



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **MUDr. I. F.**
bytem X
zastoupena advokátem JUDr. Josefem Weiglem
sídlem č. p. 90, Nové Dvory

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

za účasti: **J. M.**
bytem X

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 19. 7. 2022, č. j. 053582/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se 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.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Dobříš (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 28. 2. 2022, č. j. MDOB 11488/2022/Von (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňový orgán na základě žádosti Mgr. M. B., M. K., N. H., L. P., J. P., J. T., J. P. a J. P. (dále jen „žadatelé“) o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 7. 2022 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) tak, že určil existenci veřejně přístupné účelové komunikace na částech pozemků parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC v katastrálním území a obci X (dále jen „sporná komunikace“) [všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v tomto katastrálním území] v rozsahu stávající zpevněné živičné plochy, která plní funkci nezbytné komunikační potřeby pro bytové domy č. p. X a č. p. X Nedílnou součástí výroku prvostupňového rozhodnutí je jeho příloha tvořená snímkem katastrální mapy se zakreslením rozsahu sporné komunikace a vyznačením hranic původního pozemku předaného právnímu předchůdci současných vlastníků do trvalého užívání pro výstavbu bytových domů č. p. X a č. p. X (dále jen „bytové domy“).

Obsah žaloby

2. Žalobkyně v předcházejícím řízení vystupovala jako spoluvlastnice pozemků parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC (dále jen „dotčené pozemky“) společně s F. a J. M., Ing. M. A., Ing. Š. a J. P. (dále jen „dotčení vlastníci“). Řízení označila za snahu žadatelů vyhnout se řešení přístupu k bytovým domům prostřednictvím soukromého práva, a tedy i uhrazení přiměřené náhrady. Ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace chybí souhlas s veřejným užíváním a není dána nutná komunikační potřeba.
3. K otázce existence souhlasu s veřejným užíváním žalobkyně namítala, že prvostupňový orgán nesprávně uchopil institut trvalého užívání. Pozemek parc. č. XD (t. č. v národním vlastnictví) byl dne 8. 6. 1978 předán k trvalému užívání Okresnímu výstavbovému bytovému družstvu v Příbrami na základě návrhu Okresního národního výboru v Příbrami (dále jen „ONV v Příbrami“) za účelem výstavby bytových domů. S ohledem na § 70 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník (dále jen „hospodářský zákoník“) bylo trvalé užívání komunistickým právním institutem založeným na snaze co nejvíce omezit nestátní vlastnictví nemovitostí. Ústavní soud (dále jen „ÚS“) v nálezu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, shledal, že trvalé užívání v podstatě odpovídá vlastnickému právu. Dle žalobkyně z něj proto nelze dovozovat souhlas s veřejným užíváním. Pozemek parc. č. XD byl do trvalého užívání odevzdán Okresnímu výstavbovému bytovému družstvu v Příbrami, nikoliv veřejnosti. Trvalé užívání zaniklo naplněním podmínek § 879c zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 103/2000 Sb. (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“). Okresní soud v Příbrami usnesením ze dne 22. 10. 2009, č. j. 15 C 107/2008-100, potvrdil, že se trvalé užívání přeměnilo na vlastnické právo. Žalobkyně zdůraznila, že pozemek parc. č. XD byl odevzdán do trvalého užívání Okresnímu výstavbovému bytovému družstvu v Příbrami, nikoliv vlastníkům jednotek v bytových domech, které tehdy měly teprve vzniknout. Trvalé užívání přešlo na Stavební bytové družstvo Dobříš, jehož členy byly tehdejší vlastníci jednotek v bytových domech a vlastníci

řadových domů č. p. X, č. p. X, č. p. X a č. p. X (dále jen „řadové domy“). Práva družstva nenáležela automaticky jeho členům. Žadatelům proto trvalé užívání nikdy nesvědčilo.

4. Dotčené pozemky nebyly užívány od nepaměti. Z územního rozhodnutí o umístění stavby z roku 1971 vyplývá povolení pro komunikaci o šířce 6 m, která zřejmě nebyla zbudována. Z ničeho neplyne, že se týkala dotčených pozemků. Ani existence komunikace od roku 2003 nic neprokazuje. V minulosti vedla k bytovým domům přístupová cesta přes pozemek parc. č. XE. Vyplývá to z pozemkové mapy z roku 1986, která je zachycena v územním plánu Nové Vsi pod Pleší z roku 1993. Její existenci měly prokázat i návržení svědci. Dotčení vlastníci navíc vyslovili nesouhlas s veřejným užíváním vůči žadatelům, když zkrachovalo jednání o odkupu nebo pronájmu pozemku parc. č. XA. Vymezovali se vůči Mgr. B., který začal dotčené pozemky užívat. Též na pozemek parc. č. XC umístili značku, že se jedná o soukromé pozemky. Ta se zde nachází minimálně od roku 2014, předtím zde byla jiná podobná značka. V pochybnostech o existenci souhlasu s veřejným užíváním je navíc třeba rozhodnout ve prospěch dotčených vlastníků [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141].
5. K otázce nutné komunikační potřeby žalobkyně namítala, že dotčené pozemky nikdy nebyly užívány neomezeným počtem osob, nýbrž jen obyvateli bytových domů. Prvostupňový orgán ve zprávě z místního šetření ze dne 31. 12. 2021 správně uvedl, že u bytových domů končí slepá sporná komunikace. Z toho vyplývá, že spornou komunikaci užívají pouze žadatelé. Dotčené pozemky využívá pracovník poštovní či doručovací služby, popeláři či záchranná služba výlučně pro poskytování služeb žadatelům. Vůči žadatelům s výjimkou Mgr. B. vyjadřovali dotčení vlastníci opakovaně vůli upravit užívání cestou soukromého práva. Žadatelé reagovali laxe a nebyli schopni se domluvit. Není pravdou, že by dotčené pozemky sloužily již několik desítek let ke spojení objektu č. p. X ve vlastnictví Mgr. B. a dotčené pozemky s ním nesousedí, Mgr. B. je po předchozích několik desítek let nepoužíval. Začal přes ně jezdit v průběhu roku 2021, s čímž dotčení vlastníci nesouhlasili, na což Mgr. B. písemně i osobně upozornili.
6. Žalobkyně zdůraznila, že správní orgány se touto otázkou nezabývaly. S ohledem na velmi omezený počet uživatelů dotčených pozemků nemělo být nutné ani souhlas či nesouhlas s veřejným užíváním zkoumat, neboť není naplněno jejich obecné užívání. Pouhá existence sporné komunikace, k níž není omezen přístup, ještě neznamená její obecné užívání. Nikdo s výjimkou vlastníků jednotek v bytových domech a od roku 2021 Mgr. B. totiž o využívání sporné komunikace nemá zájem. Spornou komunikaci na základě výprosy užívají toliko vlastníci jednotek v bytových domech. Výprosu přitom mohou dotčení vlastníci kdykoliv odvolat nebo přeměnit na jiný soukromoprávní titul. Prvostupňový orgán tuto skutečnost přejal, nicméně z ní nevyvodil adekvátní závěr.
7. Závěrem žalobkyně namítala, že prvostupňový orgán i žalovaný nehodnotili podklady náležitě nestranně. Napadené rozhodnutí zřetelně klade větší váhu na argumenty žadatelů, zatímco argumenty žalobkyně byly vypořádány pouze povrchně a mnoho jich bylo zcela pominuto.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Sporná komunikace představuje ulici X, a proto je veřejným prostranstvím. Spor vznikl tak, že část uživatelů sporné komunikace odmítá koupit dotčené pozemky. Otázku souhlasu s veřejným užíváním žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí. Z výkladu žalobkyně o trvalém užívání

žalovaný dovozuje, že dotčené pozemky byly užívány všemi členy družstev, k čemuž byl dán konkludentní souhlas, který nebyl nikdy odvolán a přechodem vlastnického práva nezanihl. Z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2022, č. j. 55 A 9/2022-62 (dále jen „rozsudek č. j. 55 A 9/2022-62“), vyplývá, že výslovný souhlas s veřejným užíváním mohou udělit pouze všichni vlastníci jednomyslně. Neprojevili-li žádný tehdejší člen družstva nesouhlas, došlo k věnování sporné komunikace veřejnému užívání všemi členy družstva. K otázce nutné komunikační potřeby žalovaný uvedl, že z rozsudku č. j. 55 A 9/2022-62 vyplývá, že v určitých případech může být veřejnou účelovou komunikací i spojnice jediné nemovitosti. Sporná komunikace je jedinou spojnici bytových domů. Slouží nejen žadatelům, ale i službám, návštěvám, podnikatelům provádějícím opravy nebo údržbu, doručovateli atd. Informační značka není žádnou dopravní značkou, je svévolná a nepravdivá.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

9. Osoba zúčastněná na řízení (spoluvlastnice dotčených pozemků) na podporu žalobkyně uvedla, že pozemek parc. č. XF měl sloužit jako komunikace pro bytové i řadové domy. Horní část této komunikace zničila paní Č., spodní část byla přecíslována na parc. č. XG a zcela nedávno prodána panem N. Je tedy důvodné podezření, že došlo k neoprávněnému obohacení. Vlastníci jednotek v bytových domech se dopouštějí rovněž neoprávněného obohacení, neboť užívají soukromé dotčené pozemky. Je velké nebezpečí úrazu nebo nehody, dotčené pozemky ničí. Nereagují na opakované výtky.

Replika žalobkyně

10. Dle žalobkyně označení sporné komunikace jako ulice neznamena, že se jedná o veřejný prostor. Jedná se o slepý konec, který nikdo kromě dotčených vlastníků a žadatelů nemá důvod využívat. V příloze prvostupňového rozhodnutí je rozsah sporné komunikace určen pouze obyvatelům bytových domů. Bytové domy nikdy nebyly ve vlastnictví Stavebního bytového družstva Dobříš a vlastníci bytové jednotky kupovali od jiného subjektu s vědomím, že k nim po právní stránce není přístup. Situaci se snažili řešit odkupem pozemku parc. č. XA a dotčení vlastníci jej hodlali prodat a chtějí ho prodat, avšak pro nesouhlas vlastníků některých jednotek v bytových domech k tomu nedošlo. Zřízení veřejně přístupné účelové komunikace je jen obcházením vlastnického práva a zajištěním přístupu zdarma. Nikdy nedošlo k výslovnému souhlasu s užíváním sporné komunikace ze strany Stavebního bytového družstva Dobříš nebo vlastníků pozemku parc. č. XA. Užívání je pouze tolerováno, neboť se předpokládala dohoda.

Další vyjádření osoby zúčastněné na řízení

11. Osoba zúčastněná na řízení doplnila, že v žádosti je nesprávně uvedeno, že členy Stavebního bytového družstva Dobříš byli tehdejší vlastníci jednotek v bytových domech. Členy byli pouze vlastníci řadových domů. Bytové domy vlastnil Státní statek Dobříš a přidělení bytové jednotky bylo vázáno na práci v zemědělství. Dne 1. 3. 2023 upozornila prvostupňový orgán na velké nebezpečí úzké komunikace, neboť až si dle geometrických plánů oplotí dotčení vlastníci zahrady, zbudou na pozemcích parc. č. XB a parc. č. XH, které slouží jako manipulační plocha, ani ne 3 m šíře. Čekají, až obec odstraní černou stavbu veřejného osvětlení. Prvostupňový orgán deklaroval spornou komunikaci dle starého geometrického plánu pozemku parc. č. XA a nebral v úvahu nové rozparcelování. Pokud by tak učinil, nemohl by tak učinit z důvodu ochrany zdraví. Již dnes je nebezpečné po sporné komunikaci jezdit a chodit. Starý geometrický plán je ze 70. let minulého století a je dávno neplatný.

Z pozemku byl odměřen pozemek parc. č. XI o výměře 161 m², aby se dalo vyjet z komunikace parc. č. XF, respektive parc. č. XG na další veřejnou komunikaci.

Podstatný obsah správního spisu

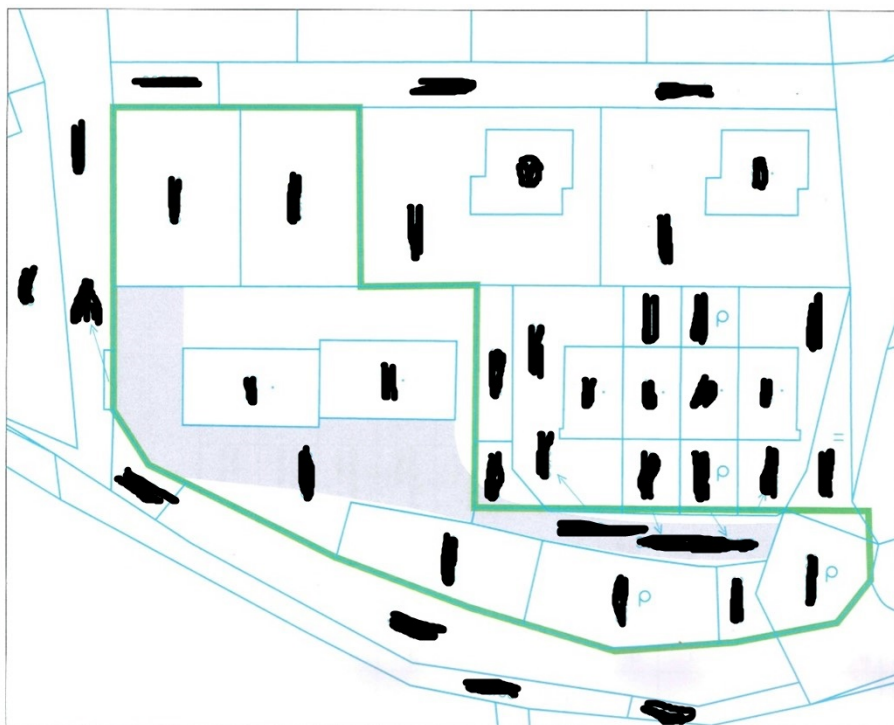
12. Dne 1. 11. 2021 žadatelé požádali prvostupňový orgán o určení, že sporná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Dotčené pozemky slouží jako jediná přístupová komunikace pro bytové domy a rodinný dům na pozemku parc. č. st. XJ a je užívána neomezeným okruhem osob po velmi dlouhou dobu z nezbytné komunikační potřeby. Sporná komunikace je zcela vyasfaltována, bylo zřízeno veřejné osvětlení. Byla tak věnována veřejnému užívání již okamžikem vzniku od výstavby bytových domů a kolaudace v roce 1983. V roce 2010 bytové domy přešly z družstevního vlastnictví do osobního spoluvlastnictví.
13. V příloze žádosti žadatelé doložili: územní rozhodnutí ONV v Příbrami ze dne 25. 10. 1977 o umístění stavby 8 bytových jednotek pro JZD Družba Nová Ves pod Pleší na pozemku č. kat. XA, X, X s podmínkou č. 5: „*Komunikační napojení bude zajištěno prodloužením přístupové komunikace k řadovým domkům a k domkům OKAL v šířce 6m s asfaltovým povrchem.*“ Na situačním nákresu je vyznačena komunikace nikoliv jako stávající sporná komunikace, nýbrž po dnešním pozemku parc. č. XE, tj. mimo pozemní komunikaci před řadovými domy. V protokolu ze dne 15. 4. 1977 o jednání v kanceláři MNV Nová Ves pod Pleší svolané ONV v Příbrami, jehož předmětem byla výstavba bytových domů, se zmiňuje mj. komunikační napojení na komunikaci.
14. Dne 25. 11. 2021 dotčení vlastníci vyjádřili nesouhlas s prohlášením sporné komunikace za veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci z důvodů obdobných těm v nyní projednávané žalobě. Dotčení vlastníci doložili: (i) usnesení Okresního soudu v Příbrami ze dne 22. 10. 2009, č. j. 15 C 107/2008-100 (právní moc dne 24. 11. 2009), o soudním smíru mezi Stavebním bytovým Družstvem Dobříš s Českou republikou zastoupenou Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových: „*Určuje se, že Stavební bytové družstvo Dobříš [...] je vlastníkem pozemkové parcely parc. č. XA o výměře 1 868 m² v obci a kat. území X u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště X.*“; (ii) „*Smlouvu o převodu vlastnického práva k družstevnímu čtyřřadovému rodinnému domu do vlastnictví člena družstva*“ uzavřenou dne 19. 5. 2010 mezi Stavebním bytovým družstvem Dobříš jako převádějícím a J. A. jako nabyvatelem, která se týkala řadových domů (spoluvlastnictví domu č. p. X a jedné ideální čtvrtiny pozemku parc. č. XA); (iii) kupní smlouvu uzavřenou dne 5. 4. 1978 mezi J. a V. N. a ČSSR zastoupenou ONV v Příbrami, která koupila od manželů N. zbytek pozemku parc. č. XK; (iv) rozhodnutí ONV v Příbrami ze dne 8. 6. 1978 o odevzdání národního majetku do trvalého užívání Okresnímu výstavbovému bytovému družstvu v Příbrami, tj. pozemku parc. č. XK, který je nově parc. č. XA, za účelem výstavby 8 bytových jednotek podle územního rozhodnutí ze dne 25. 10. 1977 (rozhodnutí obsahuje poučení, že nemovitost zůstává ve státním socialistickém vlastnictví a uživatel ji nemůže zcizit ani zatížit); (v) přípis Stavebního bytového družstva Dobříš ze dne 22. 7. 2010 pro osobu zúčastněnou na řízení o předání stavební dokumentace v souvislosti s převodem řadového domu do osobního vlastnictví; (vi) dopis dotčených vlastníků ze dne 22. 6. 2021 pro prvostupňový orgán ve věci případného prodeje pozemku parc. č. XA, v němž nesouhlasí s veřejným užíváním s tím, že pokud jej má obec užívat, měla by zaplatit 3 000 Kč/rok za bytovou jednotku; (vii) výkaz výměr podle evidence nemovitostí ze dne 30. 3. 1978; (viii) nepodepsaný a nedatovaný návrh kupní smlouvy o prodeji pozemku parc. č. XA

žadatelům včetně smlouvy o zřízení služebnosti stezky a cesty; (ix) vyúčtování právních služeb advokátce žalobkyně v souvislosti s přípravou prodeje pozemku parc. č. XA.

15. Dne 31. 12. 2021 prvostupňový orgán provedl místní šetření bez účasti či vyrozumění dotčených vlastníků a žadatelů, o čemž sepsal protokol. Uvedl, že se na dotčených pozemcích nachází pozemní komunikace (ulice X) se zpevněným živičným povrchem. Je slepá, slouží pro obsluhu řadových a bytových domů. Zpřístupňuje je z východní strany a je jedinou příjezdovou komunikací. Bytové domy mají garáže orientované směrem ke sporné komunikaci. Podle leteckých snímků na *Mapy.cz* tento stav trvá nejméně od roku 2003.
16. Dne 31. 1. 2022 žalobkyně ve svém vyjádření k podkladům pro rozhodnutí obdobně jako v podané žalobě nesouhlasila s tím, že sporná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací.
17. V příloze žalobkyně doložila: (i) že dne 1. 3. 2015 dotčení vlastníci napsali obci Nová Ves pod Pleší, že navrhují odprodej části pozemku parc. č. XA vlastníkům bytových domů s tím, že do té doby může být přístup řešen nájemní smlouvou; (ii) že dne 13. 2. 2017 prvostupňový orgán požádal vlastníky jednotek v bytových domech k řešení problému sporné komunikace na schůzi se zástupci obce a stavební komise dne 24. 2. 2017; (iii) dopis ze dne 22. 4. 2021 včetně podacích lístků a lustrace služby *PoštaOnline*, kterým dotčení vlastníci nabídli žadatelům prodej pozemku parc. č. XA s tím, že pokud jej nekoupí, ať jej uvedou do původního stavu; (iv) obdobný dopis odeslaný dne 22. 6. 2021 s důraznějším upozorněním, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci; (v) nákres alternativní přístupové cesty pro žadatele Mgr. B. v ortofotomapě katastru nemovitostí; (vi) notářský zápis Státního notářství v Příbrami ze dne 19. 11. 1987 o kupní smlouvě, na jejímž základě otec žadatele Mgr. B. pozemky prodal (přílohou smlouvy je geometrický plán); (vii) stížnost dotčených vlastníků ze dne 19. 4. 2021 adresovaná žadateli Mgr. B. kvůli jeho neoprávněnému přístupu na dotčené pozemky (včetně potvrzení o doručení); (viii) výkres z katastrální mapy, na kterém je sporná komunikace popsána „*zde oficiálně není vedena cesta*“ opatřený úředním razítkem prvostupňového orgánu ze dne 12. 9. 2007; (ix) snímek pozemkové mapy ze dne 3. 2. 1986 s vyznačením řadových domů (bez bytových domů); (x) prohlášení 17 obyvatel dané lokality ze dne 10. 3. 2010, že k bytovým domům vedla přístupová cesta, kterou užívali nejen obyvatelé bytových domů, ale i ostatní včetně zaměstnanců Státního statku Dobříš a popeláři (cesta není blíže upřesněna); (xi) snímek z grafické části starého územního plánu obce Nová Ves pod Pleší, na kterém je pozemek parc. č. XA vyznačen jako cesta (vyznačuje též cestu přes pozemek parc. č. XE, tj. možný příjezd z opačné strany než jsou řadové domy); (xii) fotografie značky „*POZOR SOUKROMÝ POZEMEK vstup a vjezd na vlastní nebezpečí toto není komunikace ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb.*“.
18. Dne 10. 2. 2022 dotčení vlastníci (až na jednoho, který tak učinil dne 5. 3. 2022) podepsali vyjádření, že sporná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Dotčené pozemky nikdy nebyly využívány neomezeným počtem osob a nikdy nebyly k veřejnému užívání poskytnuty.
19. Prvostupňový orgán **prvostupňovým rozhodnutím** rozhodl tak, jak je uvedeno v bodu 1 tohoto rozsudku. V jeho odůvodnění mimo jiné uvedl, že sporná komunikace je dopravní cestou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a v terénu je zcela zřetelná. Má délku cca 90 m a slouží několik desítek let ke spojení bytových domů a objektu č. p. X s místní komunikací na pozemku parc. č. XL. V grafické části územního plánu obce Nová Ves pod Pleší z roku 1993 je sporná komunikace zakreslena jako „*místní komunikace*,“

obslužná účelová, pěší stezka“. Souhlas s veřejným užíváním prvostupňový orgán dovodil z toho, že přístup není omezen ani fyzicky, ani místní úpravou provozu. Zdůraznil, že pozemek parc. č. XA byl dříve pod parc. č. XK dán do trvalého užívání Okresnímu výstavbovému bytovému družstvu v Příbrami k výstavbě 8 bytových jednotek. Z tvaru pozemku lze dovodit, že se u bytových domů počítalo se spornou komunikací jako příjezdovou. Doložené územní rozhodnutí počítalo s jinou příjezdovou komunikací, nicméně nebylo zjištěno, zda byla komunikace vybudována přes pozemek parc. č. XM. Dle informací žadatelů bylo toto propojení provizorně nějaký čas využíváno, jako hlavní příjezd však sloužila sporná komunikace. Dle údajů v katastru nemovitostí byl pozemek parc. č. XM v roce 1991 prodán zřejmě z důvodu nevyužívání pro potřeby bytových domů do soukromého vlastnictví jako součást pozemku parc. č. XN, z něhož byl v roce 1996 oddělen. Tím zanikla, pokud existovala, možnost příjezdu ze západního směru. V roce 2009 byl pozemek parc. č. XA (zahrnující současné pozemky parc. č. XA, parc. č. XO, parc. č. XP, parc. č. XQ, parc. č. XC, parc. č. XR, parc. č. XS, parc. č. XT a parc. č. XT) usnesením Okresního soudu v Příbrami ze dne 22. 10. 2009, č. j. 15 C 107/2008-100, určen do vlastnictví Stavebního bytové družstva Dobříš. Prvostupňový orgán zdůraznil, že trvalé užívání se týkalo výstavby bytových, nikoliv řadových domů. Nebyl předložen žádný doklad o zrušení trvalého užívání. Lze se domnívat, že soud poškodil práva žadatelů, neboť trvalé užívání nijak nezohlednil. Souhlas s veřejným užíváním sporné komunikace byl udělen institutem trvalého užívání právním předchůdcem dotčených vlastníků. Kvalifikovaný nesouhlas začali dotčení vlastníci vyjadřovat nejdříve v roce 2014 (nejstarší doložený dopis je ze dne 1. 3. 2015) až několik desítek let po souhlasu s veřejným užíváním. Doba existence sporné komunikace postačuje k potvrzení konkludentního souhlasu. Nezbytná komunikační potřeba je prokazatelně dána od roku 1991, kdy byl prodán pozemek č. XN, z něhož byl v roce 1996 oddělen nynější pozemek parc. č. XM. Existenci jediné možné příjezdové komunikace potvrzují letecké snímky z let 2001 až 2016 na *Mapy.cz*. Alternativní napojení neexistuje.

20. K námitkám žalobkyně prvostupňový orgán v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že doložená korespondence dokládá nesouhlas dotčených vlastníků s užíváním dotčených pozemků, nicméně až o několik desítek let později, než začaly být užívány jako veřejně přístupná účelová komunikace. Alternativní přístup k domu žadatele Mgr. B. vede po pozemcích v soukromém vlastnictví, žádná komunikace se zde nenachází. Kupní smlouva z roku 1987 byla uzavřena 27 let předtím, než dotčení vlastníci vyjádřili nesouhlas s přístupem. Dopis žadateli Mgr. B. z roku 2021 byl zaslán v době, kdy pozemky užíval již 38 let. Snímek katastrální mapy s poznámkou, že zde oficiálně není cesta, nemá jasný účel vydání. U pozemkové mapy z roku 1986 není jasné, co má prokazovat. Svědectví z roku 2010 nespecifikuje, kudy měla vést přístupová cesta k bytovým domům. Územní plán z roku 1993 spornou komunikaci zachycuje spolu s komunikací na pozemku parc. č. XE, ale pouze jako prodloužení sporné komunikace bez propojení s ostatními komunikacemi. Značka na fotografii není dopravní značkou, ale projevem nesouhlasu dotčených vlastníků. Prvostupňový orgán dospěl k závěru, že sporná komunikace má všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace.
21. **Přílohu výroku prvostupňového rozhodnutí tvoří tento nákres sporné komunikace:**



22. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž uplatnila obdobné námitky jako v nyní projednávané žalobě.
23. Dne 13. 7. 2022 osoba zúčastněná na řízení doplnila do správního spisu tyto dokumenty: (i) dopis ze dne 10. 3. 2022, kterým se někteří žadatelé obrátili na některé dotčené vlastníky s připomenutím, že do pravomocného skončení správního řízení se nesmí s pozemky manipulovat; (ii) osobou zúčastněnou na řízení okomentovanou katastrální mapu v tom smyslu, že někteří z dřívějších vlastníků bytových jednotek v minulosti zbytečně zcizili pozemky pro možnou přístupovou cestu.
24. Součástí spisu žalovaného jsou dále tyto podklady: (i) katastrální mapa dané lokality, v níž jsou vyznačeni vlastníci nemovitostí včetně dotčených vlastníků a žadatelů; (ii) letecké snímky z katastrální ortofotomapy; (iii) výpisy z katastru nemovitostí k nemovitostem v dané lokalitě.
25. Žalovaný **napadeným rozhodnutím** rozhodl tak, jak je uvedeno v bodu 1 tohoto rozsudku. V jeho odůvodnění mimo jiné zmínil, že dokumenty předložené osobou zúčastněnou na řízení nepovažoval za důkazy v odvolacím řízení, o čemž dotyčnou poučil. K leteckým snímkům doplnil, že jsou volně dostupné na internetu na *ags.cuzk.cz*. Starší letecké snímky existence jiné cesty před roky 2001 až 2003 neprokazují. Poslední *scan* je tam z roku 1968, kdy zástavba neexistovala. Dopravní obslužnost po výstavbě bytových domů nelze přezkoumat. Sporná komunikace splňuje kritérium zřetelnosti v terénu. Vznik sporné komunikace je spojen s výstavbou řadových domů, které vznikly dříve než bytové domy, jejichž skutečné napojení v době výstavby na přelomu 80. a 90. let nikdo nedoložil. Od období let 2001 až 2003 spornou komunikaci v její současné podobě užívají vlastníci přilehlých nemovitostí. S ohledem na počet bytových jednotek se jedná o neuzavřený okruh uživatelů. Jelikož pozemky byly původními majiteli J. a V. N. prodány pro účely bytové výstavby, nebyly předmětem restitucí. Vlastníkem se stala ČR. Na základě smíru mezi Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových a Stavebním bytovým družstvem Dobříš soud určil vlastníkem pozemku parc. č. XA bytové družstvo, které jej převedlo

dotčeným vlastníkům. Do poloviny roku 2010 nikdo proti užívání sporné komunikace nebrojil. Dopis Stavebního bytového družstva Dobříš ze dne 22. 7. 2010 o předání dokumentace zmiňuje, že vlastníci jednotek v bytových domech byli vyrozuměni o nutnosti jednat s vlastníky řadových domů. Dopis ze dne 1. 3. 2015 dotčených vlastníků obci Nová Ves pod Pleší nastiňuje záměr s dotčenými pozemky, nikoliv nesouhlas s veřejným užíváním. Ani další doložený dopis toto nevyvrací. Jednoznačný nesouhlas byl formulován v roce 2021 ve výzvě k odkupu sporné komunikace nebo vrácení do původního stavu. Je otázkou, zda cesta na pozemcích parc. č. XC a parc. č. XB byla vybudována stejným stavebníkem jako sporná komunikace. To ale nemá vliv na posouzení veřejného užívání. I z vyjádření dotčených vlastníků vyplývá, že užívání sporné komunikace nebránili. Z rekapitulace historie vzniku bytových domů je zřejmé, že jejich napojení přes dnešní pozemek parc. č. XM nebylo realizováno. Přístup byl realizován kolem předzahrádek řadových domů, které vznikly dříve než bytové domy, neboť bylo jednodušší využít spornou komunikaci. Po roce 1989 nebyly dotčené pozemky vydány v restituci, neboť do národního majetku byly zahrnuty na základě kupní smlouvy. S pozemkem parc. č. XA hospodařil Okresní úřad Příbram a právo trvalého užívání mělo Stavební bytové družstvo Dobříš. Poté přešla správa pozemku parc. č. XA v roce 2003 pod Pozemkový fond ČR. Po zrušení okresních úřadů přešlo právo hospodařit na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Poté požádalo Stavební bytové družstvo Dobříš o bezúplatný převod pozemku parc. č. XA. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových mu nevyhověl, a proto družstvo podalo určovací žalobu, která byla vyřešena usnesením o uzavření smíru. Vlastníkem se tak stalo družstvo. Odůvodnění usnesení nedává odpověď na to, proč byl pozemek sloužící pro obsluhu bytových domů vydán Stavebnímu bytovému družstvu Dobříš, jestliže užívací právo mělo Okresní výstavbové bytové družstvo Příbram. Stavební bytové družstvo Dobříš nevystupovalo proti veřejnému užívání. V květnu 2010 přešla vlastnická práva na dotčené vlastníky. V tu chvíli žádný z dotčených vlastníků nevystoupil proti veřejnému užívání. K vyjadřování nesouhlasu začalo docházet ve chvíli, kdy bylo zřejmé, že záměr prodeje pozemku parc. č. XA naráží na odpor. Nesouhlas s veřejným užíváním tak nebyl vysloven dříve než v roce 2018. Žalovaný se ztotožnil se závěrem, že k bytovým domům neexistuje alternativní přístup. Tím je dána nezbytná komunikační potřeba.

26. K námitkám žalobkyně žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že sporná komunikace je v terénu patrná a užívaná, umožňuje dopravní spojení bytových domů. I dotčení vlastníci ve vyjádření z roku 2021 uvedli, že je užívána širším okruhem uživatelů. Žalovaný vycházel z toho, že sporná komunikace obsluhuje bytové domy, které mají garáže, které mohou být pronajímány. I slepá cesta může být veřejně přístupnou účelovou komunikací. Žalobkyně uvedla, že užívání bylo projevem výprosy, nicméně výprosa je pro konkrétní osoby. Jakmile je v souhlasu náznak neurčitosti, jedná se o veřejné věnování. Žalovanému nepřísluší posuzovat možnost úpravy užívání soukromoprávním titulem. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním byl dán dříve, než žadatel Mgr. B. odkoupil pozemek parc. č. XU v roce 2021. Souhlas s veřejným užíváním přechází i na následující vlastníky. Žadatel Mgr. B. vlastní objekt č. p. X od roku 2017 na základě darování od otce. Na mapě z roku 2003 je zřetelně vidět sporná komunikace kopírující pozemek parc. č. XV ve vlastnictví Aleny B.. Žalovaný se důvodně domníval, že rodina B. spornou komunikaci užívala min. od roku 2003. Na letecké mapě z roku 2011 je vidět, že sporná komunikace obsluhuje i nemovitost č. p. X. Žalovaný nevyhověl námitce, že se mělo konat ústní jednání, neboť jej žalobkyně prvostupňovému orgánu nenavrhla. K dalším námitkám žalovaný

zdůraznil, že deklaratorní řízení vychází především z návrhů účastníků, kteří mají důkazní břemeno. Z doložených dokumentů vyplývá, že pozemek parc. č. XA tvoří od samého počátku funkční celek s bytovými domy. S řadovými domy nemá žádnou funkční souvislost. Byl proto odevzdán k trvalému užívání Okresnímu výstavbovému družstvu v Příbrami za účelem výstavby bytových domů. Z usnesení o uzavření smíru vyplývá, že jej nabylo Stavební bytové družstvo Dobříš, protože tvoří funkční celek s řadovými domy. To dle žalovaného neodpovídá situaci. Okresní výstavbové bytové družstvo v Příbrami a Stavební bytové družstvo Dobříš dodnes existují jako nezávislé právnické osoby. Není zřejmé, kdy došlo ke změně trvalého užívání mezi těmito subjekty. Vlastníci bytových domů pod Stavební bytové družstvo Dobříš nepatřili. Vlastnictví dotčených pozemků však není důležité. Ani jedno družstvo nevzneslo nesouhlas s veřejným užíváním. Předmětem řízení nebylo prokázání, zda byly bytové domy v minulosti obsluhovány jinou komunikací. Pro posouzení sporné komunikace nebylo nutné předvolat svědky, které žalobkyně neidentifikovala. Není zřejmé, kudy měla alternativní cesta vést. Pokud původní cesta zanikla, začala se užívat jiná. K takovému užívání muselo dojít před rokem 2003, neboť od roku 2003 žádná alternativní cesta není v mapových podkladech. Územní plán není pro prokázání veřejně přístupné účelové komunikace směrodatný. Je plánem využití ploch a naznačený vznik komunikace nemusí znamenat, že komunikace vznikne. Žalobkyně nedoložila, že by v minulosti existovala dopravní značka omezující přístup na spornou komunikaci.

Posouzení žaloby soudem

27. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, že je věcně i místně příslušným soudem a napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování a účastníci řízení nevyjádřili s tímto postupem soudu nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že podaná žaloba je nedůvodná.
28. Mezi účastníky je sporné, zda byly splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pro deklaraci sporné komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace.
29. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích účelová komunikace je 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 obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.
30. Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pro možnost její deklarace v řízení podle § 142 správního řádu) je třeba kumulativně splnit čtyři podmínky: (1) jde o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která (2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a (4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85,

č. 3571/2017 Sb. NSS). Žalobkyně svou argumentací zpochybňuje naplnění třetí a čtvrté podmínky.

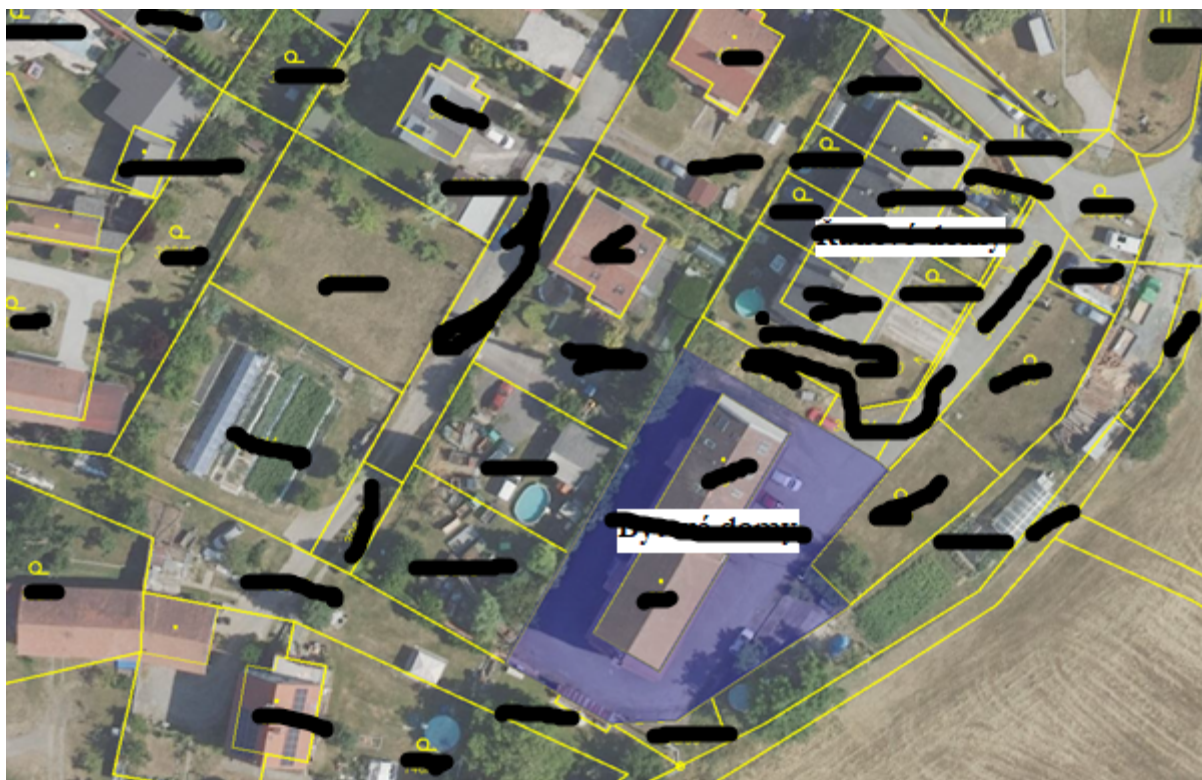
31. Otázkou, zda je sporná komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací, se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 20. 2. 2024, č. j. 37 A 16/2023-27, ve věci žaloby jedné z dotčených vlastnic proti rozhodnutí o nařízení odstranění pevné překážky (plotu) ze sporné komunikace. V tamním řízení soud v rozsahu žalobních bodů při posouzení předběžné otázky dospěl k závěru, že sporná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací. V nynější věci soud setrval na svých dřívějších závěrech.
32. Jak vyplývá z následujícího odůvodnění, soud v nyní projednávané věci neprováděl dokazování dokumenty doloženými v soudním řízení žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení, neboť prokazování historie vlastnických vztahů před rokem 2000 není pro posouzení právního režimu sporné komunikace rozhodné. Některé doložené dokumenty jsou nadto duplicitní s obsahem správního spisu či dokazují v něm již zjištěné skutečnosti.

K otázce existence souhlasu s veřejným užíváním

33. Podle § 70 odst. 1 hospodářského zákoníku části národního majetku mohou být odevzdány bezplatně do trvalého užívání jiným socialistickým organizacím než státním, zejména družstevním nebo společenským. Podle odst. 2 téhož ustanovení organizace, které byl majetek odevzdán do trvalého užívání, je oprávněna užívat majetku jen k účelu, ke kterému jí byl odevzdán. Je povinna majetek udržovat a chránit. Mohou jí být uložena zvláštní omezení práva trvalého užívání. Podle odst. 3 téhož ustanovení majetek odevzdaný do trvalého užívání může být organizaci odňat, neplní-li své povinnosti trvalého uživatele; jinak jen tehdy, vyžaduje-li to vyšší společenský zájem.
34. Z tohoto důvodu rozhodnutí ONV v Příbrami ze dne 8. 6. 1978 o odevzdání národního majetku do trvalého užívání Okresnímu výstavbovému bytovému družstvu v Příbrami obsahuje poučení, že nemovitosti zůstávají v socialistickém státním vlastnictví, z čehož plynou příslušná omezení včetně nemožnosti nemovitosti zatížit nebo zcizit. Později judikatura dovodila, že trvalé užívání bylo institutem práva závazkového, nikoliv věcného (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4201/2008). To znamená, že trvalé užívání nelze směšovat s věnováním k veřejnému užívání, které je veřejnoprávní obdobou věcných práv. Relevantní je též poukaz žalobkyně na nálezy ÚS ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, že je třeba na trvalé užívání pohlížet spíše jako na vlastnické právo. V projednávaném případě se trvalé užívání podle občanského zákoníku z roku 1964 přeměnilo na vlastnické právo. Z usnesení Okresního soudu v Příbrami o schválení smíru ze dne 22. 10. 2009, č. j. 15 C 107/2008-100 (v právní moci dne 24. 11. 2009), se nicméně podává, že vlastnické právo nabylo Stavební bytové družstvo Dobříš, a nikoliv Okresní výstavbové bytové družstvo v Příbrami.
35. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně zhojil pochybení prvostupňového orgánu, jestliže konstatoval, že od trvalého užívání ve smyslu § 70 hospodářského zákoníku nelze odvíjet udělení souhlasu s veřejným užíváním.
36. V rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, NSS vysvětlil, že v případě souhlasu vlastníků nemovitostí s veřejným užíváním v době komunistického režimu před rokem 1989 lze v některých případech předpokládat, že souhlas nebyl svobodný. V takových případech však vlastníci měli učinit nesouhlas ihned po změně poměrů v 90. letech, zpravidla u příležitosti navrácení majetku v restituci. Vyjádření

nesouhlasu s veřejným užíváním až po mnoha dlouhých letech od restituce judikatura neuznala (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, č. j. 4 As 151/2017-66). V projednávané věci užíval dotčené pozemky v 90. letech soukromý subjekt (bytové družstvo), který ve světle § 221 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník přestal být socialistickou organizací a stal se „společenstvím neuzavřeného počtu osob založeným za účelem podnikání nebo zajišťování hospodářských, sociálních anebo jiných potřeb svých členů.“ Proto již tento subjekt měl možnost svobodně vyjádřit (ne)souhlas s veřejným užíváním. Právě souhlas, respektive absence kvalifikovaného nesouhlasu, družstva mohl přejít na žalobkyni a ostatní dotčené vlastníky, kteří dotčené pozemky nabyli do svého vlastnictví až v roce 2010.

37. V obdobné věci dospěl NSS k závěru, že v případě slepého konce ulice si obyvatelé nemohou nebýt vědomi veřejného užívání, a proto i na ně přechází souhlas předchozího vlastníka (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022-60). Udělený souhlas s veřejným užíváním nelze později vzít zpět, a cestu tak zrušit (srov. např. rozsudky NSS ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75, a ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS). Judikatura je dokonce do té míry přísná, že udělený souhlas nelze vzít zpět ani tehdy, jestliže se později změnil způsob užívání veřejně přístupné účelové pozemní komunikace veřejností (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 198/2021-68).
38. Soud považuje za podstatné posouzení, zda po roce 1989 došlo k souhlasu s veřejným užíváním sporné komunikace. Žalobkyně namítala, že pro bytové domy v minulosti existovalo spojení ze západní strany, a proto dotčené pozemky nebyly užívány „od nepaměti“.



39. Podobně jako správní orgány má i soud za to, že jakási přístupová cesta k bytovým domům ze západní strany patrně existovala (ať již přes pozemek parc. č. XE nebo dnešní pozemky parc. č. XN a parc. č. XM), leč nelze dostatečně přesně zjistit její/jejich povahu a parametry. Prohlášení 17 obyvatel ze dne 10. 3. 2010 sice neuvádí, o jaké komunikaci hovoří, nicméně v kontextu případu se jedná o zaniklé spojení k bytovým domům ze západního směru.

Vybudování „západní“ přístupové komunikace povolil ONV v Příbrami v územním rozhodnutí ze dne 25. 10. 1977 o umístění bytových domů, v ověřeném situačním zákresu je umístěna na dnešní pozemek parc. č. XE. To ale neznamená, že byla tato přístupová cesta skutečně postavena a že jako taková existovala. Sama žalobkyně uvádí, že tato komunikace zřejmě nebyla zbudována. Rovněž z ničeho nevyplývá, že by „západní“ varianta spojení s bytovými domy byla jedinou bez existujícího spojení prostřednictvím sporné komunikace.

40. Na základě těchto náznaků nemůže mít soud za prokázané, že došlo ke svévolnému zrušení alternativní plnohodnotné (nikoliv provizorní) přístupové komunikace pro bytové domy, aniž by pro to existoval rozumný důvod. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že dostupné letecké snímky z let 2001 až 2003 existenci jiné přístupové cesty neprokazují. Tento závěr žalovaného přitom žalobkyně nerozporuje. Podle soudu proto nelze mít za prokázané, že by snad užívání sporné komunikace pro přístup k bytovým domům bylo následkem nějakého dřívějšího zneužití práva, jak naznačuje osoba zúčastněná na řízení. Odborná literatura v této souvislosti uvádí, že „[u] fyzického zániku účelové komunikace je pouze třeba mít na paměti, že musí jít o přirozený proces, kterému se nikdo z uživatelů právní cestou nebrání a jehož výsledkem je pokojný stav.“ (Komentář k § 18. In: Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, dostupné v Systému ASPI). Ať již byly důvody zániku alternativní komunikace ze západního směru jakékoliv, podstatné je, že Stavební bytové družstvo nevyjádřilo nesouhlas s veřejným užíváním sporné komunikace. Tím ji konkludentně věnovalo veřejnému užívání a toto věnování přešlo na jeho právní nástupce.
41. Konkludentní věnování družstvem je zjevné z poměrů lokality, protože sporná komunikace je jediným přístupem k bytovým domům. Je zjevné, že ji nevyužívají pouze obyvatelé bytových domů, ale i návštěvníci, poskytovatelé služeb (např. opraváři, pošta, popeláři) a případně i záchranné složky, dále žadatel Mgr. B. a jeho rodina k přístupu na své pozemky. To ostatně potvrzuje i žalobkyně. Pokud by Stavební bytové družstvo Dobříš nedovolilo průjezd přes spornou komunikaci, vlastníci jednotek v bytových domech by neměli zajištěn přístup ke svým nemovitostem.
42. Dotčení vlastníci doložili „vzorovou“ smlouvu ze dne 19. 5. 2010 se Stavebním bytovým družstvem Dobříš o nabytí nejenom řadového domu, ale též jedné ideální čtvrtiny pozemku parc. č. XA (nikoliv parc. č. XC, tj. části sporné komunikace před řadovými domy). Sporná komunikace, respektive dotčené pozemky, totiž ve smlouvě nejsou uvedeny jako příslušenství řadových domů. Smlouva v čl. II odst. 1 hovoří o samostatném spoluvlastnictví, čemuž odpovídá i lustrace katastru nemovitostí. Přístup k řadovým domům přitom zajišťuje pozemek parc. č. XC, zatímco pozemek parc. č. XA se nachází dále a obklopuje bytové domy. Rovněž pozemky parc. č. XC a parc. č. XB tvoří příslušenství řadových domů. Kupní smlouvy k pozemkům parc. č. XB a parc. č. XC nebyly doloženy. Je však zřejmé, že žalobkyni i ostatním dotčeným vlastníkům muselo být známo, že sporná komunikace představuje jediné spojení pro bytové domy. Není však jasné, proč k řadovým domům kupovali i spornou komunikaci, aniž by se předem domluvili na vypořádání s vlastníky jednotek v bytových domech.
43. Soud vycházel z toho, že žalobkyně dobrovolně nabyla spoluvlastnický podíl na sporné komunikaci se znalostí okolí svého bydliště, tedy i užívání sporné komunikace veřejností. Nemůže proto nyní po mnoha letech rozporovat následky této koupě, které jí musely být známy již v roce 2010. Z dopisu Stavebního bytového družstva Dobříš ze dne 22. 7. 2010 o předání stavební dokumentace k řadovému domu osobě zúčastněné na řízení totiž vyplývá

sdělení družstva, že dne 20. 7. 2010 byli vyrozuměni vlastníci jednotek v bytových domech a starosta obce o tom, že jednání o pozemku parc. č. XA je nutné vést s vlastníky řadových domů. Ze správního spisu vyplývá, že k podpisu kupních smluv dotčenými vlastníky došlo v květnu 2010. Podle soudu toto nasvědčuje, že již v roce 2010 si žalobkyně musela být vědoma ne zcela šťastného uspořádání vlastnických vztahů, do kterých se rozhodla vstoupit zakoupením (mimo jiné) sporné komunikace.

44. Patrně od okamžiku koupě dotčených pozemků a sporné komunikace žalobkyně a ostatními dotčenými vlastníky se tak odvíjí spor o jejich prodej vlastníkům jednotek v bytových domech. Ve správním i v soudním řízení byl doložen toliko fragment komunikace mezi dotčenými vlastníky a žadateli. I z něj je však zřejmé, že k výslovnému nesouhlasu s veřejným užíváním sporné komunikace došlo ze strany žalobkyně a dotčených vlastníků nejdříve až okolo roku 2015 (nejstarší doložený dopis je ze dne 1. 3. 2015, návrh dotčených vlastníků na prodej části pozemku parc. č. XA vlastníkům jednotek v bytových domech, byť ještě bez výslovného nesouhlasu s veřejným užíváním). V dopisech se výslovný nesouhlas s veřejným užíváním objevuje až v roce 2018. Fotografie značky zákazu vstupu na spornou komunikaci není datována. I když vyjadřuje nesouhlas s veřejným užíváním, jedná se o nesouhlas opožděný. Dle tvrzení žalobkyně se tato značka na svém místě nachází od roku 2014.
45. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, pozdější aktivní bránění ve veřejném užívání samo o sobě neznamená zánik veřejně přístupné účelové komunikace. Výjimku by představoval případ, kdy vlastník veřejně přístupnou účelovou komunikaci zatarasí a následně ji po dlouhou dobu veřejnost dobrovolně neužívá a správní orgány nekonají (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59). Veřejně přístupná účelová komunikace může zaniknout i ztrátou jiného ze svých znaků, zpravidla půjde o nutnou komunikační potřebu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). To ale není nynější případ.
46. Soud dospěl k závěru, že sporná komunikace byla věnována k veřejnému užívání předchozím vlastníkem Stavebním bytovým družstvem Dobříš a žalobkyně tento stav převzala. Soud považoval za nadbytečné zbývající dokumenty a sdělení osoby zúčastněné na řízení, neboť se týkají období, které nebylo pro posouzení souhlasu s veřejným užíváním rozhodující. Existence souhlasu s veřejným užíváním je spolehlivě prokazatelná po roce 2000, kdy již možné alternativní cesty ze západní strany prokazatelně neexistovaly.

K otázce existence nutné komunikační potřeby

47. Žalobkyně namítá, že spornou komunikaci neužíval neomezený okruh osob, nýbrž jen obyvatelé bytových domů. V rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, nicméně NSS vysvětlil, že „[s]ouhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace [...], u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.“ Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 43/2020-180, č. 4380/2022 Sb. NSS, pak konstatoval, že „[p]okud vlastník posledního úseku slepé cesty, kterou jako celek nepochybně užívala veřejnost, jedná po dlouhou dobu tak, jako by jeho pozemek byl nedílnou součástí oné veřejné cesty, pak z takového jednání lze dovodit vlastníkův konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětu jeho

vlastnictví jako veřejně přístupné účelové komunikace [...]. Není už pak třeba podrobně zkoumat a dokazovat, zda a v jakém rozsahu užívala veřejnost právě tento pozemek, tedy poslední úsek slepé cesty, například k otáčení vozidel.“ Judikát dále vysvětluje, že veřejně přístupnou účelovou komunikací může být i slepý konec ulice, pakliže je užíván veřejností.

48. Pro úplnost soud připomíná závěry rozsudku NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76: *„bude-li po doplnění dokazování ve správním řízení prokázána existence alternativní veřejně přístupné účelové komunikace k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, bude věcí správních orgánů zabývat se tím, zda je stejné nebo srovnatelné kvality jako předmětná veřejně přístupná účelová komunikace po pozemcích [...], tj. zda tato případná alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Předpokladem takového závěru musí být zejména zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu osob zúčastněných na řízení většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Je přitom třeba přihlédnout k tomu, že osoby zúčastněné na řízení nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu. [...] Vlastnické právo stěžovatelů požívá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob zúčastněných na řízení k jejich pozemkům a stavbám, k čemuž náleží jistě i právo na zajištění přístupu k předmětu jejich vlastnictví, aby ho mohly vůbec užívat. Po osobách zúčastněných na řízení lze tedy požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na zajištění tohoto přístupu, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by stěžovateli preferovaným alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva stěžovatelů (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno. Uvedené platí zvláště za situace, kdy předmětná veřejně přístupná účelová komunikace, vedoucí přes pozemek [...] ve vlastnictví stěžovatelů, byla osobami zúčastněnými na řízení i jejich právními předchůdci dlouhodobě užívána.“*
49. V případě bytových domů považuje soud s ohledem na snímek katastrální ortofotomapy za zjevné, že sporná komunikace slouží jako východní slepá větev ulice X, kterou užívá veřejnost, a nikoliv jen obyvatelé bytových domů. Sama žalobkyně v podané žalobě uvedla, že spornou komunikaci využívá i pošta, doručovací služby, popeláři či záchranná služba. Je zjevné, že k bytovým domům nevede jiná přístupová cesta, neboť z předloženého správního spisu jednoznačně vyplývá, že pro spornou komunikaci žádná „alternativní“ přístupová cesta v současnosti neexistuje. Ostatně žalobkyně její existenci ani netvrdí. Argumentace žalobkyně nezdařeným jednáním o vyřešení přístupu soukromoprávní cestou je irelevantní, protože nemůže změnit nic na tom, že v minulosti došlo ke věnování sporné komunikace k veřejnému užívání.
50. Co se týče žalobkyní vznesené otázky, zda sporná komunikace v minulosti sloužila pro spojení domu č. p. X žadatele Mgr. B., tak i kdyby sporná komunikace nesloužila nutné komunikační potřebě pro dům č. p. X, stále je veřejně přístupnou účelovou komunikací, protože slouží nutné komunikační potřebě bytových domů, a byla za tímto účelem věnována k veřejnému užívání. Podle prvostupňového orgánu vede žalobkyně načrtnutý alternativní přístup přes pozemky v soukromém vlastnictví. Proti tomuto žalobkyně nevznesla žádnou námitku a soudu nepřísluší, aby aktivně vyhledával důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Žalovaný pak uvedl, že sporná komunikace s ohledem na

letecké snímky obsluhuje i nemovitost Mgr. B. Ani tento závěr žalobkyně nerozporuje. Žalobkyně pouze bez dalšího tvrdí, že Mgr. B. spornou komunikaci počal užívat v roce 2021, nicméně to nevyvrací zjištění žalovaného, že dotýčný svou nemovitost nabyl již v roce 2017 darem od otce. Žalobní námitka proto není důvodná.

51. Co se týče žalobkyní poukázaného rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, v tamním případě bylo užívání cesty důsledně omezeno tak, že ji nemohl využívat kdokoliv. Naopak, v nyní projednávané věci k žádnému omezení nedocházelo a sporná komunikace již od počátku sloužila jako „běžná ulice“ napojující bytové i řadové domy na pozemní komunikaci, kterou vlastní obec. Soud proto nepřisvědčil námitce, že sporná komunikace měla jen velmi omezený počet uživatelů. Takovýto výklad by navíc v případě slepých ulic sklouzl k absurdním závěrům, že uživatelem je vlastně jen koncový obyvatel, tedy nikoliv veřejnost. Tím by bylo možné ze slepé ulice postupně „odkrájet“ jednotlivé nemovitosti, jejichž obyvatelé jsou vždy těmi posledními, a nikoliv veřejností. Je přitom zjevné, že i slepé ulice musí sloužit veřejnému užívání.
52. Žalobkyně dále namítala, že sporná komunikace je užívána na základě výprosy. Rozdíl mezi výprosou a veřejným užíváním popsal NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64. Podstatný je ten rozdíl, že výprosa je jakožto soukromoprávní titul určena pro omezený okruh osob. Ustanovení § 2189 až § 2192 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) upravují výprosou jako přenechání věci k užití jiné konkrétní osobě bez ujednání doby, po kterou se má věc užívat, s tím, že věc může být této osobě z užívání kdykoliv odňata. Výprosa je tedy „laskavostí“, kterou nelze zaměňovat s tím, jak Stavební bytové družstvo Dobříš dovolilo, aby spornou komunikaci užívala veřejnost jako „klasickou“ ulici, respektive veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci.
53. Soud dospěl k závěru, že podmínka nutné komunikační potřeby je v daném případě splněna.

Ke zbývajícím dílčím námitkám

54. Žalobkyně závěrem obecně namítala, že správní orgány nebyly nestranné a nevypořádaly mnoho jejích námitek. Neupřesnila však, které z námitek nebyly vypořádány. Soud proto jen obecně konstatuje, že napadené rozhodnutí (též ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím) obsahuje dostatečně pečlivé zdůvodnění toho, proč je sporná komunikace veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací. Z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí není podstatné, zda žalovaný detailně reagoval na veškeré námitky, nýbrž povinnost žalovaného postavit proti nim natolik logicky ucelené a přesvědčivé skutkové a právní závěry, z nichž alespoň implicitně vyplývá, proč považoval námitky za nedůvodné (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78). Z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí soud nenabyl jakéhokoliv dojmu, že by správní orgány byly zaujaté nebo že by dospěly ke zcela subjektivním závěrům nemajícím základ v objektivní realitě. Z téhož důvodu soud odmítl námitku, že se žadatelé účelově snaží vyhnout se řešení přístupu cestou soukromého práva za uhrazení náhrady.

Závěr a náklady řízení

55. Vzhledem k tomu, že žalobní body nejsou důvodné, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
56. O náhradě nákladů účastníků řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalovaný

pak nemá v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení nárok, protože mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné další náklady nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil k plnění žádné povinnosti, a proto rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 19. prosince 2024

JUDr. Věra Šimůnková v. r.
předsedkyně senátu