



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobců: a) **PhDr. M. J.**
bytem X
b) **J. B.**
bytem X
oba zastoupeni advokátem JUDr. RNDr. Jiřím Exnerem
sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5

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

za účasti: **obec Louňovice**
sídlem Horní náves 6, Louňovice
zastoupena advokátem Mgr. Josefem Žďárským
sídlem Revoluční 763/5, Praha 1

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 14. 12. 2022, č. j. 125278/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Odůvodnění:**I. Vymezení věci**

1. Podáním doručeným dne 26. 4. 2013 obecnímu úřadu Louňovice (dále jen „obecní úřad“) žalobci požádali o určení, že na neoplocené části pozemku p. č. X1 v k. ú. a obci X (všechny dále uváděné pozemky se nachází v tomtéž katastrálním území) se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015 (srov. čl. II bod 3 zákona č. 268/2015 Sb.; dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalobci ve své žádosti uvedli, že *„viditelně oddělená, zpevněná účelová komunikace“* vedoucí po p. č. X1 je jediným příjezdem a jedinou komunikační spojnici mezi veřejnou místní komunikací a (mimo jiné) jejich společně vlastněným pozemkem p. č. X2. Odkazovali na to, že komunikace byla vybudována na základě společného povolení stavby *„prodejního areálu a skladování ušlechtilého kamene včetně zásobovací komunikace, přípojek elektro, splaškové kanalizace a vody, skladovacích ploch a stání pro 6 vozidel“* (dále jen „prodejní areál“) vydaného dne 7. 12. 2009 stavebním úřadem města Říčany poté, co posoudil soulad s územně plánovací dokumentací a cíli územního plánování obce Louňovice. To následně potvrdila obec Louňovice svým sdělením ze dne 8. 2. 2010, které sloužilo jako podklad ke kolaudačnímu souhlasu s užíváním prodejního areálu ze dne 2. 11. 2010. V tomto sdělení obec konstatovala nesouhlas s oplocením zbylé části pozemku p. č. X1 s tím, že *„stavební komisi byla předložena dne 07.01.2010 žádost o vyjádření k vydání povolení stavby oplocení pozemku p.č. X1 a X3 v k.ú. X (pozemek p.č. X1 byl rozdělen geometrických plánem č. XY na pozemek p.č. X1 a X3 v k.ú. X) firmy Delcy-SP, s.r.o. S ohledem na budoucí využití pozemku označeného číslem X3 jako 1/2 obslužné komunikace pro celou lokalitu, se nesouhlasilo s umístěním vjezdových vrat v p.č. X3 a nesouhlasilo se s oplocením tohoto pozemku.“* V závěru žádosti žalobci zdůraznili, že nabyvatele pozemku p. č. X1, společnost DELCY-SP s. r. o. (v roce 2010 došlo ke změně názvu na Garden stone s. r. o. a následně v roce 2019 na Kámen Bohemia s. r. o.) v kupní smlouvě upozornili na to, že kupuje pozemek, jehož část bude součástí budoucí veřejné místní komunikace.
2. Obecní úřad rozhodnutím ze dne 31. 7. 2013 deklaroval, že na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. K odvolání žalobců toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 3. 2014 zrušil a věc vrátil obecnímu úřadu k novému projednání. V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí uvedl, že celý postup obecního úřadu před vydáním rozhodnutí měl natolik závažné procesní vady, že mohly mít vliv na jeho zákonnost, přičemž v dalším projednání věci se měl obecní úřad zaměřit nejen na dodržování procesních práv účastníků, ale měl se i věcně zabývat jednotlivými znaky veřejně přístupné účelové komunikace, u kterých měl své závěry řádně zdůvodnit.
3. Následně obecní úřad rozhodnutím ze dne 19. 8. 2014 opět deklaroval, že na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. I toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2014 zrušil a věc vrátil k novému projednání. Konstatoval, že rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť obecní úřad neuvedl, jakým způsobem, jak a proč hodnotil důkazní prostředky. Dále se obecní úřad nijak nevypořádal s posouzením nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalovaný poukázal na to, jakými kritérii se obecní úřad má zabývat při posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace, s tím, že doposud tak neučinil. Z věcného hlediska se žalovaný existencí veřejně přístupné účelové komunikace nezabýval.
4. Poté obecní úřad rozhodnutím ze dne 3. 4. 2015 znovu deklaroval, že na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný znovu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

k odvolání žalobců i toto rozhodnutí rozhodnutím ze dne 6. 10. 2015 zrušil a věc vrátil k novému projednání s tím, že je nadále nepřezkoumatelné a zmatečné.

5. Následně obecní úřad rozhodnutím ze dne 6. 1. 2016 počtvrté deklaroval, že na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 5. 2016 také toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání s upozorněním, že právní názor vyjádřený v předchozím zrušovacím obecní úřad zcela ignoroval, a navíc ze spisu vyjmul část spisové dokumentace. Proto žalovaný shledal rozhodnutí obecního úřadu nepřezkoumatelným a zmatečným. Žalovaný zdůraznil, že obecní úřad se musí konkrétně zabývat námitkami žalobců a při této příležitosti citoval z jimi zmiňovaného vyjádření obecního úřadu ze dne 9. 5. 2012, kde bylo uvedeno, že „... *vlastník pozemku p.č. X1 tento pozemek na své jižní straně v celé jeho délce úměrně zmenšil a oplocením tím vytvořil 1/2 šířky komunikace, která je v současnosti ke svému účelu, byť omezeně, již využívána. Svým významem tudíž splňuje dikci ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pro kategorii veřejně přístupné účelové komunikace.*“ a též ze sdělení obce Louňovice ze dne 8. 2. 2010 (viz bod 1), jež byly ze správního spisu vyjmuty a z jejichž textu se jeví, že na neoplocené části pozemku p. č. X1 vznikla komunikace pro celou lokalitu, v rozhodnutí o společném povolení prodejního areálu označená samostatným p. č. X3 (poznámka soudu: z obsahu správního spisu ovšem plyne, že geometrický plán na oddělení pozemku p. č. X3 vlastník pozemku p. č. X1 nikdy nepředložil katastrálnímu úřadu k zápisu). Obecní úřad se měl podle žalovaného mj. v souvislosti se zjištěním souhlasu vlastníka s užíváním komunikace veřejností zabývat tím, zda vlastník prodejního areálu nevstoupil do práv a povinností předchozího vlastníka.
6. Obecní úřad rozhodnutím ze dne 30. 8. 2016 opět deklaroval, že na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Na základě odvolání žalobců ale žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2017 zrušil i páté rozhodnutí obecního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí konstatoval, že právním názorem vyjádřeným ve třetím a čtvrtém zrušovacím rozhodnutí se obecní úřad sice zabýval, ale nerespektoval jej. Dále žalovaný konstatoval, že pokud obecní úřad ve svém rozhodnutí vychází z toho, že v přístupu na pozemek p. č. X1 nebylo bráněno a že komunikace tam se nacházející je užívána bez omezení po několik let (tj. minimálně od 2. 11. 2010 do 30. 7. 2013), znamenalo by to, že vlastník prodejního areálu konkludentně souhlasil s tím, že část jeho pozemku bude sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace (toto strpěl), neboť s takovým užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas. Na skutečnost, že část daného pozemku bude využita jako obslužná komunikace pro celou lokalitu, byl vlastník předmětného pozemku upozorněn v kupní smlouvě ze dne 28. 12. 2007 a ve spisu není žádný doklad, že by do 30. 7. 2013 někdo používání pozemku bránil. Žalovaný také konstatoval, že „*v řízení není pochyb o tom, že v současné době neexistuje plnohodnotná (vlastně neexistuje žádná) alternativa přístupu [na pozemek žalobců]*“ (doplněno soudem). Žalovaný dále poukázal na absentující argumentaci obecního úřadu stran sdělení obce Louňovice ze dne 8. 2. 2010 a stran jeho vyjádření ze dne 9. 5. 2012.
7. Následně obecní úřad vydal dne 29. 6. 2017 šesté rozhodnutí, kterým deklaroval, že (i) na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace a že (ii) pozemek p. č. X1, mimo oplocenou část, je uzavřený areál dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný tentokrát rozhodnutím ze dne 29. 11. 2017 zamítl a prvostupňové rozhodnutí

potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že daný pozemek není určen jako pozemní komunikace k obecnému užívání, neboť v katastru evidovaný druh a způsob jeho využití je „jiná plocha“. Dodal, že skutečnost, že část pozemku p. č. X1 je neoplocená, ještě nezakládá obecné užívání tam nacházející se cesty. Dále pak dovodil, že z kupní smlouvy ze dne 28. 12. 2007 nevyplývá, že by se kupující pozemku p. č. X1 zavázal oddělit část převáděného pozemku k veřejnému užívání, přičemž žalobci ani nepředložili důkazy o tom, že se na zmíněném pozemku nachází stavba komunikace. Konkrétně uvedl, že *„odvolatelé namítají vznik stavby komunikace na pozemku parc.č. X1, aniž tuto skutečnost dokládají konkrétním konstitutivním rozhodnutím či opatřením speciálního stavebního úřadu v této věci (dopravně liniová stavba musí být řádně rozhodnutím povolena a poté, na základě kolaudační prohlídky, dána opatřením do užívání).“* Žalobci podle žalovaného neprokázali existenci souhlasu vlastníka pozemku s užíváním cesty v režimu veřejného užívání ani existenci jejich nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

8. Proti tomuto rozhodnutí se žalobci bránili žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které namítali jeho překvapivost a nepřezkoumatelnost. Krajský soud v Praze dne 22. 10. 2020 rozsudkem č. j. 43 A 12/2018-107 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení se závěrem, že se odchýlil od svého (v předcházejících rozhodnutích opakovaně vyjádřeného) právního názoru, aniž by tento odklon jakkoliv odůvodnil, např. podstatnou změnou skutkových či právních okolností nebo změnou judikatury. Protože soud shledal námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou, nezabýval se napadnutým rozhodnutím věcně.
9. Žalovaný následně zareagoval rozhodnutím ze dne 22. 2. 2021, v jehož výroku deklaroval, že rozsudkem č. j. 43 A 12/2018-107 se ruší jeho rozhodnutí ze dne 29. 11. 2017, a věc postoupil s odkazem na § 78 s. ř. s. k novému projednání a vydání rozhodnutí Městskému úřadu v Říčanech, odboru správních agend a dopravy – oddělení dopravy, jako nově věcně příslušnému prvoinstančnímu orgánu. Vzhledem k tomu, že žaloba žalobců proti tomuto rozhodnutí žalovaného byla Krajským soudem v Praze odmítnuta usnesením ze dne 23. 7. 2021, č. j. 54 A 14/2021-19, jako nepřípustná (nesměruje proti konečnému rozhodnutí ve věci), obrátili se s podnětem na zahájení přezkumného řízení na Ministerstvo dopravy, které z moci úřední rozhodnutím ze dne 4. 8. 2021 přezkoumalo rozhodnutí žalovaného a shledalo jeho nezákonnost, neboť pouze deklarovalo skutečnost danou rozsudkem soudu, opomnělo ve výroku zrušit rozhodnutí obecního úřadu a v rozporu s přechodnými ustanoveními zákona č. 268/2015 Sb. přikázalo věc k projednání městskému úřadu, ačkoliv v dříve zahájených řízeních zůstala zachována věcná příslušnost obecního úřadu. Ministerstvo dopravy proto výrok rozhodnutí žalovaného změnilo tak, že se ruší (šesté) rozhodnutí obecního úřadu a věc se mu vrací k novému projednání. Věcně se problematikou veřejně přístupné účelové komunikace nezabývalo.
10. Obecnímu úřadu byla na základě žaloby na ochranu proti nečinnosti v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 54 A 50/2021-38, stanovena povinnost ve věci rozhodnout do 30 dnů od právní moci rozsudku. Soud obecnímu úřadu vytkl jeho pasivní vyčkávání na navrácení správního spisu od žalovaného bez snahy o jakékoliv aktivní kroky pro jeho získání či alespoň pořízení kopie správního spisu. Obecní úřad následně s ohledem na tvrzenou ztrátu správního spisu vytvořil „nový spis“ pod spisovou značkou SZ 195/16/22, který se skládá z celkově 53 dokumentů založených bez chronologického pořadí, a vyzval účastníky, aby mu poskytli všechna svá podání, která dosud ve věci učinili, a veškeré

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

listinné důkazy, které již v minulosti do spisu vložili. Následně dne 17. 8. 2022 uskutečnil ústní jednání spojené s ohledáním na místě, během něhož pořídil fotodokumentaci současného stavu. Při této příležitosti do spisu doplnili listiny prostřednictvím svých zmocněnců žalobci a obec Louňovice. Žalobci konstatovali, že zatarasená část pozemku p. č. X1 stále znemožňuje přístup k jejich pozemku, který není napojen na ulici K., protože je na této straně oplocen. Na to jednatel vlastníka prodejního areálu reagoval konstatováním, že komunikace byla zkolaudována jako zásobovací cesta a nikdy nebyl dán souhlas s jejím užíváním pro přístup na jiné pozemky. Se žalobci se shodl v tom, že v minulosti na pozemku p. č. X1 bylo pole, žalobci ale podotkli, že tehdejší přístup na zcelený lán probíhal přes asfaltový sjezd v místě, kde začíná nyní sporná komunikace.

11. Následně pak obecní úřad rozhodnutím ze dne 22. 8. 2022, č. j. 520/2022/1 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), deklaroval, že (i) na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace a že (ii) na pozemku p. č. X1, mimo oplocenou část, je uzavřený areál dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V tomto rozhodnutí, zdůvodněném mnohem obšírněji než rozhodnutí předchozí, a to včetně citací z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), dovodil, že na pozemku p. č. X1 sice existuje v terénu patrná cesta, tato cesta však nepokračuje na pozemek žalobců. Existenci cesty je třeba zkoumat ke dni umístění pevných překážek. K takovému stavu došlo nejpozději dne

2. 10. 2012, kdy již žalobci ve svém podání uváděli, že na komunikaci u jejich pozemku jsou denně parkována vozidla, která tím brání přístupu. Původně, než došlo k oddělení pozemku p. č. X1 a od žalobců jej nabyla společnost Kámen Bohemia, s.r.o., byl pozemek uceleným lánem pole, na němž nebyla žádná pozemní komunikace patrná, v letech 2009 a 2010 pak byl pozemek stavenišťem, přičemž komunikace byla zkolaudována a mohla být užívána ode dne 2. 11. 2010. Pozemek žalobců byl přitom součástí jednotně obdělávaného lánu pole až do vybudování vlastního oplocení, k čemuž získali povolení teprve dne 20. 3. 2012. Z letecké fotografie z roku 2011 tak obecní úřad zjistil, že z komunikace nebylo běžně přejížděno na pozemek žalobců, na hranicích parcel je totiž vidět souvislý pruh vzrostlé zeleně, který není přerušen viditelnými kolejemi či vyšlapanou pěšinou pokračující z komunikace na pozemku p. č. X1, což platí i pro snímek z roku 2015, který na pozemku žalobců též takové viditelné znaky pozemní komunikace nezachycuje. I když pozemek žalobců zjevně byl udržován, takže se na něj vlastníci nějak dostávali, již v následujícím roce po vybudování komunikace na pozemku p. č. X1 žalobci uváděli, že vlastník prodejního areálu jejímu užívání jinými osobami než jeho vlastními návštěvníky setrvale brání. Je tedy patrné, že souhlas s jeho užíváním veřejností za účelem přístupu na další pozemky nedal, což později v roce 2017 potvrdil i umístěním cedule s nápisem „soukromý pozemek“. Pozemek p. č. X1 by nadto sloužil jen k přístupu na pozemek žalobců. Žalobci doložený individuální souhlas vlastníkově dále navazujícího pozemku p. č. X4 s použitím jejich pozemku pro přístup je podle obecního úřadu soukromoprávním souhlasem, takže je patrné, že ani žalobci nepovažují žádnou část svého pozemku za veřejně přístupnou účelovou komunikaci a nepočítají s jejím obecným užíváním. Kromě toho pozemek p. č. X4 přiléhá až k cestě na pozemku p. č. X5, a jeho vlastník tak k přístupu na něj nepotřebuje používat pozemek žalobců, zejména když na něj najíždí zemědělskou technikou. Nadto ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace nestačí její užívání jen vlastníky přilehlých pozemků, nýbrž musí jít o obecné užívání neomezeným okruhem osob. Předmětná cesta nikdy nebyla předmětem obecného užívání, neboť byla vybudována jen jako „zásobovací komunikace“ prodejního areálu a takto byla i užívána. Nic na tom nemění ani kupní smlouva, v níž žalobci kupujícího pouze upozornili na to, že část pozemku je určena územním plánem jako komunikace. Územní plán, stejně jako vybudování prodejního areálu v souladu s jeho požadavky nemá podle obecního úřadu na vznik veřejně přístupné účelové komunikace žádný vliv, územní plán představuje jen limit využití území, který nedovolil v dané části pozemku umístění oplocení. Z předložených důkazů pouze plyne, že o trase budoucí místní komunikace bylo jednáno, nikoliv však to, že by vznikla na pozemku p. č. X1 (ostatně nový územní plán s ní již v tomto místě nepočítá). Obecní úřad neshledal naplněnou ani podmínku nutné komunikační potřeby, neboť podle listiny založené ve správním spisu byl Ředitelstvím silnic a dálnic (dále jen „ŘSD“) dne 1. 11. 2007 vysloven souhlas se zřízením sjezdu z ulice K. na tehdejší pozemek p.č. X6, což svědčí spíše o možnosti než nemožnosti jiného přístupu než přes pozemek p. č. X1. Žalobci v realizaci tohoto záměru nepokračovali, takže nemožnost jiného přístupu neprokázali. Podle obecního úřadu ani přes jeho výzvu tedy žadatelé neprokázali existenci všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Takovým důkazem nejsou dopisy obce Louňovice ze dne 9. 5. 2012 a 14. 5. 2012, které nemají povahu osvědčení, jelikož nejsou opřeny o žádný podklad a nebyly vydány zákonem předepsaným způsobem. Veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout vydáním osvědčení nebo rozhodnutí, ale vzniká naplněním definičních znaků ze zákona, přičemž posouzení naplnění těchto znaků bylo právě předmětem nyní vedeného správního

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

řízení. Výrok II pak byl odůvodněn tím, že zjištěná komunikace, byť není oplocena, byla zkolaudována a skutečně též slouží jako příjezd a parkovací a skladovací prostor výhradně pro prodejní areál.

12. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci dne 11. 9. 2022 včasné odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 12. 2022, č. j. 125278/2022/KUSK-DOP/Svo (dále jen „napadené rozhodnutí“), výrokem I zamítl, přičemž výrok I prvostupňového rozhodnutí potvrdil, a vedle toho výrokem II zrušil výrok II prvostupňového rozhodnutí a v této části řízení zastavil. Žalovaný popsal definiční kritéria veřejně přístupné účelové komunikace a uznal, že tentokrát se obecní úřad zabýval podrobně všemi kritérii. Na základě volně dostupných starých leteckých snímků i žalovaný vyvodil, že v době rozhodování byla cesta na pozemku p. č. X1 v terénu patrná a sloužila k užití silničními a jinými vozidly a chodci, a splňuje tedy zákonné kritérium spočívající v rozsahu zřetelnosti v terénu. K tomu však dodal, že cesta nebyla obecně užívána, neboť její vznik byl spjat se vznikem prodejního areálu. Právě (a výhradně) k němu cesta zajišťovala přístup. Žalovaný dále uvedl, že pokračování cesty na pozemku žalobců lze zaznamenat až na leteckých snímcích pořízených po datu kolaudace prodejního areálu, kvalitativně však odpovídá pouze vyjetým kolejím, které nenesou znaky masivního užívání. Před vybudováním prodejního areálu zde bylo pouze pole. I po oplocení pozemků p. č. X1 a X2 jsou ostatní pozemky nadále obdělávány jako jeden celek, přičemž zemědělská společnost má několik možností kudy na pole vjíždět. Z ničeho neplyne, že by pozemek p. č. X4 náhle vyžadoval samostatný přístup. Zjištěná cesta podle žalovaného sice tedy slouží i ke spojení jednotlivých nemovitostí a jejich napojení na pozemní komunikace, důležité však je, zda slouží k obecnému užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Je tedy nutné vést úvahu, kdo a z jakého důvodu mohl cestu po jejím vzniku užívat. Cesta byla vybudována pro zákazníky prodejního areálu, což plyne již z toho, že ji povolil a zkolaudoval obecný stavební úřad. Pokud by byla budována jako veřejně přístupná účelová komunikace, pak by ji musel povolit speciální stavební úřad. I když cestu užívá neomezená skupina uživatelů v podobě zákazníků prodejny, nejde podle žalovaného o obecné užívání, neboť jde o skupinu, která má v místě cíl, stejně jako by tomu bylo např. parkovišť a příjezdových cest u velkých nákupních center nebo v areálu hradů a zámků. Kromě nich tuto cestu užívají žalobci a mohl by ji užívat též vlastník pozemku p. č. X4. Ti však netvoří neomezený okruh uživatelů. Veřejnost tedy neměla žádný důvod tuto cestu využívat, neboť nikam nepokračuje a nevede k žádnému cíli vyhledávanému veřejností; s ohledem na umístění souvislé zástavby ani není zřejmé, odkud by taková veřejnost měla na předmětnou cestu směřovat. Pokud přitom cesta nebyla obecně užívána, není pozemní komunikací. Ostatně z tohoto důvodu nemohl ani vlastník pozemku (být konkludentně) vyslovit s takovým neexistujícím obecným užíváním souhlas. Protože od rozdělení pozemku je vlastníkem p. č. X1 tatáž korporace, jež v průběhu času pouze měnila název, není třeba se ani zabývat souhlasem předchozího vlastníka. Ani žalobci neprokázali, že by svůj pozemek svěřili obecnému užívání, doložili pouze individuální souhlas pro vlastníka sousedního pozemí, což není souhlas pro neomezený okruh uživatelů. Na tom nic nemění ani územní plán, který negarantuje, že v něm naznačená komunikace také reálně vznikne, resp. že existuje a lze ji užívat. Blíže rozebral i znak nutné komunikační potřeby, přičemž shledal, že alternativní způsob, jak připojit pozemek odvolatelů k veřejné komunikační síti (konkrétně k silnici I/X), sice momentálně neexistuje, ale v budoucnu je možný. Jakožto silniční správní úřad pro silnice I. třídy žalovaný u sebe neeviduje žádnou žádost nebo dotaz ze strany žadatelů, který by dokládal nemožnost napojení k silnici I/X. Protože podle

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

žalovaného nebyly naplněny podmínky veřejně přístupné účelové komunikace kumulativně, nemohl obecní úřad rozhodnout jinak, než že se na pozemku p. č. X1 veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. V řízení tak nebyl zjištěn veřejný zájem, takže je na žalobcích, aby si přístup ke svému pozemku zajistili soukromoprávní cestou.

13. V návaznosti na právní závěry vyslovené v rozsudku č. j. 43 A 12/2018-107 žalovaný upozornil na to, že za splnění určitých okolností je změna právního názoru odvolacího orgánu možná. V této souvislosti konstatoval, že jeho předchozí rozhodnutí nerespektovala znění judikátů a že výklad některých souvislostí v nich byl příliš tvrdý a k posuzované věci nepřiléhavý. Pokud by již v té době existoval rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, pravděpodobně by namísto opakovaného rušení již dříve ve věci sám rozhodl a nemuselo dojít k odklonu od původního názoru žalovaného. Důležité je podle žalovaného i to, že nyní již bylo prvostupňové rozhodnutí oproti dřívějším rozhodnutím obecního úřadu podrobně odůvodněno a hodnotilo předložené důkazy. V každém případě žalovaný poukázal na zjištění z posledního kola řízení, že cesta není užívána v režimu obecního užívání, pročez nemohl být udělen ani relevantní souhlas, a že zde je možný alternativní příjezd, a dále na fakt, že názor úředních osob se může v průběhu času s ohledem na rozhodování soudů vyvíjet, což může přinést i změnu náhledu na věc. Žalovaný přitom považuje změnu názoru a přiznání své chyby za přijatelnější variantu, než *„se slepě držet vázanosti svých předchozích rozhodnutí a tvrdit něco, o čem sám není v současné době přesvědčen.“* Z tohoto důvodu se žalovaný také odklonil od svého dosavadního názoru, že pokud cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací, musí být účelovou komunikací v uzavřeném areálu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, což musí obecní úřad zohlednit ve svém výroku. Existuje totiž řada cest, které nespádají ani do jedné z těchto kategorií, a nadto správní orgán je v řízení podle § 142 správního řádu oprávněn rozhodnout pouze o otázce, o které panuje spor. O otázce existence komunikace podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích spor veden nebyl, proto žalovaný výrok II prvostupňového rozhodnutí zrušil a řízení v této části zastavil.
14. Pokud jde o namítanou manipulaci, resp. neúplnost správního spisu, žalovaný uznal, že v daném případě došlo ke ztrátě spisu, ale obecní úřad jej náležitě zrekonstruoval, účastníkům dal možnost se s ním seznámit a doplnit do něj všechny důležité listiny. Žalovaný si též pořídil skeny všech spisů, které mu dosud byly v této věci doručeny, a z nich zjistil, že žalobci v řízení po celou dobu předkládali ty samé dokumenty, které jsou součástí rekonstruovaného spisu. S výjimkou řazení spisu a bezdůvodného označení novou spisovou značkou žalovaný žádné vážné obsahové rozdíly ve spise nezaznamenal a ani se nejeví, že by v aktuálním spise došlo k vynětí nějaké přílohy s cílem poškodit účastníky řízení. Důvodné neshledal ani námitky žalobců poukazující na vydané „osvědčení“, naopak se ztotožnil s obecním úřadem, že se nemohlo jednat o osvědčení podle § 154 v návaznosti na § 142 odst. 2 správního řádu, neboť to by mohlo být vydáno jen v případě shody mezi všemi zúčastněnými, tj. zejména při souhlasu vlastníka řešené komunikace. Protože s vlastníkem nebylo v té době vůbec komunikováno, šlo pouze o vyjádření názoru obecního úřadu, a nikoliv o závazný právní akt nahrazující deklaratorní rozhodnutí. Navíc v případě sporu mezi vlastníkem a uživatelem by stejně muselo být takové osvědčení nahrazeno vydáním deklaratorního rozhodnutí. Žalovaný se také v podstatě ztotožnil s hodnocením obsahu uzavřené kupní smlouvy a jejího odkazu na územní plán tak, jak je učinil obecní úřad.

II. Obsah žaloby

15. Žalobci se společnou žalobou podle § 65 s. ř. s. domáhají zrušení výroku I napadeného rozhodnutí.
16. Nejprve žalobci shrnuli nejen dosavadní průběh řízení, ale i to, co mu předcházelo: Původní pozemek p. č. X6 získali v restituci. Po souhlasu stavebního úřadu byl rozdělen na dvě samostatné parcely, přičemž vlastnické právo k p. č. X1 nabyta na základě kupní smlouvy na konci roku 2007 společnost Kámen Bohemia s. r. o. a druhá část odděleného pozemku p. č. X2 zůstala ve vlastnictví žalobců. V této kupní smlouvě bylo výslovně uvedeno, že kupující bere na vědomí, že část převáděného pozemku p. č. X1 je územním plánem určena jako komunikace a parkoviště. To žalobci brali jako dostatečnou záruku toho, že je nabyvatel předmětného pozemku srozuměn s tím, že k hranici jejich pozemku p. č. X2 povede veřejně přístupná komunikace přes převáděný pozemek, která bude zajišťovat přístupnost z místní komunikace i k jejich pozemku.
17. Když kupující požádal o společné povolení pro výstavbu prodejního areálu, žalobci si jakožto účastníci řízení svá práva v připomínkách aktivně ošetřili tak, aby součástí územního rozhodnutí bylo i umístění komunikace. Tato komunikace byla následně v roce 2010 správním rozhodnutím umístěna, povolena, stavebně zrealizována a výslovně i zkolaudována kolaudačním souhlasem. O snaze kupujícího oplotit celý pozemek p. č. X1 se v té době žalobci vůbec nedozvěděli, neboť žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad zamítl na základě nesouhlasného vyjádření obce, aniž by řízení notifikoval ostatním účastníkům řízení. Z jim známého průběhu řízení, stejně jako z vlastního postupu a z reakcí stavebního úřadu pak žalobci nenabylí žádné pochybnosti o tom, že skutečně došlo ke vzniku komunikace, jejíž užívání nebylo omezeno jen na uzavřený prodejní areál. Neoplocenou část pozemku p. č. X1 nerušeně používali jako komunikaci bezmála dva roky spolu s veřejností zajímající se o prodejní areál, přičemž tato komunikace sloužila i k napojení dalších pozemků (např. p. č. X4).
18. V roce 2012 pak požádali o územní souhlas a svůj pozemek oplotili i žalobci tak, že i jejich plot byl ustoupen oproti hranici pozemku a brána byla zřízena tak, aby se k ní dostali po komunikaci na pozemku p. č. X1 a aby vznikl volný pruh zajišťující pokračování komunikace vedoucí kolem prodejního areálu. Poté však během roku 2012 začal vlastník prodejního areálu na konci své neoplocené komunikace skladovat materiál a umožnil zde parkování vlastním vozidlům či vozům jeho zákazníků. Tento přetrvávající stav pak dovedl žalobce k vyžádání si informace o právním stavu komunikace, jež byla následně upřesněna jako osvědčení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, a nakonec pro nevykonatelnost osvědčení (tj. nikoliv snad proto, že by s ním nesouhlasili) až k započetí řízení, které vyústilo v nyní projednávaný spor.
19. Vady napadeného rozhodnutí spatřují žalobci jednak v nezákonnosti jemu předcházejícího správního řízení a jednak v chybném skutkovém a právním posouzení věci. Předně namítají, že výrok I je nejenom nezákonný a věcně nesprávný, ale především porušuje závazný právní názor soudu vyslovený v rozsudku č. j. 43 A 12/2018-107 vydaném v návaznosti na předchozí rozhodnutí žalovaného v této věci ze dne 29. 11. 2017, z něž podle žalobců plyne povinnost žalovaného respektovat svůj dříve opakovaně vyslovený právní názor. Nynější obrat v rozhodování žalobci odmítají a zdůrazňují, že skutkové okolnosti se oproti době, kdy bylo vydáno první rozhodnutí žalovaného, nikterak nezměnily. Tomu ostatně

odpovídá opakovaný důraz žalovaného na to, že za celou dobu řízení žalobci předkládali stále jen ty stejné podklady. V napadeném rozhodnutí specifikovaná judikatura podle žalobců předchází zahájení správního řízení, anebo se týká výhradně procesních otázek, a proto také neopodstatňuje názorový obrat. I přes výše uvedené však žalobci apelují na soud, aby z důvodu dosavadní dezorientace správních orgánů napadené rozhodnutí posoudil i meritorně, a vytvořil tak správním orgánům zřetelné mantinely pro další posouzení věci.

20. Žalobci také připomínají délku správního řízení, které bylo provázeno mnohými excesy ze strany správních orgánů. Zdůrazňují, že vzhledem k přiznané manipulaci s obsahem spisu následované vytvořením „nového spisu“ nemůžou mít ani správní orgány, ani účastníci, a potažmo ani samotný soud skutečnou jistotu, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě všech nashromážděných podkladů. Nebylo přitom povinností žalobců osobně kontrolovat nahlížením úplnost správního spisu. O to spíše se žalobci podivují nad odklonem žalovaného od jeho vlastního právního názoru, který byl vysloven ještě nad úplným spisem, a označují jej za „nepochopitelný“. Za odklon od pokynu v rozsudku č. j. 43 A 12/2018-107, aby došlo k řádnému vyhodnocení podkladů shromážděných v mnoho let trvajícím správním řízení, žalobci považují též to, že žalovaný v předchozím rozhodnutí zrušeném v přezkumném řízení obecní úřad zavázal nařízením ústního jednání s místním šetřením, provedením výslechu svědků apod.
21. Žalobci žalovanému též v obecné rovině vytýkají nedostatečnou reflexi některých jejich odvolacích námitek, avšak zdůrazňují, že jiné odvolací námitky byly zhodnoceny natolik konkrétně, že napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné. Proto zbytek svých žalobních bodů soustředí převážně na věcné a právní hodnocení shromážděných podkladů.
22. Zde předně namítají, že při posouzení existence souhlasu vlastníka komunikace s veřejným užíváním, se nezjišťuje, zdali jeho projev vůle směřoval k obecnému užívání cesty či nikoliv. Jako výraz vlastnického souhlasu totiž postačí omisivní jednání a prokázání absence aktivního odporu. Stejně tak za zcestnou považují argumentaci k obecnému užívání pozemků žalobců, která se nevztahuje k předmětu řízení. Tyto závěry podle nich navíc nerespektují okolnosti, za nichž cesta vznikla. Jak z leteckých snímků, tak z podkladů katastrálního operátu a úkonů stavebního úřadu je zřejmé, že cesta nesloužila výhradně jako přístup k areálu, ale také jako přístup k pozemku žalobců, čemuž nasvědčuje povolení jeho oplocení s branou navazující na přístup přes pozemek p. č. X1 i zamezení snahy vlastníka prodejního areálu oplotit celý pozemek. Všechny tyto skutečnosti podle nich brala obec v potaz, když jim v květnu 2012 vystavila osvědčení, v němž uvádí, že „...*vlastník pozemku p. č. X1 tento pozemek na své jižní straně v celé jeho délce úměrně zmenšil a oplocením tím vytvořil shora uvedenou šířku komunikace, která je v současnosti ke svému účelu, byť omezeně, již využívána. Svým*

významem tudíž splňuje dikci ustanovení § 7 odst. (1) zákona o pozemních komunikacích pro kategorii veřejně přístupné účelové komunikace.“ Přestože žalobci uznávají, že toto osvědčení mohlo trpět určitými vadami, nebylo zrušeno a s presumpcí správnosti platí doposud. Nadále zůstává významným důkazním prostředkem pro tvrzení, že v roce 2012 byla komunikace se souhlasem vlastníka obecně užívána. Proto jsou žalobci přesvědčeni, že obecné užívání předmětné komunikace nemusí prokazovat, neboť předložené osvědčení je zcela dostačující a sám obecní úřad jím byl vázán.

23. Naopak relevantní není odkaz žalovaného na to, že by stavební povolení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci musel vydat speciální stavební úřad. Jednak takovým stavebním úřadem od 1. 1. 2007 byl právě Městský úřad Říčany (na jeho vnitřní organizace dle odborů nezáleží), který společné povolení vydal, a jednak pro režim komunikace podle zákona o pozemních komunikacích není určující, jak byla stavba komunikace projednána podle stavebních předpisů.
24. Žalobci nesouhlasí ani s tím, že by obecná veřejnost musela mít k užívání účelové komunikace nějaký na pohled patrný důvod. Nikdo podle nich není oprávněn zkoumat, zda vstup na cestu obecně cizí osobou, které v tom nikdo nebrání, je dostatečně racionální a o jaký materiální cíl, výlučný pro dané místo, se její úmysl opírá. Zdůrazňují, že vlastník prodejního areálu neměl přinejmenším do roku 2016, kdy zde umístil ceduli, žádnou kontrolu nad tím, zda je cesta užívána pouze v provozní době jeho klienty, nebo též mimo tuto dobu někým jiným. Jeho nesouhlasné procesní vyjádření na tom nemůže nic změnit. Ani charakter příjezdových cest a parkovišť u hradů a zámků nelze shrnout do paušálního závěru, že nejsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, jak to učinil žalovaný. Takový závěr je nutné vždy učinit po posouzení individuálních okolností a s přihlédnutím k tomu, zda slouží či neslouží také k napojení jiných nemovitostí na komunikační síť, zda s tím vlastník komunikace souhlasil a zda zajišťují pro vlastníky napojených nemovitostí uspokojení nenahraditelné komunikační potřeby.
25. Žalobci též netvrdí, že by obecnou veřejnost představovali oni sami společně s vlastníkem pozemku p. č. X4, jejich postavení je významné jen pro posouzení nutné komunikační potřeby. Oproti znaku obecného užívání, jenž je naplněn již pouhou možností užívání komunikace neurčitým okruhem osob (a ta tu podle žalobců po několik let byla), pro zhodnocení nutné komunikační potřeby není nezbytné prokázat potřebnost pro větší množství nemovitostí.
26. Pokud jde o souhlas vlastníka pozemku p. č. X1, ten podle žalobců vyplývá již z kupní smlouvy z roku 2007, v níž vzal na vědomí územně plánovací záměr zřízení obecně využívané cesty, a tím vyjádřil s takovou budoucností nabývaného pozemku srozumění. Jeho konkludentní souhlas s obecným užíváním v prvních letech po dokončení komunikace konzistentně navazoval na záměry obou stran kupní smlouvy. Souhlas nemusí být výslovný a konkludentní souhlas žalobci považují za bezpečně prokázaný mezi lety 2010, kdy byla komunikace zkolaudována, a 2012, kdy byl žalobcům povolen vjezd na jejich pozemek po této komunikaci a vlastník jim začal umístěním překážek bránit v jeho užívání, aniž by dal obecné veřejnosti najevo, že ani ve zbylé části před zábranami komunikaci za veřejnou nepovažuje.
27. Dále pak k otázce nezbytné komunikační potřeby žalobci konstatují, že žalovaným předkládaný náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, je nepřiléhavý

ke skutkovým okolnostem nynějšího případu, neboť se týká ochrany vlastnického práva restituenta historické budovy, který proti využívání původního průchodu v domě jako vstupu do vinárny brojil od samého počátku (na rozdíl od případu žalobců, jimž byl vjezd k bráně znemožněn až poté, co ji vystavěli). Žalobci nevidí důvod, proč by měli na svůj pozemek zajišťovat zcela nový, alternativní přístup poté, co vybudovali stávající vjezdovou bránu podle správního povolení, vydaného na základě v té době existujícího vlastnického souhlasu s obecným užíváním komunikace, osvědčeného místně a věcně příslušným silničním úřadem. Nadto pak žalobci očekávali, že při posuzování možnosti alternativního přístupu, se bude žalovaný zabývat otázkou, zda a za jakých podmínek vůbec lze ze silnice I. třídy zřizovat samostatný vjezd na přilehlý díl orné půdy. Žalobci jsou přesvědčeni, že samostatné sjezdy k přímému připojení přilehlých nemovitostí na dálnice a silnice I. třídy nejsou dovoleny vůbec nebo zcela výjimečně, což měl brát žalovaný v potaz z úřední povinnosti.

28. Žalobci konečně uvádějí, že veřejný zájem v daném případě není dán jen potřebou zajistit žalobcům přístup na jejich pozemky, ale též dodržováním základních principů vrchnostenské úřední činnosti – tedy chránit presumpci správnosti správního aktu a legitimní očekávání účastníků.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení a replika

29. Žalovaný se k žalobě nevyjádřil.
30. Obec připomněla, že v rozsudku č. j. 43 A 12/2018-107 soud připustil možnost odchýlení se žalovaného od dříve vysloveného názoru. Poukázala na rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, kde se uvádí, že zásada legitimního očekávání je omezena zásadou legality či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem, a proto může být prolomena. Jestliže tedy podle obce byl dosavadní právní názor žalovaného založen na nesprávném výkladu právních předpisů, je žalovaný oprávněn tento názor změnit, aniž by to mohlo představovat nerespektování závazného právního názoru soudu. Poukázala též na usnesení Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 29 Odo 28/2005, podle něž i odvolací a dovolací soud je oprávněn změnit svůj předchozí závěr v téže věci, jestliže dospěje k závěru, že byl chybný, a má za to, že obdobná zásada se uplatní i v řízení správním. Obec nesouhlasila ani s argumentací žalobců týkající se rekonstrukce spisu, protože v jejím důsledku by po ztrátě spisu nebylo možné nikdy vydat právně bezvadné rozhodnutí. Za podstatné považují to, že žalobci měli možnost do spisu doplnit podklady, a jejich práva tak nebyla nijak zkrácena.
31. Za nesprávný považuje i výklad žalobců k opomenutí vlastníka. Jedná se totiž o právní jednání, u něž je nezbytné, aby nevzbuzovalo pochybnost o tom, co jím jednájící osoba chtěla projevit. Pokud vlastník pozemku nemá důvod se domnívat, že by jeho pozemek užíval blíže neurčený okruh osob, nad nímž nemá kontrolu, nemůže jeho pasivita znamenat projev vůle směřující ke svěření cesty obecnému užívání. To by se jinak veřejně přístupnou účelovou komunikací stal automaticky každý vyhovující pozemek, který si vlastník neoplotil. Podle obce je v každém případě důležité, že obecná veřejnost postrádala důvod komunikaci využívat (to potvrzuje i rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2023, č. j. 7 As 9/2013-41). Komunikace se nestává veřejnou tím, že ji používají dvě nebo tři osoby (zde patrně jen žalobci), nýbrž musí jít o blíže neurčený okruh osob, nad nímž vlastník pozemku nemá kontrolu a toto užívání přinejmenším strpí. Institut veřejně přístupné účelové komunikace podle obce neslouží k tomu, aby suploval nedostatek bdělosti vlastníků pozemků v soukromoprávních vztazích, kteří si opomněli při prodeji pozemku soukromoprávní

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

cestou zajistit přístup na svůj navazující pozemek. Podle obce je konečně důležité i zjištění alternativy přístupu na pozemek žalobců z přilehlé silnice I. třídy. Žalobci ničím neprokázali, že by se nejednalo o realizovatelnou alternativu. S ohledem na uvedené se tedy obec se závěry žalovaného ztotožňuje a navrhuje zamítnutí žaloby.

32. Na podání obce reagovali žalobci replikou, v níž poukázali na to, že se touto cestou obec v podstatě snaží jen hájit předchozí postup svého silničního správního úřadu, který nejprve vydal v jejich prospěch osvědčení, aby ho o rok později i bez předchozího zrušení neakceptovatelně svým rozhodnutím popřel. Přehodnocení dosavadního právního názoru je v tomto případě podle žalobců nepřípustné i proto, že ve věci již předtím rozhodl soud a předchozí rozhodnutí žalovaného zrušil kvůli nedůvodnému odklonu žalovaného od jeho předchozích právních názorů. Žalovaný ani řádně nespecifikoval judikáty, od nichž se měl ve svých předchozích rozhodnutích odchýlit, a pokulhává i argument procesní ekonomií, protože tato změna názoru pouze vedla k podání žaloby. Žalobci též nesouhlasí s tvrzením obce, že by se snad při nezjišťování vůle vlastníka musel každý neoplocený pozemek stávat veřejně přístupnou účelovou komunikací, které opomíjí, že vedle souhlasu vlastníka je třeba zkoumat i naplnění dalších tří definičních znaků. V tomto případě podle žalobců vlastník nabyt pozemek s upozorněním, že se s jeho částí počítá pro veřejné užívání, provedl za tímto účelem oddělení dotčené části geometrickým plánem,

stavebně ji upravil jako cestu a po několik let takové užívání strpěl. Za těchto okolností byla žalobcům povolena stavba vjezdové brány přístupné pouze po sporné cestě a žalobci stavbu zřídili a byla jim zkolaudována. Vlastník pozemku až následně využil toho, že opomněl geometrický plán vložit do katastru nemovitostí, a začal obecnému užívání cesty bránit. Na závěr pak žalobci poukázali na to, že pokud jde o nereálnost alternativního přístupu na pozemek, jsou orgány veřejné moci povinny zohlednit relevantní právní předpisy i bez nutnosti jejich konkrétního označení žalobci.

IV. Posouzení žaloby soudem

33. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupcům žalobců doručeno dne 22. 12. 2022, žaloba byla odeslána dne 14. 1. 2023), osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny požadované formální náležitosti. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
34. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s takovým postupem žalobci i žalovaný (implicitně) souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
35. Žaloba není důvodná.

Procesní aspekty předcházejícího řízení

36. Úvodem soud předesílá, že si je vědom spletitosti a délky správního řízení projednávané věci, stejně jako vlastní předcházející rozhodovací činnosti v téže věci. Nemůže však souhlasit s tím, že by se tentokrát žalovaný napadeným rozhodnutím, v němž se opět odchýlil od právního názoru naznačeného ve svých dřívějších rozhodnutích, zpronevěřil závaznému právnímu názoru vyslovenému v rozsudku č. j. 43 A 12/2018-107. Uvedeným rozsudkem soud žalovanému nezakázal změnit dosud zastávaný názor ani se věcně nevyjádřil k tomu, zda jsou splněny jednotlivé definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Soud pouze žalovaného upozornil na to, že dříve vyslovené právní názory vytváření na straně účastníků dosavadního řízení jistě očekávání, jež je chráněno a případný zásah do něj musí být řádným způsobem vysvětlen. Změna dosud zastávaných závěrů nemůže být bezdůvodná, ale musí vyplývat buď z odlišných skutkových zjištění, nebo ze změny právní úpravy či nutnosti respektovat pozdější vývoj výkladové praxe. V rozsudku zmíněný odkaz na rozhodování rozšířeného senátu NSS, Ústavního soudu a mezinárodních soudů je pouze příkladem takové změny výkladové praxe (převzatým z judikatury týkající se změny právního názoru samotného NSS), nejedná se však zdaleka o jediné relevantní varianty. V případě žalovaného jakožto správního orgánu je totiž relevantní i běžná judikatura NSS a krajských soudů a případně též změny výkladové praxe u instančně nadřízených správních orgánů, jako je v tomto případě Ministerstvo dopravy.
37. V nynějším případě sice žalovaný konkrétně označil pouze judikaturu NSS, kterou již v době předchozího rozhodování musel znát nebo která nemohla mít vliv na meritorní posouzení sporné otázky, žalobci však opomíjejí, že se žalovaný ztotožnil s podrobně vyargumentovaným prvostupňovým rozhodnutím, jež samo o sobě odkazovalo na řadu dalších judikátů NSS, z nichž některé pocházejí již z doby běžícího správního řízení.
38. Nadto žalobci zcela přehlížejí jiný klíčový fakt, jímž je změna skutkového stavu v průběhu správního řízení. Skutkovým stavem se rozumí faktický stav, jak byl zjištěn správním orgánem. Z povahy věci se tedy může lišit a často také liší od stavu skutečného, neboť je

závislý na rozsahu a kvalitě shromážděných důkazních prostředků, jejichž prostřednictvím správní orgán poznatky o skutečném stavu získává. Shoda skutkového stavu se stavem skutečným je ideálem, k němuž má správní orgán směřovat, ale za nedosažení tohoto ideálu v řadě případů nenese procesní odpovědnost správní orgán, nýbrž ti účastníci řízení, které k dané relevantní otázce tíží břemeno tvrzení a důkazní břemeno.

39. I když se v nynějším případě možná v průběhu řízení nezměnil stav skutečný, rozhodně došlo k podstatnému posunu ve zjištěném skutkovém stavu, jelikož v předchozích kolech rozhodování obecní úřad reálně ani předložené důkazní prostředky adekvátně nevyhodnotil, neboť řadu z nich ve svých závěrech bez jakéhokoli vysvětlení zcela ignoroval, na což si stěžovali i sami žalobci ve svých odvoláních. Teprve v tomto posledním kole se k nim obecní úřad poprvé věcně vyjádřil, čímž již posunul zjištěný skutkový stav. Nadto obecní úřad před vydáním prvostupňového rozhodnutí rozšířil okruh vyhodnocovaných důkazů, jelikož provedl též místní šetření na místě samém, doplnil správní spis o souhlas ŘSD, letecké snímky lokality a záběry z aplikace Streetview na webu Google Maps. Na rozdíl od dřívějších, co do přezkoumatelného hodnocení důkazních prostředků v podstatě prázdných správních rozhodnutí obecního úřadu měl tentokrát žalovaný před sebou prvostupňové rozhodnutí obsahující srozumitelné a v podstatě nové hodnocení skutkového stavu, který se tak lišil od neúplných zjištění, z nichž vycházel v předchozích kolech odvolacího přezkumu.
40. Nadto žalovaný tentokrát již vzal v úvahu požadavek právní jistoty svědčící žalobcům a konkrétně vysvětlil, proč jeho dřívější závěry nemohou obstát a nelze na nich dále setrvat. Vysvětlil, z jakých důvodů tyto závěry neodpovídaly platnému právu, čímž (vedle odkazů na judikaturu) zásadu svědčící žalobcům vyvážil zásadou zákonnosti uvedenou v § 2 odst. 1 správního řádu, jež má svůj původ v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Případná očekávání, jež žalobci čerpali z dříve vydaných rozhodnutí žalovaného, popř. i osvědčení vydaného obecním úřadem, nemohou obstát, je-li řádně vysvětleno a zdůvodněno, proč nebyla v souladu s platným právem. Zda toto nové posouzení založené na úplněji zjištěném skutkovém stavu je skutečně v souladu se zákonem, je již otázkou meritorního posouzení, jemuž se soud bude věnovat dále.
41. Žalobci také namítají, že ztráta správního spisu zapříčinila stav, ve kterém nemůže mít nikdo jistotu, že bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno na základě všech nashromážděných podkladů. Soud uznává, že ztrátu správního spisu lze skutečně považovat za vadu správního řízení, zároveň však připomíná, že ne každý nezákonný krok správních orgánů nutně zapříčiňuje nezákonnost napadeného rozhodnutí a vede k jeho zrušení (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164, odst. 72, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 52, anebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS). Byť ztráta správního spisu sama o sobě vrhá negativní světlo na kvalitu výkonu veřejné správy, soud je nucen podotknout, že i takový lapsus musí být možné nějakým způsobem napravit. Není možné, aby v důsledku ztráty spisu nebylo správní řízení procesně řádně ukončeno nebo aby jakéhokoli finální rozhodnutí muselo být považováno automaticky za nezákonné.
42. Řešením takové situace je právě rekonstrukce spisu spočívající v tom, že správní orgán shromáždí ze svých elektronických evidencí, souvisejících spisů, ostatních v řízení se angažujících správních orgánů (dotčených, rozhodujících o opravných prostředcích apod.) a také osob, s nimiž v průběhu řízení komunikoval (jako jsou právě účastníci řízení) kopie listin, které pravděpodobně tvořily původní správní spis. Následně pak rozhodne na základě rekonstruovaného správního spisu, k jehož úplnosti samozřejmě musí dát prostor se Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

účastníkům vyjádřit. Je pak na nich, aby v případě, že jsou přesvědčeni, že stále určité listiny chybí, takové listiny konkrétně označili a do spisu je doplnili či navrhli způsob, jak je získat.

43. V nyní posuzované věci se obecnímu úřadu procesní vadu v podobě ztráty spisu podařilo do jisté míry zhojit tím, že správní spis vlastní činností obnovil, když do něj opatřil listiny, které měl k dispozici v elektronické podobě či je do spisu znovu založil v součinnosti mj. i se žalobci po výzvě učiněné dne 26. 7. 2022. Úplnosti spisu pak významně napomohly kopie listin, jež v této souvislosti vytiskl ze své elektronické evidence předchozích odvolacích řízení žalovaný.
44. Žalobci přitom neuvádí, že by ve správním spise postrádali konkrétní listinu ani že by jakékoliv listiny přebývaly. Dokonce ani do správního spisu nenahlédli, a tedy argumentují jeho neúplností, aniž by věděli, jaké listiny jsou v něm zařazeny. Nahlížení do spisu samozřejmě není jejich procesní

povinností, ale logicky to vede k tomu, že jejich námitka neúplnosti spisu se stává zcela nepodloženou. Soud tedy shrnuje, že se nejeví, že by rekonstruovaný správní spis byl neúplný v takové míře, že by bez jeho dalšího doplnění nebylo možné ve věci rozhodnout. Nejeví se, že by se rekonstrukce správního spisu negativně promítla do zákonnosti napadeného rozhodnutí, resp. žalobci nebyli schopni konkrétně popsat, jaký podstatný podklad pro rozhodnutí nebyl v rámci rekonstrukce spisu zajištěn a jaké to mělo důsledky na zákonnost výroku napadeného rozhodnutí.

45. I pokud jde o neurčitě namítané nedostatečné vypořádání odvolacích námitek, žalobci netvrdí, že by napadené rozhodnutí bylo jen proto nepřezkoumatelné a dožadují se jeho meritorního přezkumu. Soud ostatně u napadeného rozhodnutí, jež je třeba číst též v kontextu aprobevovaných závěrů prvostupňového rozhodnutí, nespatřuje žádný viditelný nedostatek zdůvodnění, jenž by mu ve věcném přezkumu závěrů vyslovených správními orgány bránil. Přistoupil tedy k meritornímu přezkumu.

Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace

46. Pro lepší ilustraci poměrů v místě a uspořádání pozemku, na němž se žalobci domáhají deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, soud odkazuje na následující vyobrazení výřezu z katastrální mapy a letecké mapy z portálu mapy.cz zobrazující stav ke dni 29. 6. 2023.

Dva obrázky anonymizovány

47. Soud nejprve v obecné rovině připomíná, že předpokladem vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (a možnosti její deklarace v řízení podle § 142 správního řádu) je kumulativní splnění čtyř podmínek: (1) musí jít o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která (2) naplňuje účel stanovený v zákoně, (3) jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání této cesty veřejností a zároveň (4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu. První dvě podmínky vyplývají přímo z § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích (*Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*) ve spojení s § 2 odst. 1 téhož zákona (*Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*), druhé dvě podmínky pak z ústavně konformního výkladu této právní úpravy v ustálené judikatuře (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS).
48. První dvě podmínky považoval žalovaný za splněné (str. 8-9 napadeného rozhodnutí). Sporné je v projednávané věci naplnění třetí a čtvrté podmínky, tedy zda vlastník pozemku p. č. X1 dal souhlas k obecnému užívání cesty veřejností a zda žalobci tuto cestu vedoucí k jejich pozemku p. č. X2 užívali pro uspokojení své nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

Souhlas vlastníka s obecným užíváním pozemku veřejností

49. Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.

H. Beck, 2016, str. 202). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011-99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, tedy není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoliv v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, nebo výše zmíněný rozsudek č. j. 1 As 32/2012-42).

50. Žalobcům lze přisvědčit v tom, že souhlas vlastníka pozemků, na nichž se má nacházet veřejně přístupná účelová komunikace, může být konkludentní (srov. např. usnesení NS ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005, či rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128). K udělení konkludentního souhlasu skutečně postačuje pouhá nečinnost spočívající v tom, že vlastník pozemku po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, přičemž se zásadně vychází z vůle vlastníka v době, kdy měla veřejná cesta vzniknout. Avšak aby vůbec byl možný vznik veřejné cesty na základě konkludentního souhlasu vlastníka, **musí veřejnost cestu reálně užívat**. Pouhá teoretická možnost jejího užívání není dostačující. Za rozhodující je tedy nutno považovat vždy jen to, *zda a jakým osobám* vlastník užívání svého pozemku k dopravním účelům skutečně umožnil (srov. Černínová, M., Černín, K. a Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, k § 7).
51. Za mylný je nutno označit předpoklad žalobců, že při posouzení existence souhlasu vlastníka komunikace s veřejným užíváním není relevantní, zdali jeho projev vůle směřoval k obecnému užívání cesty či nikoliv. Je tomu právě naopak, neboť k tomu, aby vůbec bylo možné hovořit o konkludentním souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být tento vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá (bude užívat) **kdokoli**. Jinak by takový souhlas bylo možné ve skutkovém kontextu jeho udělení jen jako individuální souhlas pro individuálně určené osoby a šlo by o pouhou výprosu podle § 2189 občanského zákoníku (*Přenechá-li půjčitel někomu bezplatně věc k užívání, aniž se ujedná doba, po kterou se má věc užívat, ani účel, ke kterému se má věc užívat, vzniká výprosa.*). I výprosa totiž může být udělena konkludentně (tedy mlčky) a tyto v úvahu přicházející omisivní právní úkony musí být mezi sebou rozlišitelné. Na rozdíl od veřejného věnování se s výprosou pojí značně odlišné důsledky, neboť jde o institut soukromého práva, v rámci kterého vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání **konkrétním osobám**. Jde o čin mající povahu pouhé laskavosti a není pro vlastníka do budoucna nikterak závazný – na rozdíl od souhlasu s obecným užíváním pozemku k dopravním účelům jej lze tedy kdykoliv odvolat (viz výše citovanou komentářovou literaturu).
52. Lze tedy shrnout, že konkludentní souhlas směřuje zásadně do minulosti – nejprve musí docházet k užívání pozemku jako cesty ze strany veřejnosti, a teprve pokud vlastník dostatečně dlouho tomuto užívání nebrání (neprojeví kvalifikovaným způsobem nesouhlas), „aktivuje“ se veřejné subjektivní právo na obecné užívání cesty, které svědčí každému. Při hodnocení, zda vlastník pozemku aktivně nesouhlasil s jeho užíváním veřejností jako veřejně přístupnou účelovou komunikací, je tak potřeba, aby měl vlastník vůbec důvod nějaký nesouhlas vyjadřovat. Pokud pozemek nebyl veřejností užíván jako veřejně přístupná

účelová komunikace, vlastník pozemku logicky neměl potřebu proti takovému užívání činit jakákoliv opatření. V takovém případě nelze bez dalšího uzavřít, že nečiněním opatření proti (teoretickému) užívání pozemku veřejností vlastník pozemku konkludentně souhlasil s jeho užíváním coby veřejně přístupné účelové komunikace (srov. viz výše citovaná komentářová literatura; srov. také rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 49).

53. Žalovaný a obecní úřad došli k závěru, že cesta na sporném pozemku nikdy nebyla užívána veřejností. Vlastník předmětného pozemku se tak neměl proti čemu aktivně bránit, a tím pádem ani nemohl s ničím konkludentně souhlasit. Proti tomuto závěru se žalobci vymezují tvrzením, že cestu od zkolaudování vystavěného areálu v roce 2010 bezmála dva roky užívali nejen oni, ale i veřejnost zájímající se převážně – nikoliv však výlučně – o obchodní provozovnu vlastníka. Až v roce 2012 začal vlastník předmětného pozemku žalobcům bránit v přístupu k jejich pozemku umístěním pevných překážek (skladovaný materiál, parkující auta) a následně pak v roce 2016 vyvěsil informační ceduli s upozorněním, že cesta je určena pouze pro zákazníky prodejny. Pro posouzení podmínek třetího znaku je tedy nutno zodpovědět otázku, zdali byla komunikace skutečně užívána neomezeným okruhem uživatelů, jak tvrdí žalobci, nebo pouze přesně vymezeným okruhem konkrétních osob, jak tvrdí žalovaný a obecní úřad.
54. Úvodem lze podotknout, že z čestného prohlášení jednatele vlastníka prodejního areálu ze dne 16. 8. 2022 vyplývá, že před koupí předmětného pozemku se na něm žádná cesta nenacházela a že k jejímu vzniku došlo až později na základě realizace stavby areálu podle vydaného stavebního povolení v roce 2010. To nezpochybňují ani žalobci a dokládají to i letecké snímky založené ve správním spise, jež jsou dostupné též z veřejných zdrojů (např. letecký snímek z roku 2011 na webu mapy.cz, z něž není patrné, že by cesta pokračovala dále na pozemek žalobců, a v kontrastu k němu snímky starší).
55. Je tedy zřejmé, že komunikace na pozemku p. č. X1 vznikla (a následně byla i využívána) až ve spojení s realizací stavby prodejního areálu. Právě prodejní areál tak pro veřejnost představoval (a stále představuje) jediný atraktivní cíl, o němž lze usoudit, že je schopen nalákat blíže neidentifikovatelné masy lidí. Z poměrů na místě vyobrazených na fotografiích z provedeného místního šetření ze dne 17. 8. 2022 (a ostatně i ze samotné formulace čestného prohlášení jednatele vlastníka prodejního areálu) nelze mít za jisté, že by si vlastník prodejního areálu udržoval (či byl vůbec schopen udržet) natolik individuální přehled o uživatelích cesty, že by bylo možno učinit jednoznačný závěr o tom, že cestu neužívaly náhodné, předem nedomluvené osoby (nic totiž nenasvědčuje tomu, že by byl vjezd na cestu povolen například pouze po předchozí telefonní domluvě nebo byl střežen hlídačem, případně regulován závorovými systémy a první očividný projev vůle vlastníka pozemku směřující k redukci okruhu uživatelů patrně nastal až v roce 2016 vyvěšením informačních cedulí o soukromé povaze pozemku). Ostatně by to bylo i v rozporu se smyslem prodejny otevřené jakémukoliv zákazníkovi. Soud má tedy za to, předmětná cesta skutečně byla užívána veřejností, a toto užívání trvalo pokojně bez aktivního zásahu vlastníka po několik let.
56. To však samo o sobě nevedlo ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, neboť takové individuálně určené osoby na pozemek směřovaly právě kvůli prodejnímu areálu, jenž zde provozoval samotný vlastník pozemku. Toto užívání tak nemělo za cíl průjezd či průchod veřejnosti *na navazující pozemek či stavbu jiného vlastníka*, ale jen obsluhu právě toho pozemku, na němž byla stavba komunikace zrealizována. Jinak by tomu bylo v případě, že Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

by se k prodejnímu areálu přijíždělo přes pozemek jiného vlastníka, neboť tolerance takového průjezdu a průchodu neomezeným (individuálně neurčeným; typová charakteristika v podobě zákazníků prodejny v tomto směru relevantní není) okruhem osob na jeho pozemku by už vznik veřejně přístupné účelové komunikace pokračující na pozemek prodejny zapříčinila. V tomto případě je však pozemek p. č. X1 s prodejním areálem prvním pozemkem navazujícím přímo na pozemek p. č. X5 zcela využitým silnicí III. třídy a další veřejností vyhledávaný cíl se za ním (dosud) nenachází. V takové situaci zde tedy chyběla a chybí komunikační potřeba veřejnosti k přístupu na navazující pozemky či stavby jiných vlastníků. Statut pozemku p. č. X1 je tak srovnatelný s pouhým sjezdem ze silnice, resp. komunikací pro vlastní potřeby mimo režim zákona o pozemních komunikacích.

57. Z hlediska zájmu žalobců je totiž rozhodující, zdali byla cesta neomezeným okruhem osob užívána po celé své délce až k jejich oplocenému pozemku a tyto osoby (alespoň zčásti, která by nadále odpovídala definici veřejnosti) měly nějakou potřebu pokračovat na pozemek žalobců a případně dále. Soud zde předepisuje, že si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že není vhodné při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace cestu tzv. kouskovat (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 19, s odkazem na komentář ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích. Praha: Wolters Kluwer, 2015, dostupný v právním informačním systému ASPI ke dni 1. 4. 2017 k § 7 tohoto zákona), což je relevantní zejména v případě slepých cest. Tento přístup byl v judikatuře NSS dále následován (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022-60, nebo ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36). Posuzování celé cesty jako funkčního celku má místo zejména v těch případech, kdy jednotlivé pozemky tvořící cestu samy o sobě některý znak nesplňují a splňují ho teprve jako součást funkčního celku celé cesty. Situaci je však vždy nutné posuzovat vzhledem k okolnostem daného případu a v tomto případě zde jakákoliv veřejně přístupná účelová komunikace chybí, jelikož zde veřejnost neprochází přes vícero pozemků, ale jen ze silnice sjíždí na pozemek vlastníka prodejního areálu bez použití pozemků třetích osob. To, že by se z tohoto sjezdu hodilo přistupovat na svůj pozemek i vlastníkům navazujících pozemků, jež však veřejnost nemá důvod vyhledávat či přes ně pokračovat ve svých cestách dál, již na věci nic nemění.
58. Přestože je tedy cesta v terénu patrná po celé délce jižního okraje pozemku p.č. X1, nelze z toho automaticky vyvodit závěr, že by veřejnost měla potřebu pokračovat i dále za tento pozemek, který v důsledku toho postrádá komunikační funkci předpokládanou zákonem o pozemních komunikacích, resp. mohl by ji mít jen pro potřeby navazujících individuálních vlastníků, ale nikoliv pro potřeby veřejnosti v režimu obecného užívání.
59. Bylo přitom právě na žalobcích jakožto na žadatelích, aby k těmto skutečnostem nabídli odpovídající tvrzení a dostatečné důkazy. Dokazování, zda jde o účelovou komunikaci, se zpravidla provádí místním šetřením a nařízením ústního jednání za účasti vlastníka komunikace a osob, které komunikaci využívají k přístupu ke svým pozemkům (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70). Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu, jež je aplikováno na řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 3 téhož zákona, zakotvuje vyšší míru odpovědnosti účastníků řízení za výsledek řízení. Jsou to pak žadatelé, kdo mají navrhnout důkazy podporující jejich návrh (viz rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128). Žalobci v dané věci odkazovali ve své argumentaci primárně na „osvědčení“ vydané obecním úřadem dne 9. 5. 2012 (viz bod 19) a vyjadřovali přesvědčení, že

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

plně postačí jako důkaz o tom, že byla cesta veřejností užívána. Přestože si je soud vědom, že toto „osvědčení“ není předmětem přezkumu, shledává za vhodné se krátce vyjádřit k jeho povaze, od níž se odvíjí i navazující žalobní námitka jeho závaznosti pro správní orgány.

60. Prvně je nutno předestřít, že dopis z roku 2012 byl svým obsahem odpovědí na žádost o informace ve světle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 30. 6. 2012 (dále jen „informační zákon“). V tomto dopise pak obecní úřad žalobcům odpověděl, že „...*vlastník pozemku p. č. X1 tento pozemek na své jižní straně v celé jeho délce úměrně zmenšil a oplocením tím vytvořil shora uvedenou šířku komunikace, která je v současnosti ke svému účelu, byť omezeně, již využívána. Svým významem tudíž splňuje dikci ustanovení § 7 odst. (1) zákona o pozemních komunikacích pro kategorii veřejně přístupné účelové komunikace.*“ Poskytl jim tak informaci, k níž nejenže podle § 2 odst. 4 informačního zákona nebyl povinen, neboť se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názor, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací, ale navíc svým chybným postupem fakticky nahrazoval rozhodnutí či osvědčení o povaze komunikace náležící výhradně silničnímu správnímu úřadu ve správním řízení podle zákona o pozemních komunikacích. Takový postup nelze v žádném případě aprobovat.
61. Na tento nesprávný postup následně obecní úřad navázal, když dne 14. 5. 2012 zamítl žádost žalobců s odůvodněním, že o vzniku a trvání předmětného právního stavu již vydal osvědčení ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu, a to právě dopisem ze dne 9. 5. 2012. Tento „dopis“ (tedy výše popsaná poskytnutá odpověď obecního úřadu na žádost o informace) však nemůže být svým obsahem osvědčením, byť jej tak obecní úřad formálně označil. Právě obsah (nikoliv označení) předmětné listiny je klíčový pro posouzení, zdali se jedná o osvědčení či jiný úkon správního orgánu.
62. K povaze osvědčení je nutno stručně shrnout, že přestože se jevově blíží deklaratorním správním aktům (s nimiž je terminologicky na několika místech v žalobě zaměňují i žalobci), na rozdíl od nich pouze potvrzuje skutečnosti, o kterých není potřeba provádět procesní zjišťování (dokazování), o kterých nejsou skutkové ani právní pochybnosti, a není třeba při nich užívat správní uvážení ani vykládat neurčité právní pojmy (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 192). Správní orgán osvědčení vydá, lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit například pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze apod.
63. Taková situace však v tomto případě nenastala, neboť otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace byla sporná. V případech dosud nerozřešených *sporů* o existenci veřejně přístupné účelové komunikace nelze vydat osvědčení (§ 142 odst. 2 správního řádu *a contrario*). Přestože obecní úřad odpověď na žádost o informace ze dne 9. 5. 2012 později za osvědčení formálně označil, materiálně nenaplnuje výše uvedené znaky a nelze na ni jako na osvědčení pohlížet. Nelze tedy přisvědčit závěrům žalobců, že by obecní úřad byl tímto svým „*předchozím správním aktem*“ jakkoliv vázán.
64. Nicméně i kdyby soud přihlédl k tomu, že v tomto případě starosta jednající za povinný subjekt byl současně i oprávněnou úřední osobou věcně a místně příslušného silničního správního úřadu, je zřejmé, že takové osvědčení by se nemohlo jako převažující důkaz prosadit v situaci, když skutečnost v něm potvrzovaná není (a dokonce ani v době jeho vydání nebyla) mezi dotčenými osobami nesporná. Tím by totiž byla upřena základní procesní práva účastníkům (mj. vlastníka pozemku, o jehož povaze je rozhodováno) správního řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, kteří neměli žádný prostor se procesem vedoucím k vydání takového pochybného osvědčení jakkoliv účastnit

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

a jeho obsah, resp. jeho vydání svými argumenty ovlivnit. Nadto tímto osvědčením již z povahy věci nemůže být vázán žalovaný v odvolacím řízení jakožto instančně nadřizený orgán obecního úřadu.

65. Ostatně i sami žalobci v žalobě uvádí, že si byli vědomi nedostatečné vykonatelnosti označovaného „osvědčení“ a považovali je za nezpůsobilé fakticky jim zajistit uplatnění jejich práv, a právě to je vedlo k tomu, aby dne 22. 4. 2013 podali žádost o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Je poněkud zarážející, že přestože si žalobci byli již tehdy vědomi těchto vad, tak předmětné „osvědčení“ zároveň v žalobě označují za „*zcela postačující a přesvědčivý důkaz*“ dokládající, že byla cesta užívána veřejností. Soud tento důkaz takto nevyhodnotil, nikterak z něj nevyplývá (a už vůbec ne přesvědčivým a postačujícím způsobem) skutkový poznatek, že by byla cesta skutečně využívána veřejností po celé své délce, a to i dále směrem k pozemku žalobců.
66. Žalobci dále uvádějí, že v posouzení otázky obecného užívání předmětné cesty nebral žalovaný dostatečně v potaz všechny okolnosti, za nichž cesta vznikla a které řízení předcházely – konkrétně odkazovali na společné řízení a následný kolaudační souhlas. K tomu soud dodává, že z předloženého kolaudačního souhlasu ze dne 2. 11. 2010, č. j. 61048/2010-MUR/OSÚ/00356, vyplývá, že prodejní areál obsahuje „zásobovací komunikaci“. Z toho však nijak neplyne, že by cesta byla určena veřejnosti k průchodu na další pozemky a následně takto byla i využívána. Neplyne z toho ani existence souhlasu (byť konkludentního) vlastníka cesty s jejím obecným užíváním i pro přístup veřejnosti na navazující pozemky jiných vlastníků.
67. Ani žalobci zmiňované znemožnění změny stavby před dokončením spočívající v oplocení celého pozemku nedokládá a nezakládalo u dotčeného pozemku jeho veřejné užívání. Stavební úřad pouze záměr posoudil z pohledu souladu s územně plánovací dokumentací. Skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v územním plánu, není z hlediska vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, a rozsudek NS ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1733/2009).
68. Veřejně přístupná účelová komunikace totiž při naplnění předpokládaných podmínek vzniká přímo ze zákona (není tedy třeba žádného úkonu správního orgánu). Z tohoto důvodu se nelze jejího vzniku dovolávat s odkazem na vydané „osvědčení“, územní souhlas nebo kolaudační souhlas, neboť tyto akty správních orgánů nekonstituují ani závazně nedeklarují její vznik, nemají jakýkoliv vliv na její veřejný charakter a (žel pro žalobce) ani nedokazují (a to ani ve svém souhrnu), že by byla předmětná cesta skutečně užívána veřejností i pro průchod směrem k jejich pozemku. To samozřejmě dopadá i na argument žalovaného, že komunikaci povolil obecný stavební úřad. To by mohlo jen dokládat, že v té době si zmíněný úřad nemyslel, že na pozemku p. č. X1 je veřejně přístupná účelová komunikace. Posoudit, zda se tam taková komunikace nachází, nicméně přísluší silničnímu správnímu úřadu.
69. To, zdali je cesta v dané části užívána předem neomezeným okruhem uživatelů, nebo pouze přesně vymezeným okruhem konkrétních osob, je třeba zkoumat komplexně ve vztahu k dotčenému území a místní situaci. Sporná cesta je tvořena šterkovým povrchem a končí na hranici předmětného pozemku, na nějž navazuje oplocený pozemek žalobců – v tomto bodě pak dochází k očividným změnám v terénu, který je travnatý, a zaniká zde jakýkoliv další

náznak případného užívání veřejnosti. Jedinou zjevnou motivací se zdá být přístup žalobců k jejich oplocenému pozemku, což však není doklad ani důvod obecného užívání komunikace.

70. Právě z okolí cesty a jejího umístění se jako patrné jeví, že mimo zákazníků prodejního areálu a žalobců předmětnou cestu mohl nanejvýše užívat ještě vlastník pozemku p. č. X4 (byť z leteckých snímků spíše plyne, že zemědělská technika na pozemek přijíždí i přímo ze silnice třetí třídy či přes pozemek p. č. X7). Tyto osoby však tvoří konkrétní, úzký a jmenovitý okruh osob, a nikoliv širokou veřejnost, pro jejíž užívání v dané lokalitě nesvědčí v zásadě žádný objektivní předpoklad.
71. Nelze přitom přisvědčit tvrzení žalobců, že nikdo není oprávněn zkoumat konkrétní důvod který vede osoby ke vstupu na danou cestu a k jejímu následnému užívání. Tento „materiální cíl“, jak jej označují žalobci, má svůj nepopiratelný význam, neboť slouží jako vodítko vypovídající o tom, zda je pravděpodobné, resp. myslitelné, že byla posuzovaná cesta skutečně užívána veřejností či nikoliv. V nynějším případě je zjevné, že zájem na užívání cesty nad rámec návštěvy prodejního areálu je čistě soukromoprávní povahy a definičně nepředstavuje obecné užívání, na jehož ochranu je v zákoně definován institut veřejně přístupné účelové komunikace.

Nutná komunikační potřeba

72. V nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, Ústavní soud upozornil, že „vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (bod 34). Tentýž závěr Ústavní soud zopakoval v nálezech ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, a odkázal na něj i v usnesení ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15.
73. Žalovaný v dané věci konstatoval, že pozemek žalobců sousedí přímo s pozemkem p. č. X8, na kterém se nachází silnice první třídy I/X a že z podmínek na místě (jedná se o rovný a přehledný úsek uvnitř obce) je zjevné, že připojení k pozemku žalobců *pravděpodobně* nic nebrání. Proto žalovaný v napadnutém rozhodnutí usoudil, že není naplněna podmínka nutné komunikační potřeby, neboť „*existuje alternativní způsob, byť v současné době fyzicky neexistuje*“. Soud však takovému závěru nemůže přisvědčit.
74. Z judikatury NSS totiž vyplývá, že pro nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby musí alternativní cesta reálně existovat (rozsudek ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, bod 14). Samotná skutečnost, že zde jsou v té nejobecnější rovině dány podmínky pro budoucí vznik cesty, po které by eventuálně bylo možné zajistit spojení pozemku žalobců s pozemní komunikací, nemůže mít vliv na posouzení kritéria nezbytné komunikační potřeby v současné chvíli (resp. ke dni rozhodování žalovaného). Žalovaný tedy postupoval nesprávně, když svůj názor vystavěl pouze na alternativě zřízení možného sjezdu, a nikoliv na jeho faktické a reálné existenci. V tomto ohledu je tedy nutno dát za pravdu žalobcům, neboť ze správního spisu a v něm založených podkladů skutečně vyplývá, že pozemek žalobců není

kromě předmětné cesty napojen na jinou komunikaci, natož aby byla veřejně přístupná a způsobilá zajistit jim nutnou komunikační potřebu.

75. Je tedy pravdou, že k pozemku žalobců momentálně skutečně neexistuje jiný alternativní přístup. To však nic nemění na tom, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je nutné, aby došlo k naplnění všech čtyř podmínek kumulativně. Přestože tedy v tomto řízení žalobci prokázali, že jim svědčí nutná komunikační potřeba, soud znovu podotýká, že z průběhu řízení a z obsahu spisu nelze mít za prokázané, že by cesta vedoucí po předmětném pozemku byla skutečně užívána veřejností i k přístupu na pozemek žalobců, případně dále. V takové situaci tedy chybí zákonný důvod, pro který by bylo možné dovodit, že je pozemek p. č. X1 zatížen veřejnoprávním omezením v podobě veřejně přístupné účelové cesty.
76. V rozhodném období od roku 2010 do roku 2012, během něhož případně byl žalobcům umožněn přístup na jejich pozemek skrze předmětnou cestu, měl tedy souhlas vlastníka prodejního areálu pouze soukromoprávní charakter. Jednalo se o prostou výprosu ve smyslu § 2189 a násl. občanského zákoníku, u níž není způsob užívání věci rozhodný. Jak už bylo nastíněno výše, výprosa vlastníka předmětného pozemku do budoucna nijak nezavazovala, a mohl ji tedy po uplynutí dvou let dle libosti ukončit (§ 2190 odst. 1 občanského zákoníku). Je na žalobcích, aby se případně domáhali – shledají-li existenci zákonných podmínek podle § 1029 a násl. občanského zákoníku – povolení nezbytné cesty v občanském soudním řízení.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

77. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
78. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost.
79. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud obci žádnou povinnost neuložil, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

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 18. listopadu 2025

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu