



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Josefa Straky a Karla Ulíka ve věci

žalobců: a) M. P.
b) J. P.
oba bytem X
oba zastoupeni advokátem Mgr. Petrem Kubíčkem
sídlem Vodičkova 710/31, 110 00 Praha 1

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

za účasti osob
zúčastněných
na řízení: 1) M. Z.
bytem X
2) PhDr. P. V., Ph.D.
bytem X
3) A. H.
bytem X
4) I. M.
bytem X
5) R. Z.

bytem X

6) J. Z.

bytem X

7) M. Š.

bytem X

8) M. H.

bytem X

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D.
sídlem Na Květnici 713/7, 140 00 Praha 4

9) Bc. H. P.

bytem X

zastoupená advokátkou Mgr. Michaelovou Jindrákovou
sídlem Ukrajinská 874/3, 101 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2024, č. j. 036997/2024/KUSK-DOP/HOL,

takto:

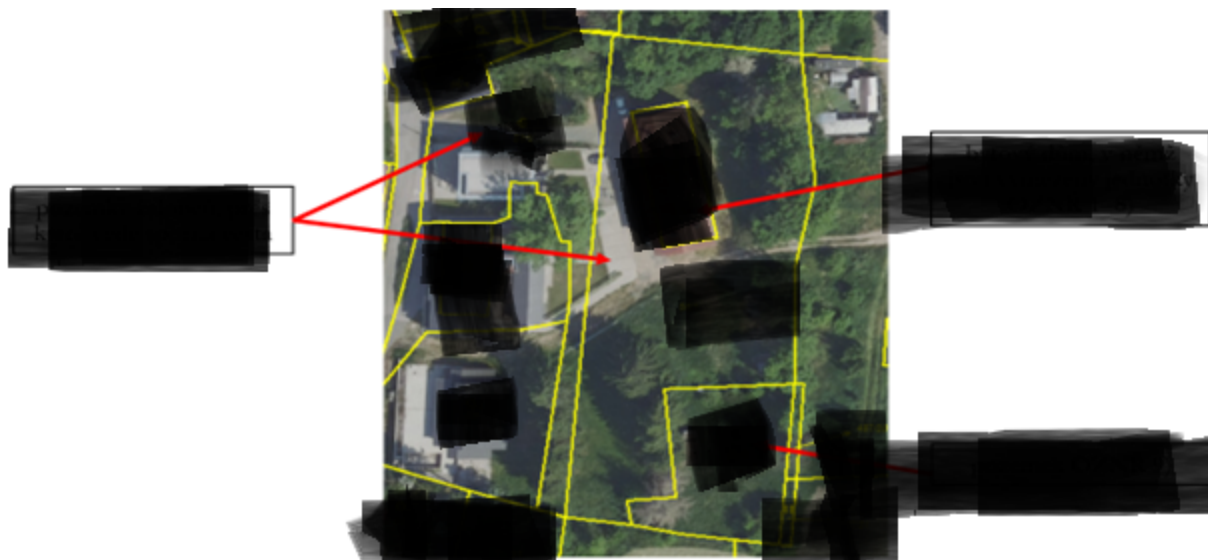
- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2024, č. j. 036997/2024/KUSK-DOP/HOL, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 17 850,50 Kč, a to k rukám jejich zástupce Mgr. Petra Kubíčka, advokáta.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Situace v území

1. Žalobci jsou spoluvlastníci pozemků parc. č. XA a XB v katastrálním území X (dále též „dotčené pozemky“). Přes části těchto pozemků vede v terénu viditelná cesta, která ústí k bytovému domu čp. XC a XD na pozemku parc. č. st XE, ve kterém jsou vymezeny samostatné bytové jednotky ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení 1)-8). Osoba zúčastněná na řízení 9) vlastní přilehlý pozemek parc. č. XF.
2. Pro lepší představu o situaci v dané lokalitě soud překládá výřez katastrální ortofotomapy:



3. Osoby zúčastněné usilují o to, aby na cestě nacházející se na dotčených pozemcích byla deklarována existence veřejně přístupové účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Mají za to, že cesta vedoucí přes dotčené pozemky představuje jedinou přístupovou a příjezdovou komunikaci k jejich nemovitostem, avšak žalobci tento přístup od roku 2010 komplikují, neboť užívání cesty podmiňují platbami nájemného, přestože v minulosti byla cesta užívána bezplatně
4. Žalobci však tvrdí, že od okamžiku nabytí dotčených pozemků aktivně projevovali svůj nesouhlas s veřejným užíváním cesty, a to umístěním samonosné brány. Souhlas s veřejným užíváním přitom neudělili ani předchozí vlastníci pozemků, a to ani konkludentně. U vjezdu na pozemky se historicky nacházela svislá dopravní značka zákaz vjezdu s nápisem *soukromý pozemek*, jak vyplývá ze snímků z mapy.cz v roce 2014 a 2019. Žalobci jsou proto přesvědčeni, že třetí osoby cestu užívají toliko na základě soukromoprávního oprávnění.

Průběh správního řízení

5. O určení existence veřejně přístupné účelové komunikace požádaly dne 2. 3. 2023 osoby zúčastněné na řízení 1) a 2), a to v rozsahu vymezeném v geometrickém plánu č. 360-20/2023, vyhotoveném Jindřichem Tlukou, ověřeném úředně oprávněným zeměměřickým inženýrem Ing. Martinem Appeltem (dále „geometrický plán“). O žádosti rozhodoval Městský úřad v Říčanech (dále „městský úřad“).
6. V průběhu řízení před městským úřadem vyšlo najevo, že vznik cesty byl poprvé zaznamenán v souvislosti s výstavbou bytového domu na (současném) pozemku parc. č. st. 71, neboť se o ní zmiňovalo územní rozhodnutí Okresního národního výboru Praha-východ ze dne 6. 5. 1965, č. j. výst. 3036/65-Mach (dále „rozhodnutí ONV“). Původními vlastníky dotčených pozemků (*původně se jednalo o jeden pozemek parc. č. 58 – pozn. soudu*) byli v době výstavby cesty J. P. st. aj. P. ml., který se po smrti svého otce v roce 1973 stal jejich výlučným vlastníkem [rozhodnutí Státního notářství Praha-východ ze dne 6. 9. 1974, poř. č. 3653 (dále „rozhodnutí o dědictví ze dne 6. 9. 1974“)]. V roce 1992 tyto pozemky odkoupil S. M. (kupní smlouva ze dne 25. 6. 1992 sepsaná formou notářského zápisu č. j. NZ 695/92 N 861/92). V roce 1995 od něj odkoupila pozemek parc. č. XG osoba zúčastněná na řízení 9) s tím, že si formou dodatku ke kupní smlouvě od prodávajícího zajistila možnost přístupu přes dotčené pozemky „*v šíři 3 metrů od obecní komunikace kolem bytovek*“ (kupní smlouva za dne 11. 9.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

1995 s dodatkem č. 1 ze dne 17. 1. 1996). V roce 2008 od pana M. nabyl dotčené pozemky M. M. a žalobce a) [kupní smlouva o převodu vlastnictví k nemovitostem ze dne 10. 3. 2008]. Od roku 2015 jsou spoluvlastníky pozemků žalobci (kupní smlouva ze dne 8. 4. 2015).

7. Městský úřad nejprve rozhodnutím ze dne 19. 6. 2023, č. j. 152239/2023-MURI/OSAD/1789, žádost zamítl s tím, že osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) se domáhají pouze ochrany svého soukromého práva, k čemuž neslouží řízení o určení právního vztahu dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“). Žalovaný nicméně toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému úřadu k novému projednání, v němž se měl zabývat jednotlivými znaky veřejně přístupné účelové komunikace (rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2023, č. j. 090727/2023/KUSK-DOP/Svo).
8. Městský úřad následně rozhodnutím ze dne 24. 11. 2023, č. j. 339117/2023-MURI/OSAD/1789 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), určil, že se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace (*ve výroku je uvedeno pouze „veřejně přístupná komunikace“ – pozn. soudu*). Městský úřad na základě předložených listin shledal, že cesta je v terénu jednoznačně seznatelná a slouží jako jediná příjezdová komunikace k nemovitostem pro potřeby osob zúčastněných na řízení. Cesta byla v minulosti užívána v podstatě neomezeným způsobem, např. k průchodu na pozemky parc. č. XJ a XK. Z ničeho nevyplývá, že by předchozí vlastníci pozemků po době nesvobody, resp. od převodu pozemků v roce 1992 jakkoliv aktivně bránili jejich veřejnému užívání. Omezení možnosti veřejného užívání cesty nelze dovodit ani z rozhodnutí ONV. Brána byla u vjezdu na pozemky umístěna až v roce 2010, ačkoliv v minulosti již předchozí vlastníci konkludentně souhlasili s jejich veřejným užíváním. Ačkoliv je na fotografii z roku 2014 patrná zákazová dopravní značka, nejedná se z hlediska projevení nesouhlasu s veřejným užíváním cesty o relevantní období. Z fotografie není zřejmé, kdy byla značka u vjezdu umístěna. K umístění značky je navíc třeba rozhodnutí silničního správního úřadu, které v daném případě nebylo vydáno. Žalobcům se proto nepodařilo prokázat, že by kdykoliv před umístěním brány aktivně bránili veřejnému užívání cesty. Podle městského úřadu cesta zajišťuje pro osoby zúčastněné na řízení nutnou komunikační potřebu, a naplňuje tak všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Jiná alternativní cesta pro přístup k bytovému domu neexistuje.
9. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání. V něm zejména namítali, že předchozí vlastníci projevili aktivní nesouhlas s veřejným užíváním cesty umístěním zákazové značky. Tato značka je zřetelně opotřebovaná, a lze tedy dovodit, že u vjezdu byla umístěna nejméně několik let. Cesta tudíž nikdy nebyla určena k užívání širokou veřejností, užívají ji výhradně osoby zúčastněné na řízení na základě soukromoprávního oprávnění, a to ústní smlouvy o úplatném užívání pozemků uzavřené se Společenstvím vlastníků domu č.p. XH,XCH v X (dále „SVJ“). SVJ přestalo v prosinci 2022 hradit platby za užívání cesty. Od té doby je cesta užívána na základě výprosy. Osoba zúčastněná na řízení 9) cestu užívá na základě dodatku č. 1 ze dne 17. 1. 1996 ke kupní smlouvě. Žalobci pouze požadují, aby osoby zúčastněné na řízení platily za užívání cesty cenu v místě a čase obvyklou. V tomto směru jsou ochotni s nimi jednat, což již od roku 2008 ostatně neúspěšně činí. Na podporu své argumentace žalobci předložili dopisy z 3. 9. 2008, 27. 1. 2011 a 17. 5. 2011 a e-mailovou komunikaci z 24. 10. 2022 a 7. 12 2022.
10. Odvolání podaly rovněž osoby zúčastněné na řízení 1–8) s tím, že rozsah veřejně přístupné účelové komunikace měl být vymezen na základě přiloženého geometrického plánu.

Z výroku prvostupňového rozhodnutí bylo navíc zřejmě omylem vypuštěno slovo *účelová* komunikace.

11. Osoba zúčastněná na řízení 9) ve vyjádření k odvoláním uvedla, že sporná cesta je od svého vzniku veřejně přístupnou účelovou komunikací. Existuje důvodná pochybnost, zda byla zákazová značka u vjezdu umístěna v souladu se zákonem.
12. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 5. 2024, č. j. 036997/2024/KUSK-DOP/HOL (dále „napadené rozhodnutí“), změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že průběh a rozsah veřejně přístupné účelové komunikace upřesnil na základě geometrického plánu. Věcně se však se závěry městského úřadu zcela ztotožnil. Podle žalovaného slouží sporná cesta jako veřejná komunikace nejméně od roku 1965, a to s konkludentním souhlasem předchozích vlastníků. Žalobci neprokázali, že by předchozí vlastníci projevili v minulosti s veřejným užíváním cesty jakýmkoliv způsobem kvalifikovaný nesouhlas, ani že by byla cesta užívána na základě soukromoprávního titulu. Okruh uživatelů bytového domu není předem omezen. Kromě vlastníků jednotek mohou cestu užívat např. jejich návštěvy, poskytovatelé služeb, ale i náhodní kolemjdoucí. Umístit zákazovou značku lze od 1. 4. 2008 pouze na základě opatření obecné povahy, které v daném případě nebylo vydáno. Předchozí vlastníci tak značku u vjezdu zjevně umístili neoprávněně. Bytový dům byl zkolaudován již před 59 lety „*a z logiky věci vyplývá, že již tehdy museli mít jejich vlastníci*“ zajištěný přístup přes spornou cestu.

II. Obsah podání účastníků

13. Žalobou podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), se žalobci domáhají zrušení napadeného rozhodnutí.

Žaloba

14. Žalobci namítají, že správní orgány chybně posoudily existenci souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty. V řízení nebylo prokázáno, že by předchozí vlastníci souhlasili s veřejným užíváním cesty, a to ani konkludentně. Naopak, u vjezdu na pozemky se historicky nacházela zákazová značka, a to ještě před rokem 2008. Žalobci se veřejnému užívání cesty aktivně brání umístěním samonosné brány.
15. Žalobci dále nesouhlasí se závěrem správních orgánů ohledně užívání cesty širokou veřejností. Třetí osoby – jimiž jsou toliko osoby zúčastněné na řízení a příp. obsluha bytového domu – cestu vždy užívaly jen na základě soukromoprávního oprávnění. O vyjednávání s osobami zúčastněnými na řízení předložili žalobci již v průběhu řízení přesvědčivé důkazy. V minulosti žalobci s nimi, resp. s SVJ, vedli spor o zřízení práva k užívání cesty (u Okresního soudu Praha-východ vedeno pod sp. zn. 9 C 441/2009). Aktuálně s nimi vedou spor o vydání bezdůvodného obohacení za bezplatné užívání cesty (u Okresního soudu Praha-východ vedeno pod sp. zn. 22 C 461/2023). Z rozhodnutí ONV jednoznačně vyplývá, že cesta od svého vzniku sloužila výhradně obyvatelům bytového domu, nikoliv široké veřejnosti. Geometrický plán byl navíc podle žalobců zakreslen zcela účelově, aby součástí komunikace byla i parkovací stání před bytovým domem.

Další vyjádření účastníků a osob zúčastněných

16. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Setrvává na závěru, že se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobci nijak nevyvracejí skutečnost, že cesta je nejméně od roku 1965 užívána širokou veřejností. Veřejně

přístupná účelová komunikace nemůže zaniknout pouhým jednostranným a svévolným prohlášením dotčeného vlastníka, jak se domnívají žalobci.

17. Osoby zúčastněné na řízení 1–8) rovněž navrhují zamítnutí žaloby. Správní orgány podle nich nijak nepochybily, znaky veřejně přístupné účelové komunikace posoudily zcela v souladu se zákonem na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Z ničeho nevyplývá, že by předchozí vlastníci pozemků s veřejným užíváním cesty nesouhlasili. Tvrzení žalobců ohledně zákazové značky pokládají za ryze spekulativní, značka se minimálně do roku 2010 u vjezdu nenacházela. Sami žalobci ostatně ani neví, kdo a kdy značku u vjezdu umístil. Značku mohli umístit klidně i dřívější obyvatelé obytného domu, kteří se snažili regulovat provoz z místní komunikace. Vůbec se nemuselo jednat o projev vůle předchozích vlastníků pozemků. SVJ ani vlastníci jednotek nikdy za užívání cesty neplatili, ačkoliv jim žalobci hrozili uzavřením brány. V minulosti se platilo pouze za užívání pozemku parc. č. st. XI, na které stojí obytný dům. Tvrzení žalobců o úplném užívání cesty navíc vylučuje jejich argumentaci o vzniku výprosy. Kromě vlastníků obytného domu cestu užívají i další osoby, např. návštěvy, poštovní doručovatelé, řemeslníci atd. Cesta je tedy užívána širokou veřejností. Na tom nemůže nic změnit ani případná soukromoprávní dohoda o užívání cesty uzavřená mezi panem M. a osobou zúčastněnou na řízení 9). Geometrický plán nebyl vyhotoven účelově, parkoviště pouze sdílí právní režim sporné cesty.
18. V replice žalobci opakovaně zdůrazňují, že udělení konkludentního souhlasu s veřejným užíváním předchozími vlastníky cesty bylo jednoznačně vyvráceno umístěním zákazové značky. Tuto skutečnost správní orgány zcela přehlížejí. Veřejně přístupná účelová komunikace nemohla vzniknout od roku 1965, tedy v období nesvobody. Souhlas vlastníka je třeba zkoumat nejdříve od roku 1992, kdy byl pozemek vydán restituentovi.
19. Osoba zúčastněná na řízení 9) se k věci samé nevyjádřila.

III. Průběh jednání a doplňující skutková zjištění

20. K projednání věci soud nařídil ústní jednání. Žalobci, žalovaný a osoby zúčastněné na řízení setrvali při jednání na svých dosavadních procesních stanoviscích. Žalobci především zdůrazňovali, že udělení souhlasu ani v konkludentní formě nebylo dostatečně prokázáno, dále poukazovali na obsah korespondence s osobami zúčastněnými, která podle nich svědčí o snaze uzavřít soukromoprávní dohodu o užívání cesty. Žalovaný především poukázal na obsah správního spisu, z něhož plyne, že sporná cesta byla užívána veřejností již na konci šedesátých let. Osoby zúčastněné podpořily vyjádření žalovaného. Dále poukázaly na skutečnost, že sporná cesta byla běžně užívána širokým okruhem osob, mj. i jako příjezdová cesta k nedaleké budově obecního úřadu. Ohledně komunikaci se žalobci či jejich zástupci jim nedocházela možnost cestu využívat v režimu veřejně přístupných účelových komunikací.
21. Veškeré listiny, které žalobci přiložili k žalobě, byly součástí správního spisu. Soud proto jimi při jednání neprováděl dokazování [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS]. V průběhu jednání pouze shrnul jejich obsah, podrobněji se zastavil pouze u obsahu rozhodnutí ONV z roku 1965 a u části korespondence mezi zástupci žalobců a některých osob zúčastněných ze dne 27. 1. 2011, a ze dne 17. 5. 2011 a ze dne 3. 9. 2008.
22. Soud nicméně doplnil dokazování usnesením Okresního soudu Praha-východ ze dne 12. 7. 2011, č. j. 9 C 441/2009-62, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě SVJ proti žalobci a) a panu

Matonohovi o zřízení věcného břemene průchodu a průjezdu a umístění odpadové jímky. Řízení bylo zastaveno pro zpětvzetí žaloby. Usnesení nabylo právní moci dne 20. 8. 2011. Ve vztahu k řízení vedenému u Okresního soudu Praha-východ pod sp. zn. 22 C 461/2023 soud ověřil, že v uvedené věci dosud nebylo meritorně rozhodnuto.

23. Soud dále pro úplnost doplnil dokazování výpisem z katastru nemovitostí ve vztahu k bytovému domu čp. 53 a 54, z něhož ověřil existenci devíti samostatných bytových jednotek, které jsou ve vlastnictví osob [osob zúčastněných 1)-8)] odlišných od osob spoluvlastníků pozemek parc. č. st. 71 (žalobci), na němž je tento bytový dům umístěn.
24. Soud při jednání dále pro názornost provedl náhled do katastrální ortofotomapy (odst. 2 tohoto rozsudku) a promítl snímky zákazové cedule u vjezdu na spornou cestu z let 2014 a 2019 (funkce Panorama dostupná na serveru www.mapy.cz na tomto odkazu [cit. 27. 2. 2025]). Tyto snímky byly založeny ve správním spise pouze v černobílém provedení.

Snímek z roku 2014

Snímek z roku 2019

Snímek zanonymizován

Snímek zanonymizován

IV. Posouzení věci soudem

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
26. Žaloba je důvodná.

Obecně k souhlasu vlastníka s veřejným užíváním

27. Veřejně přístupná účelová komunikace je definována čtyřmi znaky, jimiž jsou:
 - i. existence (patrnost) cesty v terénu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);
 - ii. naplnění zákonného účelu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích [tedy že cesta slouží a) 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];
 - iii. souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným (veřejným) užíváním jako komunikace; a
 - iv. nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba

(srov. např. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, či ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10). Uvedené znaky musejí být naplněny

současně. V případě nesplnění byť i jediného z nich tak nelze určit existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

28. Sporným znakem je v posuzované věci pouze souhlas vlastníka předmětné komunikace s jejím veřejným užíváním. Ostatní znaky (tj. znaky i., ii. a iv.) nejsou v žalobě sporovány.
29. Souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace je třeba vztahovat k veřejnosti, tj. k *blíže neurčenému okruhu osob* (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, odst. 33, a dále rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, odst. 30, a ze dne 13. 3. 2024, č. j. 6 As 53/2023-42, odst. 17).
30. Obecně ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace postačuje i souhlas konkludentní, který spočívá v tom, že vlastník dlouhodobě *strpěl* užívání svého pozemku jako účelové komunikace (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60).
31. Pokud v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto vlastník *nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas*, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Vyjádření nesouhlasu musí (oproti vyjádření souhlasu) spočívat v aktivním jednání vlastníka, např. oplocení pozemku, umístění pevné překážky či umístění informační cedule (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, odst. 35, a ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, odst. 43).
32. Na platnost dříve uděleného souhlasu s obecným užíváním nemá vliv pozdější změna v osobě vlastníka. Udělený souhlas tedy *přechází z vlastníka na jeho právní nástupce*, proto 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, ve spojení s náleznem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. II. ÚS 268/06).
33. Již existující (alespoň konkludentní) souhlas již vlastník *nemůže vzít jednostranně zpět*, a to ani v případech, kdy jej udělil jeho právní předchůdci. Pokud účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2024, č. j. 6 As 80/2023-44, odst. 29 a v něm odkazovanou judikaturu). Výjimku z tohoto pravidla dovedl Ústavní soud v nálezn ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, pro případ, že k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době nesvobody, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci. Vázanost takto vzniklým veřejnoprávním omezením by byla proti smyslu vlastnické restituce (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011 č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS).

Udělení souhlasu nebylo prokázáno

34. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že vlastnické právo k dotčeným pozemkům se spornou cestou přísluší žalobci a) od roku 2008 (na základě kupní smlouvy ze dne 10. 3. 2008 se stal spoluvlastníkem spolu s panem M.), a od roku 2015 oběma žalobcům (na základě kupní smlouvy ze dne 8. 4. 2015). Rovněž není sporu o tom, že nejméně od roku 2010 žalobci v užívání dotčených pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace prokazatelně bránili veřejnosti nejméně od roku 2010 umístěním samonosné brány. Žádnou z těchto skutečností tvrzených žalobci správní orgány ani osoby zúčastněné na řízení nerozporovaly.
35. V zásadě tedy není sporné, že sami žalobci souhlas s veřejným užíváním neudělili.

36. Jádrem sporu je otázka, zda bylo možno dovodit souhlas s užíváním ze strany předchozích vlastníků dotčených pozemků (právních předchůdců žalobců), a to alespoň v konkludentní formě.
37. Správní orgány obou stupňů se obecně správně zaměřily na okolnosti týkající se dřívějšího užívání cesty, a v této souvislosti se logicky soustředily i na okolnosti jejího faktického vzniku. Soud nicméně nemůže souhlasit se závěrem žalovaného, že by sporná cesta fakticky vznikla již v roce 1965.
38. Jak plyne správního spisu, první doloženou zmínku o sporné cestě lze nalézt v rozhodnutí ONV, které se zmiňuje o tom, že „[k]omunikačně je pozemek napojen na místní komunikaci vlastní přípojkou v délce cca 50 metrů, kterou je nutno vybudovat“ (viz oddíl 3/územní posouzení). Kromě citované části však není v rozhodnutí ONV ve vztahu k cestě žádná jiná zmínka. Dle soudu přitom nelze bez dalšího dovozovat, že v době vydání rozhodnutí ONV roce 1965 cesta již prokazatelně existovala. Naopak dovětek o tom, že přípojku na místní komunikaci „je nutno vybudovat“ naznačuje spíše pravděpodobnost pozdějšího vzniku. Ostatně i samotný bytový dům, který měl být umístěn na základě rozhodnutí ONV, byl dokončen až v roce 1974, kdy bylo povoleno jeho trvalé užívání (viz povolení Okresního národního výboru Praha-východ ze dne 28. 5. 1974, č. j. 330/474/74, které je rovněž součástí správního spisu). Z uvedeného je zřejmé, že k faktickému vytvoření cesty došlo v blíže neurčené době na přelomu 60.-70. let minulého století, pravděpodobně počátkem let sedmdesátých. Rozhodně však nelze uvažovat o jejím obecném užívání již v roce 1965, jak činí žalovaný. Naopak ohledně právního režimu cesty ani případného souhlasu původních vlastníků pozemku s jeho veřejným užíváním jako komunikace nelze z rozhodnutí ONV dovodit nic relevantního.
39. Žalovaný rovněž nevzal vůbec v úvahu, zda ve vztahu k dotčenému pozemku nebylo před rokem 1989 nebylo jeho vlastnické nakládání podstatným způsobem omezeno. Zde soud naopak kvituje postup městského úřadu, který na rozdíl od žalovaného správně posuzoval kritérium (konkludentního) souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním až „po době nesvobody, tj. od převodu ze dne 25. 6. 1992“ (str. 5 prvostupňového rozhodnutí). Tato výchozí úvaha městského úřadu je správná. Z rozhodnutí ONV totiž vyplývá, že bytový dům byl vystavěn pro potřeby JZD Pětihosty, a to na někdejší zemědělském pozemku, jehož polovina měla být v užívání „soc. sektoru“, jak uvádí rozhodnutí o dědictví ze dne 6. 9. 1974. Vzhledem k této poznámce se lze důvodně domnívat, že předchozí vlastník byl nejméně v době před rokem 1989 nuceně omezen v dispozici s dotčeným pozemkem, který sloužil k družstevnímu užívání JZD. Jak totiž dovodil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 22 Cdo 994/2021, „[p]ráva vlastníků pozemků v užívání tzv. socialistických organizací byla v době před rokem 1990 velmi omezená, a vlastníci měli v mnoha případech jen tzv. holé vlastnictví (dominium nudum)“. Proto, i když cesta fyzicky vznikla zřejmě již na počátku 70. let, je třeba vycházet z toho, že k udělení konkludentního souhlasu mohlo dojít nejdříve až po roce 1989, kdy vlastník mohl s pozemkem volně nakládat. Tuto skutečnost však žalovaný (na rozdíl od městského úřadu) v napadeném rozhodnutí zcela pominul a obecné užívání cesty bez dalšího odvíjel již od roku 1965.
40. Přestože se žalovaný mýlil v určení data vzniku sporné cesty a období, které je rozhodující pro posouzení souhlasu vlastníka s jejím veřejným užíváním, nemuselo by to nutně znamenat, že je napadené rozhodnutí nezákonné. Pokud by bylo jednoznačně prokázáno, že předchozí vlastníci i po roce 1989 strpěli užívání cesty širší veřejností a nijak jí v tom nebránili, pak by skutečně šlo uvažovat o (dodatečném) udělení konkludentního souhlasu

od 90. let, takže v takovém případě by napadené rozhodnutí (ve spojení se závěry prvostupňového rozhodnutí) mohlo obstát.

41. Soud má ovšem za to, že ani takový konkludentní souhlas zde spolehlivě dovodit nelze.
42. Městský úřad dovodil existenci souhlasu na základě úvahy, že „od r. 1992 až do r. 2008 nebylo žádným z vlastníků, aktivně konáno natolik aby se komunikace stala neveřejnou“, což dovodil především na základě zjištění, že v uvedeném období žádný z předchozích vlastníků nevedl správní řízení o umístění dopravního značení nebo pevné překážky (viz str. 3-5 prvostupňového rozhodnutí). Tato úvaha má však dvě zásadní mezery.
43. Za prvé vychází z mylného předpokladu, že předchozí aktivní nekonání na straně vlastníka automaticky znamená jeho souhlas. Tak tomu ale bude jen tehdy, pokud měl vlastník vůbec důvod nějaký nesouhlas vyjadřovat. Jestliže by pozemek nebyl využíván veřejností, tj. neurčitým okruhem osob (což nelze omezovat jen na vlastníky či jiné uživatele bytového domu a jejich případné návštěvy – k tomu blíže viz odst. 54-60 níže), pak by vlastník pozemku logicky neměl potřebu činit žádné opatření proti (teoretickému) veřejnému užívání, a v takovém případě by nešlo bez dalšího uzavřít, že absencí opatření dochází k vyslovení konkludentního souhlasu (srov. ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupný v ASPI k § 7 tohoto zákona; srov. dále rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22, či ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, odst. 49). Městský úřad přitom dovodil jen to, že před rokem 2008 právní předchůdci žalobců nečinili žádné opatření proti užívání sporné cesty, aniž by vyložil, zda tuto cestu užívala nad rámec obyvatel bytového domu i širší veřejnost, které by mělo být bráněno v případném vstupu.
44. A za druhé nebere dostatečně v potaz, že se u vjezdu na spornou cestu v minulosti nacházela zákazová značka, na jejíž přítomnost žalobci přílehlavě upozorňovali.
45. Obecně platí, že dopravní značka omezuje jen některé formy veřejného přístupu (např. jen vjezd motorovým vozidlem), což nelze považovat za kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním jako celkem. Stále může jít např. o veřejně přístupnou účelovou komunikaci určenou pro pěší (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 27/2010-187). V nyní posuzované věci je nicméně z doplňujícího dokazování náhledem přes funkci Panorama (viz odst. 24 výše) patrné, že v letech 2014 a 2019 u vjezdu na spornou cestu byla umístěna svislá značka *Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech* (kulatá značka s bílým pozadím a červeným okrajem) s nápisem *soukromý pozemek*. Kromě nesouhlasu s užíváním cesty všemi, tj. motorovými i nemotorovými, vozidly v obou směrech tato značka tedy plnila i informační funkci, že se jedná o soukromý pozemek.
46. Soud má za to, že kombinaci zákazové značky a nápisu *soukromý pozemek* vnímá běžný kolemjdoucí tak, že na takto označený pozemek se nemá vjíždět a ani *vstupovat*. Soud proto pokládá umístění předmětné značky u vjezdu na spornou cestu za projev kvalifikovaného nesouhlasu s jejím veřejným užíváním jakožto komunikace pro vozidla i pro pěší. Neobstojí proto závěr správních orgánů, že by žalobci nijak neprokázali, že předchozí vlastníci v minulosti aktivně bránili veřejnému užívání cesty. Dle soudu naopak žalobci prokázali, že zde v minulosti existoval prostředek vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu.
47. Městský úřad sice správně upozornil, že snímek z roku 2014 (kdy cestu již vlastnili žalobci) nemůže být sám o sobě vypovídající ohledně vůle předchozího vlastníka. Žalobci nicméně již v průběhu správního řízení (vyjádření ze dne 13. 11. 2023 a následně i v odvolání ze dne

11. 12. 2023) upozorňovali na skutečnost, že značka byla zřetelně opotřebovaná, a lze tedy dovodit, že u vjezdu byla umístěna nejméně několik let. Tuto skutečnost však správní orgány nijak nezohlednily. Soud přitom při pohledu na snímky z let 2014 a 2019 (viz odst. 24 výše) musí konstatovat, že zkoumaná značka byla skutečně značně zašlá a zkorodovaná, což nasvědčuje její letitosti. Lze proto důvodně usuzovat, že se na daném místě velmi pravděpodobně nacházela před vyhotovením ortofotosnímku v roce 2014, a navzdory své opotřebovanosti stále plnila svou informační a zákazovou funkci, tedy nevyšla z užívání např. tím, že by byla nečitelná či zakrytá zelení. Tyto poznatky nasvědčují tomu, že nejpozději od roku 2014 zde byl prokazatelně aktivní nesouhlas s užíváním, který však – vzhledem k opotřebovanosti značky – byl pravděpodobně dán najevo ještě dříve.
48. Za této situace by šlo o udělení konkludentního souhlasu uvažovat jedině za předpokladu, pokud by bylo spolehlivě prokázáno, že ještě před umístěním zákazové značky bylo ze strany žalobců či dřívějších vlastníků pozemků trpěno užívání sporné cesty neurčitým okruhem osob (tedy nikoli jen uživateli bytového domu). V průběhu správního řízení však nebyly prokázány ani bližší okolnosti ohledně umístění zákazové značky, a tím méně skutečnosti předcházející. Obsah správního spisu tudíž neobsahuje jediný podklad, ze kterého by bylo možno dovodit strpění obecného užívání a něj plynoucí konkludentní souhlas.
49. Obsah správního spisu naopak nasvědčuje tomu, že minimálně od roku 2008, kdy se stal spoluvlastníkem žalobce a), zde byla zcela zřejmá snaha o zamezení neomezenému užívání a uplatňování finanční náhrady vůči vlastníkům jednotek bytového domu, přičemž nejpozději od roku 2014 (pravděpodobně však již dříve) zde byl prokazatelný kvalifikovaný nesouhlas ve formě zákazové značky. Naopak pokud jde o stav před rokem 2008, tak ten nebyl z hlediska případného strpění užívání sporné cesty širokou veřejností vůbec nijak objasněn, a to ani v řízení před městským úřadem, a ani později v řízení před žalovaným. Byť nelze *a priori* vyloučit, že v inkriminovaném období některý z dřívějších vlastníků obecné užívání sporné cesty strpěl, tak k tomu současně není k dispozici žádný relevantní důkaz. Takovým důkazem přitom není negativní skutečnost spočívající v absenci správního řízení o odstranění pevné překážky či řízení o umístění dopravní značky, jak mylně dovozoval městský úřad. A už vůbec jím není žalovaným odkazované rozhodnutí ONV z roku 1965, z něhož ohledně případného souhlasu vlastníků jednak nevyplývá vůbec žádná relevantní informace (viz odst. 38 výše), a jednak i by i takový případný souhlas byl těžko akceptovatelný (viz odst. 39 výše).
50. Soudu proto nezbyvá než konstatovat, že zatímco ve vztahu k době po roce 2008 a zejména pak po roce 2014 je patrný aktivní nesouhlas ze strany vlastníků, tak ve vztahu k době před rokem 2008 je z hlediska skutkového stavu „bílé místo“, neboť z ničeho není zřejmé, zda ze strany tehdejších vlastníků bylo či nebylo strpěno užívání sporné cesty veřejností (tj. neurčeným okruhem osob nad rámec uživatelů bytového domu).
51. Z tohoto hlediska soud nemohl přisvědčit námitce osob zúčastněných, že zákazovou značku u vjezdu mohli umístit klidně i dřívější obyvatelé obytného domu, kteří se snažili regulovat provoz z místní komunikace. Tato skutková verze samozřejmě nemusí být zcela vyloučená, třebaže se takové jednání ze strany obyvatel domu jeví méně logické než ze strany vlastníka pozemku. Nicméně ani pro tuto skutkovou verzi neexistuje žádný konkrétní důkaz. Jak již bylo řečeno, v průběhu řízení před žalovaným ani městským úřadem nebyly okolnosti umístění zákazové značky vůbec nijak prokazovány. Z doplňujícího dokazování před soudem (viz odst. 24) lze ve vztahu k zákazové značce dovodit, že se na daném místě

prokazatelně nacházela v roce 2014 a vzhledem ke své zašlosti tam velmi pravděpodobně byla ještě dříve, nicméně kdy přesně a kým došlo k jejímu umístění se blíže objasnit nepodařilo.

52. Závěr o užívání cesty širší veřejností ještě před umístěním značky přitom nelze dovodit ani z jiných okolností. Ze správního spisu nevyplývá, že by správní orgány samy nad rámec účastnických návrhů činily nějaká podrobnější šetření (např. výslechem předchozího vlastníka pozemků či výslechem pamětníků), ať už k okolnostem umístění zákazové značky, nebo k okolnostem volného užívání sporné cesty širší veřejností. Není přitom úlohou soudu, aby namísto správních orgánů v takovém rozsahu zjišťoval skutkový stav.
53. Správní orgány rovněž nepřisvědčily námitce žalobců poukazující na přítomnost zákazové značky správní s odůvodněním, že k jejímu umístění nebylo vydáno rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu (str. 2 prvostupňového rozhodnutí), resp. opatření obecné povahy (str. 8 napadeného rozhodnutí). Tato úvaha je však založena na chybné interpretaci zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Je sice pravda, že ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích dopravními značkami příslušné správní orgány vydávají opatření obecné povahy (§ 77 odst. 5 zákona o silničním provozu; srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS), činí tak ale pouze při úpravě provozu na *pozemních komunikacích* ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (tj. provozu na dálnici, silnici, místní komunikaci a účelové komunikaci). Naproti tomu provoz na soukromých cestách, které nejsou pozemní komunikací, takto regulován není. Zjednodušeně řečeno, značku umístěnou u soukromé cesty nelze bez dalšího pokládat za *dopravní značku* ve smyslu § 62 silničního zákona, byť vyobrazení takové cedule může být na první pohled stejně jako standardní dopravní značky dle přílohy k vyhlášce č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích (zde zákazové dopravní značky B 1 dle přílohy č. 3). Soud pokládá za obecně známou skutečnost, že si vlastník soukromé cesty může sám od komerčních prodejců opatřit ceduli se značením, které svým vyobrazením odpovídá běžné dopravní značce (např. právě zákazové značce s dodatkem *soukromá cesta* či *vjezd povolen jen se souhlasem vlastníka*). K umístění takové cedule, která vyjadřuje vlastníkovu vůli (příp. jeho nesouhlas) ohledně rozsahu užívání soukromého pozemku, přitom není třeba žádného formálního úkonu ze strany silničního správního úřadu, jak se mylně domnívají správní orgány. Umístění takové cedule je z hlediska posouzení ne/souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty v zásadě rovnocenné jako např. oplocení pozemku, umístění pevné překážky či umístění „prostého“ nápisu *soukromá cesta* či *vstup zakázán*. Úvahy správních orgánů ohledně neoprávněnosti cedule (značky) se tudíž zcela míjejí s rozhodnými okolnostmi, které je třeba při posuzování ne/souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním zkoumat.
54. Nutno znovu připomenout, že souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace je třeba vztahovat k blíže neurčenému okruhu osob (srov. judikaturu odkazovanou v odst. 30 výše). Jestliže by naopak vlastník sporné cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu ve smyslu § 2189 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, odst. 8). Výprosa je však soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“. Vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné vymahatelné právo (srov. § 2190 odst. 1

občanského zákoníku a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, nebo rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, odst. 95).

55. Právě širě okruhu uživatelů představuje ono zásadní dělítko mezi souhlasem s veřejným užíváním a pouhou výprosou. Jak výstižně shrnul NSS v již citovaném rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, „[z]a jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá“ (zvýraznění doplněno zde i dále v textu soudem).
56. S tím souvisí i otázka, zda mají třetí osoby zajištěný přístup na spornou cestu na základě soukromoprávního titulu (ať už obligačního či věcněprávního).
57. Jak dovodil NSS v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, „[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 upravit 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“. 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 (srov. KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 22, marg. č. 7, a dále rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2024, č. j. 37 A 4/2023-46, odst. 43, ve spojení s rozsudkem NSS ze dne 13. 11. 2024, č. j. 4 As 14/2024-25, odst. 22).
58. Správní orgány vycházely z toho, že cesta je užívána veřejností, kterou tvoří obyvatelé bytového domu a další osoby, např. jejich návštěvy, poskytovatelé služeb a náhodní kolemjdoucí. Soud dává žalobcům za pravdu, že obyvatele jednoho obytného domu, ve kterém je dle výpisu z katastru nemovitostí vymezeno devět jednotek (srov. odst. 23 výše), nelze bez dalšího – a to ani ve spojení např. s jejich návštěvami, poskytovateli služeb a obsluhou nemovitosti – pokládat za blíže neurčený a neohrazený okruh osob užívajících spornou cestu. Dle soudu se totiž jedná o jednoznačně určitý a ohraničitelný okruh osob, který spornou cestu užívá jako komunikační spojnicí mezi obytným domem a místní komunikací. V průběhu řízení přitom správní orgány (ani osoby zúčastněné na řízení) nijak neprokázaly, že by cestu běžně užívali např. i náhodní kolemjdoucí k procházkám či třetí osoby k dopravě k přilehlým pozemkům [kromě pozemku parc. č. 58/4 ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 9)]. Za současného stavu skutkových zjištění tedy nelze uzavřít, že by cesta byla ve skutečnosti užívána anonymní masou třetích osob. Přitom právě ve vztahu k veřejnosti coby blíže neurčenému okruhu osob je třeba naplnění kritéria souhlasu vlastníka posuzovat.

59. Minimálně ve vztahu k pozemku parc. č. 58/4 je navíc zřejmé, že předchozí vlastník pozemků pan M. spíše neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace neurčitým okruhem třetích osob, neboť v dodatku č. 1 ze dne 17. 1. 1996 sjednal s osobou zúčastněnou na řízení 9) v její prospěch možnost soukromoprávního přístupu přes dotčené pozemky. Pakliže by předchozí vlastník zamýšlel ponechat spornou cestu veřejnému užívání, postrádalo by uzavření takového dodatku ke kupní smlouvě smyslu. Lichý je proto blíže neodůvodněný závěr žalovaného, podle kterého nebylo prokázáno „založení soukromoprávního vztahu k užívání částí předmětných pozemků“ (str. 8 napadeného rozhodnutí). Dodatek č. 1 naopak takový obligační vztah mezi panem M. a osobou zúčastněnou na řízení 9) v minulosti prokazatelně založil. Z dopisu ze dne 17. 5. 2011 je navíc patrná vůle osoby zúčastněné na řízení 9) uzavřít s vlastníky dotčených pozemků smlouvu o zřízení věcného břemene „*včetně finančního vyrovnání*“.
60. Argumentovali-li žalobci tím, že do prosince 2022 osoby zúčastněné na řízení, resp. SVJ, za užívání cesty platily, toto tvrzení nebylo v průběhu správního řízení nijak prokázáno. O úmyslu některých vlastníků jednotek řešit přístup k obytnému domu soukromoprávní cestou nicméně svědčí dopisy přiložené k odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, v nichž je ze strany vlastníků jednotek vyjadřován zájem na uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene průchodu a průjezdu přes dotčené pozemky (dopisy ze dne 3. 9. 2008 a ze dne 27. 1. 2011). I tato skutečnost zůstala ze strany žalovaného zcela bez povšimnutí.
61. Soud pro úplnost podotýká, že z hlediska naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace je nerozhodné, jakým způsobem byl zajištěn přístup k bytovému domu v době jeho kolaudace. Rozhodně nelze pokládat za „logické“ (str. 8 napadeného rozhodnutí), že by měl být přístup na místní komunikaci zajištěn právě po veřejně přístupné účelové komunikaci vedoucí přes dotčené pozemky. Stejně tak mohl být přístup v době výstavby obytného domu zajištěn z jiného titulu (např. na základě družstevního užívání JZD, ale též na základě plně soukromoprávního ujednání). Z povolení k trvalému užívání bytového domu (rozhodnutí Okresního národního výboru Praha-východ ze dne 28. 5. 1974, č. j. 330/474/74) ostatně ani není zřejmé, že by se stavební úřad touto otázkou v době kolaudace obytného domu zabýval.

V. Závěr a náklady řízení

62. S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí pro nedostatečné zjištění skutkového stavu [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I).
63. V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku, že souhlas s veřejným užíváním nelze dovozovat bez dalšího na základě skutečnosti, že mezi lety 1992 až 2008 nebylo ze strany vlastníka iniciováno žádné správní řízení o umístění dopravní značky nebo pevné překážky (viz odst. 43 výše). Stejně tak nelze dovozovat souhlas s veřejným užíváním na základě toho, že cedule se zákazovou značkou není dopravní značkou ve smyslu zákona o silničním provozu (viz zejm. odst. 53 výše). Je tedy na žalovaném, aby se po vrácení věci k dalšímu řízení dostatečně zabýval otázkou udělení souhlasu s užíváním veřejné cesty, mj. i s ohledem na umístění zákazové značky, přitom zahrne mezi podklady pro nové rozhodnutí i důkazy provedené zdejším soudem (zejm. náhledy v odst. 24 výše), případně provede i další důkazy nezbytné ke zjištění skutkového stavu.

64. Soud nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, jak požadovali žalobci, neboť případné prokázání souhlasu s obecným užíváním zatím nelze kategoricky vyloučit, a v takovém případě by závěr o deklaraci komunikace vyslovený v prvostupňovém rozhodnutí obstál. V dalším řízení tedy bude na žalovaném, zda dokazování v potřebném rozsahu provede sám, nebo zda tím pověří (v rámci dožádání ve smyslu § 13 správního řádu) městský úřad.
65. Nad rámec nutného odůvodnění soud dodává, že i kdyby se později existenci souhlasu žalobců či jejich právních předchůdců s veřejným užíváním nepodařilo nijak prokázat, tak to neznamená vyloučení přístupu k bytovému domu na pozemku parc. č. st. 71 ze strany osob zúčastněných či jiných uživatelů tohoto domu. V případě nedosažení dohody s žalobci je zde institut služebnosti nezbytné cesty ve smyslu § 1029 odst. 2 občanského zákoníku, kterou může na návrh oprávněné osoby zřídit soud v občanském soudním řízení, který by současně rozhodoval i o úplatě za zřízení takové nezbytné cesty (§ 1030 odst. 1 občanského zákoníku).
66. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl 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.
67. Přiznaná odměna se skládá ze zaplacených soudních poplatků ve výši 6 000 Kč (2 x 3 000 Kč) a nákladů na zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti novely advokátního tarifu č. 258/2024 Sb., tedy před 1. 1. 2025, přísluší advokátovi odměna podle dosavadního znění advokátního tarifu.
68. Celková výše odměny advokáta odpovídá částce 29 701 Kč, která se skládá z
- 14 880 Kč za tři úkony právní služby učiněné před 1. 1. 2025 (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a podání repliky ze dne 1. 10. 2024), u nichž sazba odměny za společné zastupování dvou osob činí 4 960 Kč za jeden úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném před 1. 1. 2025],
 - 900 Kč za tři paušální náhrady hotových výdajů před 1. 1. 2025, u nichž sazba činí 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném před 1. 1. 2025),
 - 8 316 Kč za jeden úkon právní služby učiněný po 1. 1. 2025 (za účast na jednání před soudem dne 27. 2. 2025; z toho základní odměna 4 620 Kč za první zastupovanou osobu a snížená odměna o 20 % ve výši 3 696 Kč za další zastupovanou osobu, srov. § 9 odst. 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025),
 - 450 Kč za jednu paušální náhradu hotových výdajů po 1. 1. 2025 za účast na soudním jednání (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025).
 - náhrada za DPH ve výši 5 155 Kč (21 % z 24 546 Kč), neboť zástupce žalobců je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem DPH (§ 57 odst. 2 věty za středníkem s. ř. s.).
69. Každému ze žalobců tak náleží na náhradě nákladů řízení částka 17 850,50 Kč [3 000 Kč (za zaplacený soudní poplatek a náhrada nákladů za zastupování ve výši 14 850,50 Kč (29 701 ÷ 2)].

70. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).
71. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s povinnostmi uloženými soudem, nebo jsou-li k tomu důvody zvláštního zřetele hodné. Jelikož soud žádnou takovou povinnost osobám zúčastněným na řízení neuložil a ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

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 27. února 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu