



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobců: **a) M. P., b) J. P.**, oba zastoupení Mgr. Petrem Kubíčkem, advokátem se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) M. Z., II) PhDr. P. V., Ph.D., III) A. H., IV) I. M., V) R. Z., VI) J. Z., VII) M. Š., VIII) M. H.**, všichni zastoupení JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Květnici 713/7, Praha 4, **IX) Bc. H. P.**, zastoupená Mgr. Michaelou Jindrákovou, advokátkou se sídlem Ukrajinská 874/3, Praha 10, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení I) až VIII) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2025, č. j. 51 A 48/2024 - 86,

t a k t o :

- I. Řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení II) až VIII) **se zastavuje.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení II) až VIII).
- III. Kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) a žalovaného **se zamítají.**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení I) **je povinna** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o její kasační stížnosti v celkové výši 10 607 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Petra Kubíčka, advokáta.
- V. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o jeho kasační stížnosti v celkové výši 10 607 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Petra Kubíčka, advokáta.

- VI. Osoby zúčastněné na řízení II) až IX) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech osoby zúčastněné na řízení I) a žalovaného.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek Krajského soudu v Praze

[1] Městský úřad v Říčanech (dále jen „*městský úřad*“) na žádost osob zúčastněných na řízení I) a II) rozhodnutím ze dne 24. 11. 2023, č. j. 339117/2023-MURI/OSAD/1789 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), určil, že se na pozemcích žalobců parc. č. XA a XB v katastrálním území P. (dále jen „*dotčené pozemky*“) nachází „*veřejně přístupná komunikace*“. Proti tomuto rozhodnutí podali odvolání žalobci i osoby zúčastněné na řízení I) až VIII), které vlastní bytové jednotky v domě č. p. X a Y (dále jen „*bytový dům*“), k němuž vede sporná cesta na dotčených pozemcích (viz výřez z katastrální ortofoto mapy níže). Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 29. 5. 2024, č. j. 036997/2024/KUSK-DOP/HOL, změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že se na dotčených pozemcích nachází „*veřejně přístupná účelová komunikace*“, jejíž průběh a rozsah je vymezen v geometrickém plánu č. 360-20/2023, čímž vyhověl odvolání osob zúčastněných na řízení I) až VIII).

výřez z katastrální ortofoto mapy

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“), který rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, č. j. 51 A 48/2024 - 86, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud nejprve shrnul průběh správního řízení a skutečnosti v něm zjištěné. Uvedl, že vznik cesty na dotčených pozemcích byl poprvé zaznamenán v souvislosti s výstavbou bytového domu na pozemku parc. č. st. XC v územním rozhodnutí Okresního národního výboru Praha-východ ze dne 6. 5. 1965, č. j. výst. 3036/65-Mach. Původními vlastníky dotčených pozemků byli v době výstavby cesty J. P. st. a J. P. ml., který se později stal jejich výlučným vlastníkem. V roce 1992 dotčené pozemky koupil S. M., od něhož v roce 1995 odkoupila část (nynější pozemek p. č. XD osoba zúčastněná na řízení IX), přičemž dodatkem ke kupní smlouvě ze dne 17. 1. 1996 se S. M. zavázal zajistit jí přístup k pozemku p. č. XD přes dotčené pozemky „*v šíři 3 metrů od obecní komunikace kolem bytovek*“. V roce 2008 dotčené pozemky koupil žalobce a) společně s M. M., jehož podíl následně v roce 2015 koupili společně oba žalobci. Od roku 2015 jsou tedy žalobci spoluvlastníky dotčených pozemků. Městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí shledal, že cesta je v terénu jednoznačně seznatelná a slouží jako jediná příjezdová komunikace k nemovitostem pro potřeby osob zúčastněných na řízení. V minulosti byla cesta užívaná v podstatě neomezeným způsobem a z ničeho nevyplývá, že by předchozí vlastníci dotčených pozemků od jejich převodu v roce 1992 aktivně bránili jejich veřejnému užívání. Brána byla u vjezdu na dotčené pozemky umístěna až v roce 2010 a z fotografie z roku 2014, na které je zobrazena zákazová značka u vjezdu na dotčené pozemky, není zřejmé, kdy byla tato značka u vjezdu umístěna. K umístění této značky rovněž nebylo vydáno příslušné opatření obecné povahy.

pokračování

[4] Následně krajský soud uvedl, že v posuzované věci byla sporná pouze otázka souhlasu vlastníka předmětné komunikace s jejím užíváním veřejností. Naplnění ostatních znaků veřejně přístupné účelové komunikace (tj. existenci cesty v terénu, účel podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích [dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“], a nutnou komunikační potřebu) žalobci nerozporovali. Podle krajského soudu rovněž nebylo sporné, že nejméně od roku 2010 žalobce a) – později společně s žalobkyní b) – bránil veřejnosti v užívání sporné cesty umístěním samonosné brány. Dle krajského soudu tedy sami žalobci souhlas s veřejným užíváním cesty neudělili a podstatou sporu proto bylo, zda je možné dovodit takový souhlas ze strany předchozích vlastníků dotčených pozemků.

[5] Žalovaný podle krajského soudu dospěl k nesprávnému závěru, že ke vzniku cesty na dotčených pozemcích došlo v roce 1965. V rozhodnutí Okresního národního výboru Praha-východ ze dne 6. 5. 1965 je totiž uvedeno, že cestu, která by bytový dům spojovala s místní komunikací, je teprve „*nutno vybudovat*“. Samotný bytový dům byl dokončen až v roce 1974. Podle krajského soudu tedy k vytvoření cesty došlo v blíže neurčené době na přelomu 60. a 70. let a nelze uvažovat o jejím veřejném užívání již v roce 1965, jak to činil žalovaný. Ten navíc (na rozdíl od městského úřadu) dle krajského soudu nevzal v úvahu, zda před rokem 1989 nebylo podstatným způsobem omezeno vlastnické nakládání s dotčenými pozemky. Krajský soud považoval naopak za správné, že městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí posuzoval otázku udělení souhlasu vlastníka s veřejným užíváním pozemku až od převodu vlastnictví dotčených pozemků v roce 1992, tedy „*po době nesvobody*“. Dotčené pozemky totiž dříve sloužily k družstevnímu užívání JZD P., a k udělení souhlasu s jejich veřejným užíváním proto mohlo dojít nejdříve po roce 1989, kdy s nimi mohl jejich vlastník volně nakládat.

[6] Rozhodnutí žalovaného by nicméně podle krajského soudu mohlo obstát, pokud by se prokázalo, že předchozí vlastníci dotčených pozemků i po roce 1989 strpěli užívání cesty širší veřejností. Taková skutečnost však dle krajského soudu prokázána nebyla.

[7] Správní orgány vycházely z toho, že veřejnost užívající spornou cestu tvoří obyvatelé bytového domu a další osoby jako jejich návštěvy, poskytovatelé služeb nebo náhodní kolemjdoucí. Krajský soud se však ztotožnil s názorem žalobců, že obyvatelé bytového domu nelze (ani ve spojení s jejich návštěvami, poskytovateli služeb a obsluhou nemovitosti) považovat za blíže neurčený a neohraňovaný okruh osob. Dle krajského soudu se naopak jedná o okruh určitý a jednoznačně ohraničitelný. Tvrzení, že spornou cestu užívají také náhodní kolemjdoucí, přitom správní orgány ani osoby zúčastněné na řízení neprokázaly. Ze skutkového stavu, jak jej zjistily správní orgány, tedy podle krajského soudu nevyplývalo, že by spornou cestu užívala „*anonymní masa třetích osob*“.

[8] Krajský soud měl rovněž za to, že správní orgány dostatečně nezohlednily skutečnost, že se u vjezdu na spornou cestu v minulosti nacházela zákazová značka. Uvedl, že dopravní značky sice obecně omezují jen některé formy veřejného přístupu (např. vjezd motorových vozidel), což nelze považovat za kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním jako celkem, v posuzované věci však na základě doplněného dokazování krajský soud zjistil, že u vjezdu na spornou cestu byla umístěna značka *Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech* s nápisem „*soukromý pozemek*“. Kromě nesouhlasu s užíváním sporné cesty všemi vozidly v obou směrech, tedy tato značka podle krajského soudu plnila i informační funkci,

že se jedná o soukromý pozemek. Umístění takové značky proto dle krajského soudu bylo možné posoudit jako projevení kvalifikovaného nesouhlasu s veřejným užíváním cesty. Z dokazování provedeného krajským soudem navíc vyplynulo, že umístěná značka byla již v roce 2014 zašlá a zkorodovaná. Dle krajského soudu se tedy na daném místě nacházela pravděpodobně ještě před pořízením fotografie z roku 2014.

[9] Skutečnost, že k umístění zákazové značky nebylo vydáno opatření obecné povahy, krajský soud nepovažoval za rozhodnou. Tato skutečnost totiž podle krajského soudu vylučuje pouze to, aby se jednalo o *dopravní značku* ve smyslu § 62 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), která slouží k úpravě provozu na pozemních komunikacích. Vlastník soukromé cesty si podle krajského soudu může od komerčních prodejců opatřit ceduli se značením, které odpovídá běžné dopravní značce (např. zákazové značce s dodatkem *soukromá cesta*), k jejímuž umístění není třeba žádného formálního úkonu ze strany silničního správního úřadu. Z hlediska posouzení (ne)souhlasu vlastníka s užíváním cesty veřejností pak lze umístění takové cedule považovat za jednání rovnocenné s oplocením pozemku, umístěním pevné překážky či umístěním „prostého“ nápisu „*soukromá cesta*“ či „*vstup zakázán*“.

[10] Krajský soud tedy konstatoval, že zatímco ve vztahu k době po roce 2008 a zejména pak po roce 2014 je patrný aktivní nesouhlas vlastníků sporné cesty s jejím užíváním veřejností, ve vztahu k době před rokem 2008 je z hlediska skutkového stavu „*bílé místo*“. Nebylo totiž zřejmé, zda ze strany tehdejších vlastníků dotčených pozemků bylo či nebylo strpěno užívání sporné cesty veřejností.

[11] Dle krajského soudu navíc jednání předchozího vlastníka dotčených pozemků při prodeji pozemku parc. č. XD svědčilo spíše o úmyslu nepovolit užívání sporné cesty neurčitému okruhu osob. Pokud by totiž zamýšlel ponechat spornou cestu k užívání veřejností, postrádalo by smysl uzavření dodatku, kterým se zavázal umožnit osobě zúčastněné na řízení IX) přístup na její pozemek.

[12] Krajský soud nicméně nepřisvědčil námitce žalobců, že jim osoby zúčastněné na řízení až do roku 2022 za užívání sporné cesty platily, jelikož tato skutečnost nebyla ve správním řízení prokázána. O úmyslu některých osob zúčastněných na řízení řešit přístup k bytovému domu soukromoprávní cestou ovšem podle krajského soudu svědčily dopisy ze dne 3. 9. 2008 a ze dne 27. 1. 2011, v nichž vyjadřovaly zájem na uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene průchodu a průjezdu přes dotčené pozemky.

[13] Proti rozsudku krajského soudu podali žalovaný a osoby zúčastněné na řízení I) až VIII) kasační stížnosti.

II. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení I) až VIII)

[14] Osoby zúčastněné na řízení I) až VIII) (dále též „*stěžovatelé*“) napadají rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazují pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[15] Krajský soud podle stěžovatelů pochybil při posouzení otázky udělení souhlasu vlastníků dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním, jelikož v řízení nebylo

pokračování

prokázáno, že by žalobci nebo jejich právní předchůdci vyjádřili kvalifikovaný nesouhlas s užíváním dotčených pozemků jako *veřejně přístupné účelové komunikace*.

[16] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že nejpozději od roku 2014 zde byl prokazatelný nesouhlas vlastníků dotčených pozemků s užíváním sporné cesty veřejností vzhledem k umístění zákazové značky. Takový závěr považují za spekulativní, jelikož umístění značky sice může vyjadřovat nesouhlas vlastníka pozemku s jeho užíváním, ale pouze v případě, kdy ji takto umístí konkrétní vlastník pozemku, přičemž pouze tento vlastník tím projevuje svůj nesouhlas. Žalobci přitom měli sami uvést, že oni značku na pozemek neumístili. Existence značky na pozemku proto nemůže vyjadřovat jejich nesouhlas.

[17] Spekulativní je dle stěžovatelů také závěr krajského soudu, že zákazová značka byla vzhledem k její opotřebenosti umístěna k vjezdu na spornou cestu pravděpodobně před rokem 2014. Nebylo totiž prokázáno, že značka byla v době svého umístění nová a v perfektním stavu. Stěžovatelé se naopak domnívají, že k vjezdu na spornou cestu byla umístěna stará vyřazená značka či její imitace, jelikož značku zjevně umístila soukromá osoba bez povolení. Podle stěžovatelů tedy krajský soud nemůže žalovaného zavázat k tomu, aby bez dalšího považoval fotografii z roku 2014 za důkaz toho, že značka byla umístěna dříve než v roce 2014.

[18] Dále stěžovatelé nesouhlasí s názorem, že by uzavření dodatku ke kupní smlouvě mezi S. M. a osobou zúčastněnou na řízení IX), prokazovalo úmysl upravit užívání sporné cesty instituty soukromého práva. Sporná cesta vymezená geometrickým plánem č. 360-20/2023, která byla předmětem správního řízení, totiž končí u bytového domu. Nevede tedy až na pozemek osoby zúčastněné na řízení IX), která si proto nevystačí s užíváním sporné cesty a musela si zajistit přístup na svůj pozemek jiným způsobem. Nadto mají stěžovatelé za to, že se jednalo o ojedinělý případ a pan M. s jinými vlastníky nemovitostí napojených na spornou cestu o zajištění přístupu k jejich nemovitostem soukromoprávními instituty nejednal.

[19] Krajský soud podle stěžovatelů dále pochybil při posouzení veřejného užívání sporné cesty, jelikož v řízení bylo prokázáno, že spornou cestu užívá předem nedefinovatelný okruh osob, který se v průběhu času mění.

[20] Stěžovatelé mají za to, že požadavek krajského soudu na užívání sporné cesty blíže neurčeným okruhem osob je ve zjevném konfliktu s jiným znakem veřejně přístupné účelové komunikace, a to s požadavkem nutné a nenahraditelné komunikační potřeby. Pouze na straně uživatelů nemovitostí, k nimž neexistuje jiné dopravní spojení než daná účelová komunikace, vzniká nutná komunikační potřeba. Užívání komunikace jinými osobami (bez nutné komunikační potřeby) pak dle stěžovatelů není z hlediska veřejného užívání komunikace podstatné, jelikož nevede ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.

[21] Souhlas vlastníka potřebný pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace má dle stěžovatelů směřovat k jejímu užívání předem neindividualizovaným okruhem osob, přičemž takový okruh mohou tvořit i uživatelé nemovitostí s nutnou komunikační potřebou a osoby s odvozenou potřebou přístupu k takovým nemovitostem (např. návštěvy, dodavatelé služeb, řemeslníci apod.). I v takovém případě má totiž podle stěžovatelů vlastník

pozemku důvod se aktivně vymezit proti užívání jeho pozemku okruhem osob, které nedokáže předem individualizovat, neboť neví, kdo bude právním nástupcem vlastníků nemovitostí napojených na danou komunikaci, komu nemovitost pronajmou, kdo za nimi půjde jako návštěva atd.

III. Kasační stížnost žalovaného

[22] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[23] Stěžovatel má za to, že podstatou projednávané věci je otázka, zda období od „přelomu 60.-70. let minulého století“ (resp. od roku 1992) do roku 2008 je dostačující k veřejnému projevení kvalifikovaného nesouhlasu s užíváním sporné cesty veřejností a zda cedule s nápisem „soukromý pozemek“, u které chybí jakýkoliv záznam o jejím povolení a umístění a kterou veřejnost roky ignoruje, je prokazatelně projevem nesouhlasu s veřejným užíváním komunikace vzniklé v „šedesátých letech minulého tisíciletí“.

[24] Krajský soud podle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, že ve vztahu k období před rokem 2008 je z hlediska skutkového stavu „bílé místo“. Dle stěžovatele je nesporné, že kdokoliv mohl v letech 1965 až 2008 po cestě na dotčených pozemcích přijít nebo přijet, případně také pokračovat dál východně za bytový dům. Pokud nevyšlo najevo, že by v letech 1965 až 2008 byl projeven nesouhlas s užíváním sporné cesty, jde podle stěžovatele o stav „mlčky trpěného veřejného přístupu, od nepaměti“.

[25] Stěžovatel dále namítá, že není zřejmé, na základě čeho krajský soud dospěl k závěru, že sporná cesta nebyla užívána veřejností, a k takovému závěru v napadeném rozsudku chybí „jakékoliv právní hodnocení“.

[26] Závěr krajského soudu, že vznik veřejné účelové komunikace je nutno posuzovat pouze v době „po restituci“, dle názoru stěžovatele vybočuje z konstantní judikatury. Stěžovatel uvádí, že „[v] veřejná cesta se podle zákonných znaků posuzuje od samotného počátku jejího užívání, tedy, od nepaměti a pouze souhlas, znak dovozený judikaturou, nikoliv vznik, se posuzuje, zda po restituci vlastník projevil aktivně výslovný nesouhlas s jejím užíváním.“ Stěžovatel má také za to, že družstevní užívání dotčených pozemků nevylučuje veřejné využití cesty ani udělení konkludentního souhlasu družstva s veřejným užíváním. Naopak podle stěžovatele družstevní užívání dotčených pozemků znamená, že spornou cestu mohl využívat „kterýkoliv družstevník, včetně veřejnosti“.

[27] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že žalobci projevili nesouhlas s užíváním sporné cesty veřejností. Vymáhání úplaty za užívání cesty stěžovatel nepovažuje za projev nesouhlasu s jejím veřejným užíváním. Brána, která se na sporné cestě nachází, je pak podle stěžovatele trvale otevřená, což svědčí o konkludentním souhlasu s užíváním cesty veřejností.

[28] Cedule s informativním nápisem o vlastnictví pozemku (zákazová značka s nápisem „soukromý pozemek“ – pozn. NSS) dle stěžovatele není zákazem vstupu a vjezdu. Stěžovatel tvrdí, že dopravní značku zakazující vjezd všem vozidlům lze umístit pouze za zákonem daných podmínek, které se žalobcům nepodařilo prokázat. Další informace se navíc

pokračování

podle stěžovatele na dopravní značky obecně umísťují na dodatkovou tabulku, nikoliv přímo nápisem do konkrétní dopravní značky.

[29] Ve vztahu k pozemku parc. XD pak stěžovatel uvádí, že tohoto pozemku se nynější řízení netýká a soukromoprávní jednání s jednotlivcem, kterým byl ujednáán přístup k tomuto pozemku přes dotčené pozemky, není „*aktivní kvalifikovaný nesouhlas působící zpětně, například před rok 2008*“.

IV. Vyjádření žalobců, replika stěžovatelů a duplika žalobců

[30] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvádí, že v nynějším řízení nebylo prokázáno užívání sporné cesty „*od nepaměti*“. Naopak bylo podle žalobců prokázáno, že stěžovatelé historicky jednali s žalobci o zřízení věcného břemene a za užívání sporných pozemků několik let platili. Spornou cestu tedy nikdy nepovažovali za veřejnou komunikaci. Žalobci považují za absurdní, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není podle stěžovatele potřeba prokázat fakticky ničeho kromě skutečnosti, že cesta existuje. Tvrdí, že se na sporné cestě nepohybují žádné třetí osoby kromě uživatelů a obsluhy bytového domu ani zde neparkují cizí vozidla. Dále mají za to, že rozhodnutí stěžovatele zasahuje do jejich ústavně chráněných práv. Napadený rozsudek krajského soudu považují za správný a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

[31] Ke kasační stížnosti stěžovatelů žalobci uvádí, že i kdyby značku na dotčené pozemky umístila jiná osoba než jejich vlastník, může být tímto jednáním dán nesouhlas vlastníka s užíváním dotčených pozemků, jelikož ten musel s umístěním značky souhlasit. Dle žalobců je rovněž zřejmé, že značka byla na dotčených pozemcích umístěna již před rokem 2008, jelikož v době, kdy žalobce a) nabyt spoluvlastnické právo k dotčeným pozemkům, se zde již značka nacházela. Žalobci se dále ztotožňují s napadeným rozsudkem krajského soudu a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů zamítl.

[32] Stěžovatelé ve své replice na vyjádření žalobců reagují na tvrzení, že na sporné cestě neparkují cizí vozidla. Uvádí, že vozidla, která nepatří uživatelům bytového domu ani jeho obsluze na cestě běžně parkují. K tomu pak dokládají fotografie vozidel z období od 14. 4. 2025 do 24. 4. 2025.

[33] Žalobci ve své duplice následně uvádí, že vozidla na fotografiích parkují na dotčených pozemcích s jejich výslovným souhlasem a jedná se o zaměstnance společnosti, která je nájemcem přilehlého pozemku parc. č. XE, jehož spoluvlastníky jsou rovněž žalobci. Dále dodávají, že u městského úřadu je vedeno řízení o umístění příjezdové komunikace, která umožní přístup k bytovému domu a rovněž propojí obecní komunikaci s pozemkem parc. č. XE. Podle žalobců tedy sporná cesta v blízké době nebude splňovat ani požadavek na nutnou komunikační potřebu.

[34] Osoba zúčastněná na řízení IX) se ke kasačním stížnostem nevyjádřila.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[35] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobami oprávněnými

(§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, za stěžovatele jedná pověřená osoba s příslušným vysokoškolským právnickým vzděláním a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasačních stížností (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v nich uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Va. Posouzení kasační stížnosti stěžovatele

[36] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že argumentace stěžovatele je značně chaotická, útržkovitá, a navíc obsahuje řadu zavádějících tvrzení. Stěžovatel také na mnoha místech opakuje větu „[c]ož je podle stěžovatele překročení zákonné úpravy a nesprávné posouzení právní otázky, nedostatečné odůvodnění a jiná vada řízení před soudem, která nemá oporu ve spise, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé“, přičemž tato věta je v kasační stížnosti uvedena zpravidla jako samostatný odstavec, bez jakékoliv návaznosti na předchozí text (např. na jednom místě kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že se ztotožňuje s judikaturou Nejvyššího správního soudu, kterou cituje a bezprostředně poté následuje uvedená věta). Z této věty navíc ani není zřejmé, jakou konkrétní vadu stěžovatel krajskému soudu vytýká, jelikož v ní spojuje hned několik kasačních důvodů (nesprávné posouzení právní otázky, nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a jinou vadu řízení). Všechny tyto nedostatky stěžovatelovy kasační stížnosti znesnadňují soudní přezkum. Nejvyšší správní soud proto reaguje jen na klíčové konkrétní argumenty, které stěžovatel uplatnil a které jsou z textu kasační stížnosti zřetelně patrné a pro posouzení věci relevantní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2023, č. j. 10 Afs 120/2020 - 118; všechna zde citovaná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz)

[37] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez námítky stěžovatele. Kasační soud však rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal, tato námitka tak není důvodná z důvodů předestřených níže.

[38] Stěžovatel v kasační stížnosti sice uvádí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jako jeden z důvodů kasační stížnosti, jelikož však ve své argumentaci mezi jednotlivými kasačními důvody nerozlišuje, není zřejmé, v čem konkrétně nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřuje. Jedinou námitkou, kterou by teoreticky bylo možné podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je tvrzení, že z napadeného rozsudku není zjevné, jak krajský soud dospěl k závěru, že sporná cesta není užívaná veřejností.

[39] Krajský soud se nicméně otázkou, zda spornou cestu užívá veřejnost, zabýval v odstavcích 54 až 58 (viz též rekapitulaci v odst. [7] tohoto rozsudku). Předestřel přitom srozumitelnou úvahu, z níž je zřejmé, jak dospěl k závěru, že užívání sporné cesty veřejností nebylo prokázáno (nikoliv tedy, že sporná cesta veřejností užívaná není, jak tvrdí stěžovatel).

[40] Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn,

pokračování

ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Takovou překážku zdejší soud v projednávané věci neshledal.

[41] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[42] Co se dále týče „*bílého místa*“ ve skutkových zjištěních správních orgánů, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že ve správním spise chybí dostatek podkladů k období před rokem 2008, a není proto zřejmé, zda dřívější vlastníci dotčených pozemků strpěli užívání sporné cesty veřejností.

[43] Skutečnost, že kdokoliv podle stěžovatele teoreticky **mohl** po sporné cestě i před rokem 2008 přijít nebo přijet, není pro posouzení konkludentního souhlasu s veřejným užíváním sporné komunikace podstatná. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023 – 32 uvedl, že „[p]ři *zjišťování rozsahu konkludentního souhlasu nelze vycházet z hypotetické situace, že prakticky kdokoliv mohl cestu využít, nýbrž pouze ze situace reálné. Lze tak zohlednit jen to, které všechny osoby cestu skutečně využívaly*“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023 – 54).

[44] Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že v případě pochybností o udělení souhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním je nutné rozhodnout ve prospěch vlastníka (srov. rozsudek ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141; a již citovaný rozsudek č. j. 1 As 51/2023 – 54). Pro závěr o konkludentním souhlasu s veřejným užíváním sporné cesty proto nestačí pouhá absence důkazů o projevení nesouhlasu s takovým užíváním, jak se domnívaly správní orgány. Takový výklad by totiž v rozporu s citovanou judikaturou přenášel důkazní břemeno na žalobce, coby současné vlastníky dotčených pozemků.

[45] K tomu, aby bylo možné dovodit konkludentní souhlas některého z předchozích vlastníků sporné cesty s jejím veřejným užíváním, je tedy nutné prokázat, že tuto cestu **skutečně užívala veřejnost** a její tehdejší vlastník takovému užívání delší dobu nebránil či s ním **aktivně neprojevoval nesouhlas**, ačkoliv takovou možnost měl. K prokázání těchto skutečností pak mohou posloužit například (ovšem nikoliv výhradně) svědecké výpovědi pamětníků či předchozích vlastníků sporné cesty.

[46] Výjimku z výše uvedeného představují do jisté míry cesty, které jsou veřejně užívané „od nepaměti“ a z důvodu naléhavé komunikační potřeby. U takových cest objektivně není možné prokázat, zda některý z jejich vlastníků v minulosti s takovým užíváním souhlasil, vzhledem k dlouhodobému užívání těchto cest veřejností se proto souhlas vlastníka presumuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, č. 2826/2013 Sb. NSS). O takovou cestu se však v nynější věci nejedná, neboť nyní posuzovaná sporná cesta vznikla teprve na přelomu 60. a 70 let minulého století, a není tak užívaná „od nepaměti“.

[47] K námitce stěžovatele ohledně posuzování vzniku veřejně přístupné účelové komunikace „*po restituci*“ je předně nutné uvést, že krajský soud v napadeném rozsudku nehovořil o posuzování vzniku, ale o posuzování udělení konkludentního souhlasu s užíváním komunikace veřejností. Zároveň nešlo o posuzování „*po restituci*“, jelikož v projednávané věci k žádné restituci nedošlo. Dotčené pozemky byly i v době před rokem 1989 v soukromém vlastnictví. Tehdejší vlastníci však byli zásadním způsobem omezeni

v možnosti nakládání s dotčenými pozemky, jelikož ty sloužily k družstevnímu užívání místním jednotným zemědělským družstvem (JZD). Družstvo ovšem nemohlo udělit souhlas s veřejným užíváním sporné cesty, jelikož nebylo jejím vlastníkem.

[48] Závěr krajského soudu, že konkludentní souhlas s veřejným užíváním sporné cesty mohl být projevem nejdříve po roce 1989, pak z judikatury Nejvyššího správního soudu žádným způsobem nevybočuje. Kasační soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvádí, že v případech, kdy vlastník nemohl v době nesvobody před rokem 1989 projevit nesouhlas s veřejným užíváním cesty z důvodu nuceného omezení jeho vlastnického práva, mohl tak učinit bezprostředně po roce 1989 (srov. rozsudky ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 – 85, č. 3571/2017 Sb. NSS; a ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017 – 48). Stěžovatel navíc ani neuvádí, s jakým konkrétním zákonným ustanovením či rozhodnutím by měl být uvedený závěr krajského soudu v rozporu. Tato námitka tedy není důvodná.

[49] Pokud jde o nesouhlas žalobců s veřejným užíváním sporné cesty, Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že vymáhání úplaty za užívání sporné cesty a umístění brány není projevem nesouhlasu s veřejným užíváním. Lze si totiž jen stěží představit zjevnější projev nesouhlasu. Veřejné užívání komunikace je nutné chápat jako *obecné užívání* ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého *smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak*. Vymáhání úplaty za užití komunikace (kromě zákonných výjimek) tedy zjevně odporuje již samotné definici obecného užívání, které je **bezplatné**. Totéž platí pro umístění brány, kterým vlastník brání tomu, aby byla komunikace užívána **každým**, jelikož si vyhrazuje právo rozhodovat o tom, kdo a kdy smí jeho komunikaci užívat.

[50] Ohledně cedule v podobě zákazové „značky“ u vjezdu na spornou cestu krajský soud vzal v napadeném rozsudku v úvahu, že se nejedná o dopravní značku ve smyslu § 62 zákona o silničním provozu, proto k jejímu umístění nebylo nutné žádné povolení či opatření obecné povahy. Podle krajského soudu šlo pouze o „neformální“ vyjádření nesouhlasu s užíváním sporné cesty srovnatelné s umístěním cedule s nápisem „*soukromá cesta*“. Stěžovatel tyto závěry krajského soudu v kasační stížnosti pomíjí a ve své argumentaci nadále vychází z chybného předpokladu, že tímto způsobem by bylo možné nesouhlas vyjádřit, jediné pokud by daná „značka“ byla dopravní značkou ve smyslu § 62 zákona o silničním provozu. Skutečnost, že dopravní značku zakazující vjezd všem vozidlům lze umístit pouze za zákonem stanovených podmínek, tedy není v projednávané věci podstatná, jelikož v projednávané věci se o dopravní značku nejedná (a krajský soud tuto okolnost výslovně zohlednil ve svých závěrech).

[51] Podstatné je naopak, že na „značce“ umístěné u vjezdu na spornou cestu byl nápis „*soukromý pozemek*“. Takový nápis totiž jednoznačně vyjadřuje vůli žalobců ponechat spornou cestu v soukromém užívání. Není přitom rozhodné, že tento nápis byl umístěn přímo na dané „značce“, nikoliv na dodatkové tabulce, jak to běžně bývá u dopravních značek, jelikož – jak již bylo uvedeno – nešlo o dopravní značku ve smyslu § 62 zákona o silničním provozu.

[52] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s krajským soudem, že ze skutkových zjištění správních orgánů je zjevné, že žalobci nejpozději v roce 2010 vyjádřili nesouhlas

pokračování

s veřejným užíváním sporné cesty. Ve vztahu k souhlasu předchozích vlastníků dotčených pozemků jsou pak skutková zjištění správních orgánů nedostatečná a neumožňují učinit závěr, zda některý z předchozích vlastníků vyjádřil souhlas či nesouhlas s veřejným užíváním. Krajský soud proto nepochybil, pokud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, a z tohoto důvodu jej zrušil.

[53] Kasační stížnost stěžovatele tedy není důvodná.

Vb. Posouzení kasační stížnosti stěžovatelů

[54] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v řízení před správními soudy vystupuje každý ze stěžovatelů jako samostatný účastník, a proto je každý z nich zvlášť povinen zaplatit soudní poplatek (viz rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 As 74/2011 - 251). Vzhledem k tomu, že stěžovatelé s podáním návrhu poplatků neuhradili, vyzval je soud usnesením ze dne 4. 4. 2025, č. j. 21 As 61/2025 - 20, aby ve lhůtě patnácti dnů od doručení tohoto usnesení každý z nich soudní poplatek zaplatil. V uvedené lhůtě Nejvyšší správní soud obdržel pouze jeden soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a to za osobu zúčastněnou na řízení I).

[55] Soud řízení zastaví, stanoví-li to s. ř. s. nebo zvláštní zákon (§ 47 písm. c) s. ř. s.). Z § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vyplývá, že poplatková povinnost vzniká podáním návrhu. Podle § 9 odst. 1 téhož zákona platí, že nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí lhůty soud řízení zastaví. Usnesení s výzvou bylo stěžovatelům doručeno prostřednictvím jejich zástupce dne 4. 4. 2025. Jelikož osoby zúčastněné na řízení II) až VIII) soudní poplatek ve stanovené lhůtě (ani po jejím uplynutí) nezaplatily, soud řízení o jejich kasačních stížnostech zastavil (§ 47 písm. c) s. ř. s.) výrokem I. tohoto rozsudku a současně (za použití § 120 s. ř. s.) rozhodl tak, že dle § 60 odst. 3 s. ř. s. žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, pokud jde o řízení o těchto kasačních stížnostech (výrok II. tohoto rozsudku).

[56] Nejvyšší správní soud se tedy nadále zabýval pouze kasační stížností osoby zúčastněné na řízení I) [dále též „stěžovatelka“], která soudní poplatek řádně a včas uhradila.

[57] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku konkludentního souhlasu s veřejným užíváním dotčených pozemků, jelikož v řízení nebylo prokázáno, že by žalobci nebo jejich právní předchůdci vyjádřili kvalifikovaný nesouhlas. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[58] Není pravdou, že by ve správním řízení či v řízení před krajským soudem nebyl prokázán kvalifikovaný nesouhlas žalobců s veřejným užíváním dotčených pozemků. Jak uvedl krajský soud, u vjezdu na spornou cestu byla nejpozději od roku 2014 umístěna zákazová „značka“ s nápisem „*soukromý pozemek*“. Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním komunikace lze projevit např. oplocením pozemku, umístěním překážky na komunikaci nebo **umístěním cedula** (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS; a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 - 59).

[59] Skutečnost, že umístění cedule v podobě zdánlivé dopravní značky může vyjadřovat nesouhlas s veřejným užíváním komunikace ostatně nerozporuje ani stěžovatelka. Pouze tvrdí, že takový nesouhlas projeví jen ten, kdo ceduli umístí, což žalobci dle svých vlastních tvrzení nebyli. *Ad absurdum* by však podle tohoto výkladu bylo nutné, aby při každé změně vlastnictví pozemku jeho nový nabyvatel ceduli projevující nesouhlas s veřejným užíváním vyměnil či alespoň odstranil a znovu umístil původní ceduli; to vše jen pro „potvrzení“ nesouhlasu předchozího vlastníka vyjádřeného již samotnou existencí původní cedule.

[60] Pro posouzení souhlasu vlastníka komunikace s jejím užíváním veřejností tedy není podstatné, kdo konkrétně k dané komunikaci umístil zákazovou „značku“ či jinou ceduli vyjadřující nesouhlas s takovým užíváním. Pokud vlastník komunikace ceduli v přiměřené době neodstraní, lze předpokládat, že s jejím umístěním souhlasí, a projevuje tak nesouhlas s veřejným užíváním dané komunikace.

[61] Zdejší soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že umístění cedule v podobě zákazové „značky“ u vjezdu na spornou cestu lze považovat za kvalifikovaný nesouhlas žalobců s užíváním sporné cesty veřejností. Bez ohledu na to, kdo tuto „značku“ umístil, žalobci ji neodstranili a ponechali ji na místě několik let (z fotografií provedených k důkazu krajským soudem na jednání vyplynulo, že se nacházela na místě nejméně v letech 2014–2019), zjevně tedy s jejím umístěním (a s takovým projevením nesouhlasu s veřejným užíváním sporné cesty) souhlasili. V řízení před krajským soudem bylo navíc nesporné, že žalobci k vjezdu na dotčené pozemky umístili v roce 2010 samonosnou bránu, což lze rovněž považovat za kvalifikovaný nesouhlas s užíváním sporné cesty veřejností (viz též vypořádání kasační stížnosti stěžovatele výše).

[62] Co se týče vyjádření nesouhlasu právními předchůdci žalobců, je pravdou že toto v řízení prokázáno nebylo. To ovšem k prohlášení existence veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích nestačí, jelikož – jak již bylo uvedeno výše – v případě pochybností ohledně souhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním je nutné rozhodnout ve prospěch vlastníka. Naopak musí být prokázáno, že některý z předchozích vlastníků sporné cesty (vzhledem ke zjevnému nesouhlasu současných vlastníků) alespoň strpěl její skutečné užívání veřejností (tedy s ním konkludentně souhlasil). Tato skutečnost však z dosavadních zjištění správních orgánů nevyplývá, jelikož správní spis neobsahuje dostatek podkladů ve vztahu k období, kdy dotčené pozemky vlastnily právní předchůdci žalobců (v podrobnostech viz vypořádání kasační stížnosti stěžovatele). Dosavadní skutková zjištění správních orgánů tedy nejsou dostatečná pro závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud proto rozhodnutí stěžovatele správně zrušil.

[63] Pokud pak krajský soud poukazoval na opotřebení zákazové „značky“ či na soukromoprávní ujednání o přístupu osoby zúčastněné na řízení IX) na její pozemek, zjevně nečinil konkrétní skutkové závěry, nýbrž pouze upozorňoval na to, že ze zjištěného skutkového stavu vyplývají navíc indicie, které jsou v rozporu s dosavadními skutkovými závěry správních orgánů. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud považuje za předčasné dílčí námitky stěžovatelky, kterými se vymezuje proti úvahám krajského soudu o umístění zákazové „značky“ před rokem 2014 či o možném úmyslu S. M. upravit užívání dotčených pozemků soukromoprávními instituty. Postoj právních předchůdců žalobců, jako vlastníků, k užívání sporné cesty veřejností a jejich případný souhlas

pokračování

či nesouhlas bude teprve nutné zjistit v dalším řízení před správními orgány a bude na účastnících tohoto řízení, aby v této souvislosti případně doplnili svá skutková tvrzení a navrhli k nim důkazy.

[64] Pro úplnost nicméně Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud stěžovatele nezavázal, aby bez dalšího považoval fotografii z roku 2014 za důkaz o umístění „značky“ před rokem 2014, jak se stěžovatelka mylně domnívá. V závěru napadeného rozsudku pouze konstatoval, že „[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. 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.“ S právě uvedeným se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[65] Co se týče námitky nesprávného posouzení užívání dotčených pozemků veřejností, s tou se zdejší soud částečně ztotožňuje, nesouhlasí však s argumentací stěžovatelky. Stěžovatelka totiž nesprávně směšuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, pokud se domnívá, že souhlas vlastníka komunikace se musí vztahovat pouze k jejímu užívání osobami s nutnou komunikační potřebou. Jedná se o dva samostatné znaky, které sice musí být naplněny současně, ale každý z nich je třeba zkoumat zvlášť (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 – 14, č. 3371/2016 Sb. NSS; a ze dne 31. 10. 2023, č. j. 6 As 180/2022 – 69).

[66] Znak *nutné komunikační potřeby* – který v řízení před krajským soudem nikdo nerozporoval – se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním nemovitostem (případně konkrétním osobám). Souhlas vlastníka jakožto znak veřejně přístupné účelové komunikace se naopak musí vztahovat k jejímu užívání blíže neurčeným okruhem osob, tj. veřejností (srov. výše citované rozsudky č. j. 6 As 213/2015 – 14 a 6 As 180/2022 – 69). Takový souhlas lze udělit výslovně nebo konkludentně tím, že vlastník komunikace strpí její obecné užívání veřejností.

[67] Jak správně uvedl krajský soud, konkludentní souhlas vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním lze dovodit pouze v případě, že je komunikace skutečně užívaná veřejností. Pokud totiž komunikace užívaná není, nemá její vlastník důvod projevovat svůj nesouhlas (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 – 22; a ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49). Nejvyšší správní soud však považuje za nutné korigovat závěr krajského soudu, jenž chybně (navíc bez opory v zákonné úpravě či judikatuře) dovodil, že obyvatele bytového domu, jejich návštěvy a poskytovatele služeb nelze pokládat za *veřejnost*.

[68] Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku č. j. 1 As 51/2023 – 54 uvedl, že není vyloučeno, aby veřejnost tvořil i malý okruh osob, pokud je již tento okruh pro vlastníka cesty neurčitý. Při posuzování souhlasu vlastníka s veřejným užíváním komunikace totiž není podstatné, zda je okruh uživatelů komunikace objektivně neurčitý. Podstatné je, zda má vlastník přehled o jednotlivých osobách, které komunikaci skutečně užívají, a zda má nad okruhem uživatelů komunikace kontrolu. Pokud vlastník strpí to, že jeho cestu užívají

(z jeho pohledu) cizí osoby a on sám nemá kontrolu nad tím, kdo cestu použije, pak konkludentně souhlasí s obecným užíváním dané cesty veřejností.

[69] Krajský soud nicméně i přesto dospěl ke správnému závěru, že z dosavadních skutkových zjištění správních orgánů nelze konstatovat, že spornou cestu před rokem 2008 užívala veřejnost (pozdější období není s ohledem na nesouhlas žalobců podstatné – pozn. NSS). Správní orgány se totiž nezabývaly okruhem skutečných uživatelů sporné cesty a chybně vycházely především z toho, že spornou cestu mohl užívat teoreticky kdokoli (zejména obyvatelé bytového domu, jejich návštěvy, přátelé, poskytovatelé služeb či zákazníci). Pro zjištění konkrétních okolností užívání sporné cesty a absence či existence nesouhlasu jejich předchozích vlastníků však nepostačuje „teoretická“ představa, ale je nutno obstarat dostatečné důkazy.

[70] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí také poukázal na to, že se vedle dotčených pozemků nachází budova obecního úřadu a vchod do této budovy směřuje na spornou cestu (viz výřez z katastrální ortofoto mapy výše). Z této skutečnosti však bez dalšího nelze dovodit, že veřejnost spornou cestu užívala v rozsahu vymezeném v rozhodnutí stěžovatele (resp. v geometrickém plánu č. 360-20/2023), tedy až k bytovému domu.

[71] Pokud jde o tvrzení stěžovatelky ohledně parkování cizích vozidel na sporné cestě, které dokládá fotografiemi z období od 14. 4. 2025 do 24. 4. 2025 (tedy období po vydání napadeného rozsudku), toto tvrzení není pro posouzení nynější věci podstatné. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. totiž *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. navíc *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží*. Ze stejného důvodu pak není podstatné tvrzení žalobců ohledně budoucího vzniku jiné přístupové cesty k bytovému domu.

[72] Kasační stížnost stěžovatelky tedy není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[73] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti stěžovatelky i stěžovatele nedůvodnými, zamítl je za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok III. tohoto rozsudku).

[74] Zdejší soud připomíná, že v dalším řízení je stěžovatel podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem krajského soudu, 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. 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. Je tedy na stěžovateli, aby se v dalším řízení dostatečně zabýval otázkou udělení souhlasu s veřejným užíváním sporné cesty, a to i ve světle závěrů vyslovených v tomto rozsudku.

[75] Nejvyšší správní soud považuje dále za vhodné upozornit stěžovatele s ohledem na hospodárnost řízení na skutečnost, že v jeho rozhodnutí chybí výrok, kterým

pokračování

by rozhodl o odvolání žalobců. Z odůvodnění rozhodnutí je sice zřejmé, že se s odvolacími námitkami žalobců neztotožnil, tuto skutečnost měl však promítnout také do výrokové části rozhodnutí. V dalším řízení by tedy měl stěžovatel postupovat tak, aby bylo z výrokové části jeho rozhodnutí zřejmé, jak rozhodl o odvolání žalobců (resp. o obou odvoláních). V opačném případě by totiž mohl své rozhodnutí zatížit vadou nepřezkoumatelnosti.

[76] O nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatelky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci měli ve věci plný úspěch, mají tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení před Nejvyšším správním soudem důvodně vynaložili. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobců za jeden společný právní úkon při zastupování dvou osob, a to vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], která činí podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 5 a ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu, částku 8 316 Kč; a dále paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobců doložil, že je plátcem DPH, je tato odměna a náhrada hotových výdajů navýšena o částku odpovídající DPH v sazbě 21 %. Celková výše odměny tedy činí 10 607 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelce stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok IV. tohoto rozsudku). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že náklady vynaložené na dupliku žalobců ze dne 23. 6. 2025 nepovažoval za důvodně vynaložené, jelikož v ní žalobci pouze stručně reagovali na nepodstatná tvrzení stěžovatelky, případně sami uváděli další pro věc nepodstatné skutečnosti (viz odst. [71] tohoto rozsudku). Právo na náhradu těchto nákladů proto žalobcům nepřiznal.

[77] I o nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatele rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci měli ve věci plný úspěch, mají tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení před Nejvyšším správním soudem důvodně vynaložili. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobců za jeden společný právní úkon při zastupování dvou osob, a to vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], která činí podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 5 a ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu, částku 8 316 Kč; a dále paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobců doložil, že je plátcem DPH, je tato odměna a náhrada hotových výdajů navýšena o částku odpovídající DPH v sazbě 21 %. Celková výše odměny tedy činí 10 607 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok V. tohoto rozsudku).

[78] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neuložil osobám zúčastněným na řízení II) až IX) žádnou povinnost a tyto osoby přiznání náhrady

nákladů řízení nepožadovaly. Právo na náhradu nákladů řízení jim proto (za použití § 120 s. ř. s.) nevzniklo (výrok VI. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. září 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu