností a vlastník tuto skutečnost v minulosti „trpěl“.
25. Pro úplnost lze dodat, že proti obecnému užívání vyjádřila svůj nesouhlasný postoj také pozdější majitelka cesty Z. K., která na začátek cesty umístila ceduli „*Soukromá cesta*“, z čehož vyplynul její jasný nesouhlas s obecným užíváním cesty v pozdější době.
26. Žalobci dále namítali, že se správní orgány řádně nevypořádaly s jimi předloženými důkazy a námitkami. Zejména se jednalo o čestná prohlášení, ke kterým uvedli, že správní orgány měly za účelem dostatečného zjištění skutkového stavu v souladu s § 3 správního řádu, provést svědecké výpovědi. K této námitce je nutno v první řadě poukázat na § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít *všech důkazních prostředků*, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Takovým možným důkazním prostředkem jsou i pouhá čestná prohlášení osob. V souladu se zásadou přímosti je samozřejmě vhodnější informace od žijících osob získávat prostřednictvím svědecké výpovědi. Nemusí to však být nezbytné, a to zejména v případě, kdy je skutkový stav doložen i jinak, či kdy čestná prohlášení např.

mají toliko doplňkovou roli. V nyní projednávané věci zůstala v kontrapozici tvrzení uvedená v řadě čestných prohlášení předložených osobami zúčastněnými na řízení (1. až 5.) a čestným prohlášením I. H., které doložili žalobci. Vzhledem k ostatním listinám dokládajícím situaci na místě, jakož i historické záměry majitelů dotčených pozemků, však v daném případě nebylo nezbytné odstraňovat rozpory mezi čestnými prohlášeními formou svědeckých výpovědí, neboť by došlo pouze k prodloužení správního řízení bez valného dopadu na jeho výsledek.

27. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně a vyplývá z podkladů obsažených ve spise. Bylo poměrně spolehlivě prokázáno, že cesta nebyla „od nepaměti“ užívána širokou veřejností. Tvrzení žalobců ohledně hodovních slavností, sportování a dalších akcí nelze v tomto konkrétním případě hodnotit jako užívání cesty ze strany široké veřejnosti ve veřejném zájmu. Zjištěný skutkový stav naopak nasvědčuje tomu, že vlastníci předmětných pozemků považovali cestu po celou dobu její existence za soukromou.

VI. Závěr a náklady řízení

28. Soud tedy shledal námitky žalobců neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
29. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
30. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení pak tyto osoby ani nenavrhovaly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 28. května 2024

Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu