



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Veroniky Burianové a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobce:

M. T.

bytem X

zastoupen Mgr. Janem Pořízkem, advokátem

sídlem Gorazdova 1982/19, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému:

Krajský úřad Plzeňského kraje

sídlem Škroupova 1760/18, 306 13 Plzeň

za účasti osoby

zúčastněné na řízení:

Mgr. P. K.

bytem X

zastoupen JUDr. Barbarou Drahokoupilovou, advokátkou

sídlem Solní 274/12, 301 00 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2025, č. j. PK-DSH/575/25,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2025, č. j. PK-DSH/575/25, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 269 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho právního zástupce Mgr. Jana Pořízka, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. V této věci posuzoval soud na základě žaloby žalobce, zda správní orgány pochybily, pokud dospěly k závěru, že na pozemcích osoby zúčastněné na řízení (dále i jako „žadatel“) neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace (dále i jako „VPÚK“).
2. Dne 7. 10. 2020 podal žadatel žádost podle § 142 správního řádu na určení neexistence VPÚK na pozemcích parc. č. Xa a Xb v k. ú. X (dále jen „*předmětné pozemky*“). Rozhodnutím ze dne 10. 6. 2022, č. j. PR-OSD-SED/46956/2022, Městský úřad Přeštice (dále jen „*silniční správní úřad*“) žádosti žadatele vyhověl (dále jen „*původní prvostupňové rozhodnutí*“) a rozhodnutím ze dne 11. 10. 2022, č. j. PK- DSH/9322/22 (dále jen „*původní druhostupňové rozhodnutí*“) žalovaný původní prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 3. 2023, č. j. 57 A 106/2022-57 (dále jen „*původní rozsudek*“), jímž byla žaloba žalobce proti původnímu druhostupňového rozhodnutí zamítnuta, zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54 (dále jen „*kasační rozsudek*“). Kasačním rozsudkem bylo zrušeno též původní druhostupňové rozhodnutí a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný následně původní prvostupňové rozhodnutí zrušil svým rozhodnutím ze dne 1. 2. 2024, č. j. PK-DSH/1540/24, a věc vrátil silničnímu správnímu úřadu k novému projednání.
3. Rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 19. 8. 2024, č. j. PR-OSD-PEA/87763/2024 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), bylo určeno, že na předmětných pozemcích, které vlastní žadatel, není VPÚK ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“). Rozhodnutím ze dne 10. 1. 2025, č. j. PK-DSH/575/25 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) žalovaný zamítl odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí a potvrdil ho.
4. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí.

II.

Žaloba

5. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
6. Žalobce v žalobě namítl, že se silniční správní úřad nevypořádal s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí a že žalovaný v odvolacím řízení aktivně vyhledával nové skutkové okolnosti ve prospěch žadatele, důkazy navržené žalobcem zpochybnil bez řádného odůvodnění a nepřístupnil žalobci vyjádření žadatele k odvolání. Dále žalobce namítl, že žalovaný nesprávně interpretoval podmínky pro vznik VPÚK, a to zejména ve vztahu k požadavku veřejného zájmu, který není nutný, pokud byl dán, byť konkludentní, souhlas vlastníka. Žalobce dále tvrdil, že žalovaný nesprávně pominul pasport pozemních komunikací obce Štěnovice a územní plán, které potvrdily existenci komunikace a prokázaly její veřejné

užívání. Podle žalobce dále z obsahu rozhodnutí a způsobu vedení řízení vyplývala podjatost osob podílejících se na rozhodování.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
8. Žalovaný shrnul předchozí průběh řízení a uvedl, že v novém řízení bylo dokazování doplněno a žalobce neprokázal užívání předmětných pozemků veřejností po roce 1991. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením o podjatosti, kdy úřední osoby neměly žádný vztah k věci ani účastníkům řízení. Podle žalovaného nebyl naplněn znak veřejného zájmu, neboť pozemky užívá v soukromém zájmu pouze žalobce a jeho známí (přístup k nemovitosti je možný i jinak a podnikatelská činnost žalobce je minimální). S veřejným užíváním nebyl dán konkludentní souhlas, neboť od roku 1991 nebylo prokázáno, že by pozemky užívala široká veřejnost, na pozemcích byly umístěny překážky a značka „zákaz vjezdu“, což podle žalovaného dokládá nesouhlas vlastníka. Podle žalovaného nejsou pasport ani územní plán důkazem existence veřejně přístupné komunikace. Zápis do pasportu mohl být proveden bez souhlasu vlastníka a nelze jej považovat za relevantní podklad pro deklaratorní řízení. Žalovaný odmítl tvrzení o porušení rovnosti účastníků řízení. Oba účastníci měli možnost nahlížet do spisu a nebyli zkráceni na svých právech.

IV.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

9. Žadatel navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
10. Žadatel uvedl, že se silniční správní úřad vyjádřením žalobce zabýval dostatečně. Všechny důkazy, na které žalovaný odkázal, byly předloženy již ve vyjádření žadatele ze dne 31. 5. 2021. Žadatel zdůraznil, že je nutné zkoumat aktuální stav, a pokud nejsou naplněny znaky VPÚK, musí převážet vlastnické právo. Správní orgány správně zkoumaly, zda je užívání pozemků ve veřejném zájmu. Žadatel akcentoval, že rozsudkem Okresního soudu Plzeň-jih ze dne 21. 7. 2023, č. j. 8 C 128/2004–1770, byl zamítnut návrh žalobce na zřízení nezbytné cesty.

V.

Posouzení věci soudem

11. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s.
12. Žaloba je důvodná.
13. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.
14. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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.

Závazné právní názory Nejvyššího správního soudu

15. Správní orgány byly v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány následujícími právními názory vyslovenými v kasačním rozsudku.
16. Pro závěr o vzniku VPÚK je nutné kumulativní splnění čtyř podmínek (znaků): (1) stálá a v terénu patrná dopravní cesta, (2) která naplňuje zákonný účel, (3) jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty a (4) která naplňuje nezbytnou komunikační potřebu (pozn. zdejšího soudu: v mezidobí nedošlo k žádným změnám v § 7 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, na něž Nejvyšší správní soud odkazoval). Pokud jde o třetí podmínku, základním prvkem obecného užívání je skutečnost, že komunikaci užívá širší veřejnost a že ji bez dalšího může užívat předem neomezený okruh uživatelů. Obecně užívána může být v některých případech i „slepá“ cesta. Výprosa (soukromoprávní povolení vlastníka k užívání cesty bez úplaty konkrétnímu okruhu osob, které lze kdykoli odvolat) spočívá v tom, že vlastník trpěl užíváním svého pozemku jednou osobou či úzkým uzavřeným okruhem osob. Obecné užívání pozemku na základě konkludentního souhlasu vlastníka pozemku ve smyslu zákona o pozemních komunikacích na rozdíl od toho spočívá v tom, že vlastník toleroval užívání pozemku neuzavřeným okruhem osob, o němž neměl přesný přehled a ani nad ním neměl kontrolu, tedy jde o veřejné věnování k užívání neurčitému okruhu osob (komukoli). Obecné užívání pozemku nelze odvolat a vlastník je povinen takové užívání strpět tak dlouho, jak dlouho existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Obecné užívání pozemku je nutno náležitě zkoumat a závěr o něm dostatečně odůvodnit, jelikož vlastnické právo nelze omezit bez náhrady a k tomuto omezení může dojít pouze se souhlasem vlastníka, resp. postačí, že vlastník neprojeví kvalifikovaný nesouhlas (srov. body 17 až 24 kasačního rozsudku a tam odkazovaná judikatura). Nelze směřovat veřejný zájem na užívání komunikace veřejností a účel užívání takové komunikace, tj. jakou budovu komunikace obsluhuje (srov. bod 26 kasačního rozsudku). Pro souhlas s obecným užíváním komunikace není rozhodující (veřejný versus soukromý) účel návštěv ani charakter této nemovitosti, přičemž tyto prvky jsou relevantní pouze pro posouzení širě okruhu osob, které skutečně cestu užívaly (nikoli které ji potenciálně užívat mohly), jakožto rozhodujícího kritéria obecného užívání cesty (srov. bod 27 kasačního rozsudku). Kritéria neurčitého okruhu osob a velkého počtu osob jsou na sobě pravidelně závislá, jelikož vypovídají o tom, zda si vlastník mohl udržet přehled o tom, kdo jeho pozemek užívá. Většinou tak bude platit, že čím větší je okruh užívajících osob, tím menší má nad jejich užíváním vlastník kontrolu. Ač nelze vyloučit případ, že veřejnost může tvořit již velmi malý počet osob, jejichž okruh je pro vlastníka cesty již neurčitý, mnohem častější je případ, kdy počet užívajících osob je natolik vysoký, že vlastník proto nedokáže jednotlivé osoby rozlišit a nemá nad jejich množstvím kontrolu, a tak se tento okruh osob pro něj stává neurčitým. Velký počet uživatelů tudíž většinou znamená, že vlastník nemá a ani nemůže mít přehled o každém z nich (srov. bod 30 kasačního rozsudku). Závěr o veřejném užívání cesty předpokládá zjištění skutečné míry kontroly vlastníka cesty nad okruhem uživatelů cestu užívajících, resp. jeho možném přehledu o jednotlivých konkrétních skutečných uživatelích, tedy vyžaduje zjištění, jak byla cesta reálně užívána (srov. bod 31 kasačního rozsudku). Pro souhlas s obecným užíváním komunikace je tedy klíčové, zda byl okruh uživatelů z pohledu vlastníka cesty ohraničený, nebo neurčitý. Vlastník musí souhlasit s tím, že jeho cestu užívají cizí osoby a on nemá faktickou kontrolu nad tím, kdo konkrétně to bude, přičemž vodítkem je nejčastěji počet osob, které pozemek užívají nebo užívaly (srov. bod 32 kasačního rozsudku). Řízení o určení (ne)existence VPÚK je deklaratorním řízením, v němž se užijí postupy dokazování upravené pro řízení sporné

podle § 142 odst. 3 správního řádu, a je tak dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení. Povinnost tvrzení a navrhování důkazů v něm tedy tíží především účastníky, čímž je do určité míry modifikována zásada materiální pravdy podle § 3 správního řádu. Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (srov. bod 35 kasačního rozsudku a tam odkazovaná judikatura).

17. Pro posuzovanou věc Nejvyšší správní soud konstatoval, že předmětná komunikace je slepou cestou, která vede pouze k pozemku žalobce, a proto jiné osoby, jejichž cílem cesty nebyla nemovitost stěžovatele, neměly důvod tuto cestu užívat. Okruh uživatelů je proto zúžený pouze na osoby, které jsou v rodinném, přátelském či obchodním vztahu k žalobci (srov. bod 29 kasačního rozsudku). Skutečnost, že žalobce a jeho manželka v rodinném domě podnikali, nemusí znamenat, že je zároveň navštěvoval z hlediska vlastníka cesty neurčitý okruh osob, neboť samotná skutečnost, že se jedná o klienty, nestačí k určení, že byli zároveň veřejností. Pokud by například žalobce i pravidelně navštěvoval pouze malý počet osob, mohl si o nich vlastník udržovat přehled, kdy nelze vyloučit ani případ, že klienti provozovnu nenavštěvovali vůbec (srov. bod 31 kasačního rozsudku). Správní orgány musí pro posouzení znaku souhlasu s obecným užíváním cesty zjistit okruh a počet klientů žalobce a jeho manželky a jejich reálné užívání cesty (srov. bod 34 kasačního rozsudku). Pokud vlastník cesty tvrdil, že cestu neužívá veřejnost, a žalobce tvrdil, že cestu užívají jeho klienti, což veřejnost je, a vlastník pak reagoval tvrzením, že klienti žalobce nejsou veřejností, neměl správní orgán k dispozici dostatečná tvrzení o totožnosti klientů žalobce, na jejichž základě by mohl sám provést jejich výslech i bez návrhu. Žalobce tedy dostatečně neplnil svou povinnost tvrdit a prokazovat rozhodné skutečnosti v jeho prospěch (srov. bod 36 kasačního rozsudku). Správní orgány proto měly žalobce poučit podle § 4 odst. 2 správního řádu o povinnosti dostatečných tvrzení stran konkrétních rozhodných skutečností a o důsledcích nesplnění povinnosti tvrzení a důkazní. Konkrétně měly žalobce poučit o tom, že jej tíží důkazní břemeno ohledně prokázání souhlasu vlastníka komunikace s obecným užíváním, že je jeho tvrzení o užívání cesty jeho klienty není dostatečně určité a že pro své tvrzení nenavrl žádné důkazy. Následně měly správní orgány posoudit, zda komunikaci fakticky užíval neurčitý okruh osob, což se může odvíjet zejména od počtu osob, které v průběhu let komunikaci prokazatelně užíly a také od jiných relevantních skutečností, které budou v řízení tvrzeny. Pokud komunikaci užívala veřejnost, je nutno zkoumat souhlas jejího vlastníka s tímto veřejným užíváním. Oba tyto prvky – užívání veřejností a souhlas s ním – bude potřeba dostatečně jasně zasadit do časové osy, aby bylo možné posoudit, v jaké době komunikaci užívala veřejnost a zda a kdy nejdříve vlastník komunikace projevils užíváním této cesty veřejností kvalifikovaný nesouhlas. Veřejně přístupná účelová komunikace může totiž vzniknout až po dostatečně dlouhé době, po kterou cestu užívá veřejnost a její vlastník zároveň neprojevuje nesouhlas (srov. body 37 až 39, 42 a 43 kasačního rozsudku).

Průběh správního řízení po vydání kasačního rozsudku a zrušení původního prvostupňového rozhodnutí

18. Při ústním jednání konaném dne 11. 4. 2024 byli účastníci silničním správním úřadem poučeni o rozsahu dokazování, konkrétně o tom, že je tíží důkazní břemeno ohledně prokázání souhlasu vlastníka komunikace s obecným užíváním, přičemž dokazování spočívá zejména v sestavení časové osy a okruhu osob, které v průběhu let komunikaci prokazatelně užíly (srov. protokol č. j. PR-OSD-PEA/33567/2024). Výzvou ze dne 15. 4. 2024, č. j. PR-OSD-

PEA/34414/2024, byl žalobce vyzván k prokázání veřejného užívání předmětných pozemků, tj. které osoby v průběhu jakých konkrétních let užívaly předmětné pozemky, např. návrhem svědecké výpovědi těchto osob. Žadatel byl touto výzvou vyzván k prokázání toho, že s veřejným užíváním předmětných pozemků vyslovil nesouhlas.

19. Žalobce k výzvě předložil vyjádření ze dne 20. 5. 2024 (dále jen „Vyjádření“), kde uvedl, že vzhledem k vysokému počtu uživatelů cesty je není schopen všechny identifikovat a uvedl jen několik příkladů uživatelů. Všichni uživatelé cesty však cestu užívali pro příjezd k rodinnému domu žalobce. Žalobce zdůraznil, že relevantní je jen nesouhlas vlastníka cesty s jejím obecným užíváním projevený vůči uživatelům cesty před vznikem VPÚK, kdy předtím udělený souhlas, který založil vznik VPÚK, nelze následně účinně odvolat. Žalobce tvrdil, že se VPÚK nenachází na obou předmětných pozemcích, ale z nich jen na pozemku parc. č. Xa. Žalobce zdůraznil, že je na žadateli, aby prokázal, že užívání cesty veřejností nikdy nebylo trpěno, resp. ji veřejnost nikdy neužívala. Neprokáže-li to žadatel, musí být jeho žádost i v případě procesní nečinnosti žalobce zamítnuta.
20. Žalobce ve Vyjádření skutkově tvrdil, že cesta byla veřejností užívána od roku 1955, aniž by vlastníci předmětných pozemků užívání bránili. Žalobce tvrdil, že cesta byla zřízena jako místní komunikace aktem Západočeského krajského národního výboru v roce 1955 a od svého zřízení byl využívána veřejností jako přístupová cesta k domu žalobce, který tehdy vlastnil jeho otec J. T..
21. Od zřízení komunikace až do cca roku 1980 využívali cestu k chůzi a jízdě motorovými vozidly místní obyvatelé v počtu min. 50 osob ročně za účelem návštěv otce žalobce, který jako řezník-uzenář porážel zvířata místních obyvatel a maso zpracovával. Žalobce uvedl, že jeho tvrzení lze prokázat svědeckou výpovědí 5 označených osob, které služby otce využívaly, ale že k důkazu předkládá jejich písemná prohlášení, tudíž jejich svědecká výpověď by byla nadbytečná. V prohlášeních podepsané osoby prohlásily, že v letech 1955-1982 u otce žalobce objednávaly domácí jateční porážku a v souvislosti s tím ho odvezly a přivezly do jeho domu a přitom k příjezdu použily „stávající dnes veřejně přístupnou účelovou komunikaci“. Od zřízení komunikace byla dále cesta užívána k příjezdu zemědělské techniky na sousední zemědělsky využívané pozemky. Toto tvrzení navrhl žalobce prokázat svědeckou výpovědí předsedy bývalého JZD. Cestu využíval i otec žadatele k příjezdu k budově č. ev. Xc a musel být tedy o existenci VPÚK přesvědčen. Uvedenému užívání nikdy nikdo nebránil.
22. Od roku 1975 užívala cestu veřejnost v počtu 10 až 15 osob měsíčně k přístupu do domu žalobce za účelem návštěvy žalobce jako člena stavební komise v souvislosti s ohlašováním nebo povolováním zejména drobných staveb. Toto tvrzení navrhl žalobce prokázat svědeckou výpovědí tehdejšího člena rady MNV a pěti dalších osob. Žalobce předložil pět písemných prohlášení s tím, že svědecká výpověď těchto osob by byla nadbytečná. V prohlášeních podepsané osoby prohlásily, že si u žalobce jako předsedy komise výstavby MNV v jeho bydlišti vyzvedly souhlas se zřízením zahradního přístřešku a přitom k příjezdu použily „stávající dnes veřejně přístupnou účelovou komunikaci“.
23. Od roku 1975 užíval cestu velký počet obyvatel k příjezdu i příchodu do domu žalobce za účelem návštěvy žalobce jako osoby, zajišťující organizačně a technicky práce na stavbách občanského vybavení v obci, kdy řešili přihlašování na tyto práce a rozdělování úkolů. Toto tvrzení navrhl žalobce prokázat svědeckou výpovědí tehdejšího člena rady MNV a pěti dalších osob. Žalobce předložil pět písemných prohlášení s tím, že svědecká výpověď těchto osob by byla nadbytečná. V prohlášeních podepsané osoby prohlásily, že s žalobcem v jeho bydlišti

řešily stavby v akci Z a přitom k příjezdu použily „stávající dnes veřejně přístupnou účelovou komunikaci“.

24. Od roku 1992 začal žalobce ve svém domě podnikat a zřídil si zde provozovnu. Žalobce navštěvovali jeho zákazníci, dodavatelé a obchodní partneři v počtu 15 až 20 osob měsíčně a využívali k příchodu a příjezdu předmětnou cestu. Toto tvrzení navrhl žalobce prokázat svědeckou vypovědí bývalého starosty obce a pěti dalších osob. Žalobce předložil pět písemných prohlášení s tím, že svědecká výpověď těchto osob by byla nadbytečná. V prohlášeních podepsané osoby prohlásily, že žalobce navštívily v jeho bydlišti a přitom k příjezdu použily místní komunikaci vedoucí k domu žalobce a parkovaly před vjezdovými vraty.
25. Cestu využívali v počtu cca 15 měsíčně i zákazníci a obchodní partneři manželky žalobce, která jako projektantka měla též provozovnu v domě žalobce. Žalobce předložil pět písemných prohlášení s tím, že svědecká výpověď těchto osob by byla nadbytečná. V prohlášeních podepsané osoby prohlásily, že manželku žalobce navštívily v domě žalobce a přitom k příjezdu použily po odbočení z veřejné komunikace slepou zpevněnou příjezdovou komunikaci.
26. Žalobce shrnul, že cesta je využívána neurčitým okruhem osob, tedy veřejností, nepřetržitě od roku 1955, aniž by v tomto užívání bylo bráněno. Vzhledem k počtu uživatelů je vyloučeno, aby byl souhlas k užívání udělen adresně jednotlivým uživatelům a aby vlastníci cesty kontrolovali, kdo cestu užívá.
27. Žadatel předložil rozsudek Okresního soudu Plzeň-jih ze dne 21. 7. 2023, č. j. 8 A 128/2004-1770, jímž byl zamítnut návrh žalobce na zřízení nezbytné cesty mj. k předmětným pozemkům ve prospěch vlastníka nemovitostí žalobce. Podle odůvodnění tohoto rozsudku (např. jeho bod 74) byl návrh žalobce zamítnut proto, že jeho nemovitosti mají dostatečné spojení s veřejnou cestou, konkrétně sousedí s komunikací č. III/18027, z níž může žalobce vybudovat sjezd ke svým pozemkům. Žadatel následně doložil i potvrzovací rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 5. 2024, č. j. 11 Co 213/2023-1854, kde bylo potvrzeno odvolacím soudem, že žalobce má možnost dostatečného spojení svých nemovitostí s veřejnou cestou vybudováním sjezdu z komunikace č. III/18027 (bod 28).
28. V podání ze dne 20. 5. 2024 žadatel uvedl, že matka žadatele i žadatel si udržovali dobrý přehled o uživatelích cesty, kdy šlo vždy jen o jednotky osob navázaných na rodinu žalobce. Omezení jejich vlastnického práva nuceným nájmem předmětných pozemků ve prospěch JZD skončilo až dohodou uzavřenou dne 3. 5. 1995, jíž byla navracena dispoziční práva k předmětným pozemkům. Podle žadatele je rozhodným obdobím, kdy měl být projeven nesouhlas s užíváním cesty, doba tří let od roku 1995. Tyto nesouhlasy žalobce tvrdil od roku 1995 a osvědčoval je právními i faktickými kroky své právní předchůdkyně (matky žadatele) a následně svými úkony. Právně šlo např. o žádost v roce 1995 o oplocení pozemků včetně návrhu na obnovu řízení v roce 1999 nebo trestní oznámení za neoprávněné užívání cesty a množství navazujících správních řízení (nařízení odstranění zábran apod.) a soudních sporů s žalobcem. Pokud jde o faktické úkony, matka žadatele i žadatel bránili kontinuálně ve vstupu na cestu umístěním překážek, řetězů a cedulí od roku 1996, což žadatel mj. osvědčoval asistencí policie při jejich odstraňování a odsouzením za umístění zátarasů v přestupkovém řízení.
29. Před vydáním prvoinstančního rozhodnutí se ještě obsáhle vyjádřil žalobce podáním ze dne 29. 7. 2024 (dále jen „Podání“). Zde žalobce namítl, že by udělení souhlasu s užíváním cesty veřejností mělo být zkoumáno i ve vztahu k období před navrácením dispozičního oprávnění

právním předchůdcům žalobce, nikoli jen po něm, přičemž k období let 1948 až 1989 žadatel ničeho netvrdil. Dále žalobce namítl, že žadatel netvrdil kdy, jakým způsobem a v jakém územním rozsahu bylo jeho vlastnické právo za socialismu omezeno. Žadatel akcentoval, že cesta byla veřejností užívána nejpozději od roku 1955, kdy byla zřízena jako místní komunikace, aniž by žadatel tvrdil, že by vlastník cesty jejímu obecnému užívání veřejností bránil, příp. že již v té době bylo jeho vlastnické právo omezeno. Žalobce s odkazem na zákon č. 229/1991 Sb. dodal, že omezení vlastnického práva skončilo dne 24. 6. 1991 a dohoda ze dne 3. 5. 1995 stejně jako případně existující nájem předmětných pozemků ze strany JZD je v tomto směru irelevantní. Žadatel tak netvrdil, že by obecnému užívání cesty v době po 24. 6. 1991 bránil. Žalobce nespороval, že k prvnímu bránění v užívání cesty došlo dne 1. 12. 1995, ale dovolával se toho, že v té době od omezení vlastnického práva k předmětným pozemkům marně uplynuly více než 4 roky. Žadatel dále argumentoval tím, že za bránění v užívání cesty nelze považovat úkony kvalifikované správními orgány jako protiprávní jednání (umístění překážek) nebo úkony vůči správním orgánům nebo konkrétním osobám. Žadatel akcentoval, že udělený souhlas k obecnému užívání nelze odvolat. Podle žalobce musí být nesouhlas s obecným užíváním cesty vyjádřen vůči veřejnosti (nikoli adresně vůči jednotlivým uživatelům) a nesmí se jednat o protiprávní jednání. Dále žalobce z bodu 29 rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 5. 2024, č. j. 11 Co 213/2023-1854, kde odvolací civilní soud dovodil (výlučně) z kasačního rozsudku, že na předmětných pozemcích se nachází VPÚK, vyvodil, že bude zasaženo do jeho legitimního očekávání, pokud silniční správní úřad rozhodne opačně. Žalobce pokračoval v argumentaci tím, že civilní soud mu zamítl návrh na zřízení služebnosti mj. pro existenci VPÚK a správní orgány žalobce původně odkazovaly na to, že VPÚK neexistuje proto, neboť se může žalobce domáhat zřízení služebnosti. Žadatel nesouhlasil s východiskem žadatele, že by vlastník cesty mohl účinně projevit nesouhlas s obecným užíváním cesty po dobu tří let od vrácení pozemku v restituci. Žadatel i jeho právní předchůdci o obecném užívání cesty věděli i v době omezení vlastnického práva, neboť ji též užívali. Žalobce uzavřel, že právní předchůdci žalobce udělili souhlas s obecným užíváním cesty již ve 40. nebo 50. letech minulého století před omezením jejich vlastnického práva a následně i v roce 1991 po jeho zániku, přičemž pro deklaraci VPÚK postačí kterýkoli z těchto souhlasů.

Nepřezkoumatelná odůvodnění napadeného a prvoinstančního rozhodnutí

30. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje mimo jiné takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky, nebo rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení správní orgán považoval za nedůvodnou. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka o tom, jak by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje jej přezkoumat. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje, pokud se správní orgán sice podrobně nevypořádá s každou dílčí námitkou, ale odpovědi na ně vychází z ucelené argumentace a účastníkovi se dostane vysvětlení, proč jeho argumentace jako celek není správná (srov. recentní pregnantní shrnutí v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2025, č. j. 2 As 49/2024-55, bod 46).
31. Z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs

16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Proto případné vady prvoinstančního rozhodnutí mohlo napadené rozhodnutí zhojit.

a) první a druhý znak VPÚK

32. Pokud jde o první a druhý znak VPÚK, silniční správní úřad i žalovaný je měl za splněné (viz body 92 a 93 prvoinstančního rozhodnutí a str. 5 napadeného rozhodnutí) a žalobce to v žalobě pochopitelně nespороval. Vzhledem k tomu tyto znaky VPÚK soud nezkoumal.

b) třetí znak VPÚK

33. Soud předznamenává, že ve vztahu k třetímu znaku VPÚK podle kasačního rozsudku měly správní orgány poučit žalobce o nutnosti prokázat souhlas vlastníka cesty s jejím obecným užíváním a následně podle tvrzení účastníků a provedeního dokazování v mezích tvrzení účastníků vyhodnotit, zda bylo prokázáno, že cesta byla užívána veřejností po dostatečně dlouhou dobu, příp. že vlastník cesty souhlasil s takto prokázaným obecným užíváním.
34. Silniční správní úřad sice dospěl k závěru, že nebyl prokázán souhlas právních předchůdců žadatele s veřejným užíváním předmětných pozemků (viz bod 95 prvoinstančního rozhodnutí), ale tento závěr v prvoinstančním rozhodnutí přezkoumatelně neodůvodnil. V první řadě se měl silniční správní úřad podle závazných názorů kasačního rozsudku zabývat tím, zda, příp. kdy byla cesta v obecném užívání, tzn. zda, příp. kdy ji užívala veřejnost. Neužívala-li totiž cestu veřejnost po dostatečně dlouhou dobu, nepřicházel by bez dalšího do úvahy souhlas vlastníka cesty s (neexistujícím) obecným užíváním cesty. Ke způsobu užívání cesty učinil silniční správní úřad vnitřně rozporné a nesrozumitelné závěry.
35. Silniční správní úřad učinil závěr, že právní předchůdce žadatele v rámci výprosy přenechal předmětné pozemky a pozemek parc. č. Xd právnímu předchůdci žalobce a výprosu následně odvolal (body 49, 52 a 55 prvoinstančního rozhodnutí). Tento závěr však neopřel o žádné konkrétní skutkové zjištění, neboť odkázal pouze na odůvodnění civilního rozsudku, v němž je citován obsah dopisu ze dne 5. 4. 1983 (bod 48 prvoinstančního rozhodnutí). Absentují jakékoli přezkoumatelné skutkové závěry o tom, kdy, kdo a jakou dohodu o výprose měl uzavřít a kdo, kdy a jak ji měl odvolat, opřené o konkrétní skutková zjištění z konkrétních důkazů. Dále, v bodě 48 prvoinstančního rozhodnutí konstatoval silniční správní úřad, že se ústní dohoda o přenechání pozemku měla týkat pozemku parc. č. Xd (tedy nikoli předmětných pozemků), avšak v bodě 49 z toho nepřezkoumatelně dovodil, že šlo o výprosu nejen ve vztahu k tomuto pozemku, ale i k předmětným pozemkům. Silniční správní úřad tedy srozumitelně a s odkazem na provedené dokazování neodůvodnil, zda a proč měl za to, že předmětné pozemky byly na základě soukromoprávního povolení bezúplatně užívány právními předchůdci žalobce, dokud povolení nebylo odvoláno. Závěry silničního správního úřadu o výprose nebyly ani srozumitelné, ani přezkoumatelně odůvodněné – nebylo zřejmé, o jaké skutkové závěry byly tyto právní závěry opřeny, ani z jakých skutkových zjištění takové skutkové závěry měly vyplývat, kdy navíc jediné skutkové zjištění (z dopisu ze dne 5. 4. 1983) se předmětných pozemků vůbec nemělo týkat. Závěry o výprose nejsou přezkoumatelné. Vady nepřezkoumatelnosti odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí ve vztahu k závěrům o výprose mohlo zhojit odůvodnění napadeného rozhodnutí, avšak to k ní nic neuvedlo.
36. V nevysvětleném rozporu se závěrem o výprose silniční správní úřad dospěl k závěrům o způsobu užívání cesty. V bodech 54 prvoinstančního rozhodnutí učinil silniční správní úřad závěr, že cestu neužívala veřejnost, nýbrž uzavřený okruh osob klientů žalobce a jeho

manželky v počtu 10 až 25 měsíčně. V témže bodě se připouští, že mohlo jít i o návštěvníky právních předchůdců žalobce. Z uvedeného počtu silniční správní úřad bez dalšího dovodil, že právní předchůdci žadatele mohli mít o uživatelích cesty dobrý přehled. Jde o nepřezkoumatelné závěry – není zřejmé, k jakému období je zjištění o 10 až 25 uživatelích cesty a účelu jejich cest vztahováno, ani z jakých podkladů rozhodnutí byl tento skutkový závěr dovozen a proč by z těchto zjištění měl vyplývat přijatý závěr. Nesrozumitelné je k tomu v bodě 55 prvoinstančního rozhodnutí připojena úvaha, že právní předchůdce žalobce a následně i jeho právní nástupci si museli být po odvolání výprosy vědomi toho, že právní předchůdci žadatele s užíváním cesty nesouhlasí, a proto by nemělo být užívání cesty třetími osobami po tomto datu bráno v potaz, resp. považováno za legitimní, naplňující znak užívání veřejnosti. Úvahy jsou nelogické a nepochopitelné – proč by odvolání výprosy mělo mít vliv na pozdější (teoreticky existující) užívání cesty veřejností, není zřejmé. V bodě 52 a 56 pak silniční správní úřad uzavřel, že užívání cesty veřejností není třeba zkoumat, protože konkludentním souhlasem s obecným užíváním uděleným v době od výstavby komunikace v roce 1955 do restituce v roce 1995 nemohli být žadatel ani jeho právní předchůdci vázáni vzhledem k nabytí pozemků v restituci. Jde o nepřezkoumatelný závěr, protože konkrétní zjištění (data o výstavbě komunikace a restituci) nejsou opřena o žádná konkrétní skutková zjištění a (ne)vázanost případně existujícím, nezjištěným, předchozím souhlasem nebyla odůvodněna. Závěr silničního správního úřadu o tom, že cestu veřejnost neužívala, je nepřezkoumatelný.

37. Tuto vadu nepřezkoumatelnosti mohlo zhojit odůvodnění napadeného rozhodnutí, avšak nestalo se tak. Naopak, přidalo několik nepřezkoumatelných vlastních závěrů.
38. Žalovaný dospěl k závěru (na str. 6 a 8 napadeného rozhodnutí), že Prohlášení neprokazují užívání cesty na předmětných pozemcích, neboť byla vyhotovena jednou osobou a týkají se místní komunikace na pozemcích žadatele, ač mezi předmětnými pozemky a pozemkem žalobce parc. č. Xe byly v letech 1942 až 1998 dva obecní pozemky parc. č. Xf a Xg, kdy *„žadatel žil v tom, že mezi ním a pozemky žalobce byly do roku 1998 pozemky ve vlastnictví obce, tedy nikdo nerozporoval, že tyto pozemky nejsou veřejně přístupné“*. Jde o posouzení nepřezkoumatelné, kdy žalovaný nijak nevysvětlil, proč by věrohodnost Prohlášení měla být vyloučena kvůli jejich jednotnému vyhotovení, nebo proč vznikly pochybnosti o tom, které cesty se prohlášení týkají vzhledem k existenci dvou obecních pozemků v určitém časovém období vedle pozemku žalobce. Není zřejmé, proč by dva obecní pozemky v určité době měly mít vliv na posouzení, zda cestu na předmětných pozemcích užívala veřejnost, a žalovaný nijak neodůvodnil závěr o přesvědčení žadatele, které mu přisoudil.
39. Žalovaný na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí uvedl, že historické důvody návštěv domu žalobce aktuálně pominuly a že Prohlášení neprokázala, že předmětné pozemky využívala historicky veřejnost. Hodnotil-li žalovaný (časově neurčenou) minulost a v ní zakotvené užívání cesty, nevysvětlil, proč nemají být relevantní historické důvody užívání cesty. Závěry žalovaného, že si označené osoby nechodily pro povolení drobných staveb k žalobci do domu, nebo že byla branka ve spodní části oplocení žalobce historicky hojně užívána, nejsou nijak odůvodněny a použitá slova „je s podivem“ nebo „dá se předpokládat“ svědčí spíše pro to, že jde o spekulace. Pokud žalovaný na str. 7 napadeného rozhodnutí uvedl, že v současné době využívá cestu pro přístup do svých nemovitostí pouze žalobce a osoby, které ho navštěvují v soukromém zájmu, nevysvětlil návaznost tohoto závěru na zkoumání, zda se komunikace v minulosti stala veřejně přístupnou účelovou komunikací tím, že splnila všechny čtyři znaky

VPÚK. Nezdůvodněn jak právně, tak i skutkově zůstal i závěr, že VPÚK, i kdyby vznikla, stejně musela zaniknout, protože ke dni podání žádosti žadatele zanikl její dopravní význam.

40. Žalovaný dále revidoval na str. 8 napadeného rozhodnutí závěr silničního správního úřadu, který dospěl ke konkrétnímu závěru o počtu uživatelů cesty (viz výše) tak, že nebyl prokázán žádný počet uživatelů cesty. Na to navázal žalovaný větou: „*V tomto případě a pouze s tímto množstvím osob pak nebylo ani v silách vlastníků sporných pozemků mít přehled o těchto osobách a to zejména v rozmezí 40 let.*“ Tento závěr by svědčil pro to, že žalovaný dospěl k závěru, že vlastníci cesty nemohli mít přehled a kontrolu nad veřejností, užívající cestu. Žalovaný pak však pokračoval v rozporu s tím takto: „*A dle odvolacího orgánu z těchto tvrzení nelze dojít k názoru, že dané pozemky využíval k přístupu neomezený okruh osob, a to v takovém počtu, aby bylo možné z této skutečnosti vyvodit, že sporné pozemky využíval neomezený okruh osob, tedy široká veřejnost, a že žadatel o tomto počtu (vysoké frekvenci pohybujících se osob) věděl a aktivně proti tomu nebrojil.*“ Pro soud jsou tyto úvahy nesrozumitelné, bez ohledu na jejich neodůvodněnost skutkovými zjištěními.
41. Žalovaný na str. 10 napadeného rozhodnutí připojil s tím rozporný a nepřezkoumatelný závěr, že od doby podání žádosti žadatele cestu užívá velmi omezený počet osob sestávající z žalobce a jeho klientů vzhledem k ročnímu příjmu žalobce ve výši 15 000 Kč až 20 000 Kč. Jednak žalovaný dovodil roční výdělky žalobce z odůvodnění civilního rozsudku z roku 2023, tudíž není zřejmé, jak je mohl vztáhnout na období od roku 2020 (podání žádosti) do roku 2025 (vydání napadeného rozhodnutí), jednak může být odůvodnění civilního rozsudku chatrným podkladem pro skutkové zjištění o příjmech žalobce a dále vůbec není zřejmé, jaký počet osob tedy podle žalovaného cestu v tomto období využíval, kdy absentuje přezkoumatelná úvaha o vztahu mezi počtem takových osob a výší příjmů žalobce.
42. Ačkoli správní orgány dospěly k (nepřezkoumatelnému) závěru o tom, že cestu veřejnost neužívala, zabývaly se tím, zda vlastníci cesty souhlasili s obecným užíváním cesty.
43. Pro dobu po 3. 5. 1995 dospěl silniční správní úřad k závěru, že právní předchůdci žadatele i žadatel v době po 3. 5. 1995, kdy nabyli dispoziční oprávnění k předmětným pozemkům, nesouhlasili s obecným užíváním předmětných pozemků a v jejím užívání aktivně bránili (body 49 a 81 prvoinstančního rozhodnutí). Tento závěr silniční správní úřad neodůvodnil jediným konkrétním skutkovým zjištěním a jde tedy o závěr nepřezkoumatelný. V bodech 49 a 81 prvoinstančního rozhodnutí jsou sice vyjmenovány podklady rozhodnutí, avšak není popsána žádná konkrétní (přezkoumatelná) úvaha, co z nich silniční správní úřad zjistil (kdo, kdy a co učinil, jak jednal) a jakou úvahou to promítl do závěru, že uvedené osoby aktivně nesouhlasili s obecným užíváním cesty. Nebylo ani odůvodněno to, proč má silniční správní úřad po právní stránce za zlomové datum 3. 5. 1995 a o jaká skutková zjištění toto právní posouzení opírá.
44. Pro dobu od zřízení (vybudování) cesty do 3. 5. 1995 silniční správní úřad v bodech 50 a 51 prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že znovunabytí dispozičních oprávnění k pozemkům, jejichž vlastnictví bylo omezeno, je nutno považovat za jeho nabytí v restituci, kdy restituent není vázán případným souhlasem s obecným užíváním uděleným za socialismu. V bodě 47 je uvedeno, že v posuzovaném případě šlo o tzv. nucený nájem ve prospěch JZD. Jde o nepřezkoumatelný závěr, protože není zřejmé, kdy měla být cesta zřízena, ani kdy a jak mělo být vlastnické právo k předmětným pozemkům omezeno, kdy a jak mělo být dispoziční právo znovu nabyto (proč má jít o datum 3. 5. 1995) a proč mají mít tyto skutečnosti vliv na posouzení souhlasu s užíváním.

45. Jelikož jsou závěry o aktivním nesouhlasu i neudělení souhlasu popsány v předchozích dvou bodech nepřezkoumatelné, je nepřezkoumatelný i jejich shrnující závěr v bodě 53 prvoinstančního rozhodnutí, že nebylo prokázáno udělení konkludentního souhlasu právních předchůdců žadatele s veřejným užíváním předmětných pozemků.
46. Uvedené vady nepřezkoumatelnosti nezhojilo ani odůvodnění napadeného rozhodnutí.
47. Žalovaný na str. 8 napadeného rozhodnutí uvedl, že právní předchůdci žadatele vyslovili v devadesátých letech relevantní nesouhlas s užíváním. Tento závěr však odůvodnil jen nekonkrétními a nezdůvodněnými zjištěními, že proti předchůdcům žadatele bylo v devadesátých letech vedeno několik přestupkových řízení na základě stížnosti žalobce proto, že předchůdci žadatele znemožňovali přístup přes předmětné pozemky a že se žadatel domáhal v roce 1995 povolení oplocení předmětných pozemků. Žalovaný nevysvětlil, proč tato nekonkrétní a nezdůvodněná zjištění mají vést k závěru, že právní předchůdci žadatele vyslovili v devadesátých letech relevantní nesouhlas s užíváním. Pokud žalovaný uvedl, že značka zákaz vjezdu s dodatkovou tabulí „soukromý pozemek“ a pevné překážky na předmětných pozemcích byly evidentně určeny pro všechny uživatele cesty, neuvedl, jaká konkrétní skutková zjištění mají tyto závěry prokazovat a z jakých podkladů rozhodnutí je dovodil. Tímto posouzením ani žalovaný nijak nevypořádal odvolací námitku žalobce, kterou žalovaný na tomto místě vypořádával, že nelze používat pro závěry o nesouhlasu vlastníka cesty úkony vlastníka vůči orgánům veřejné moci.
48. Za nepřezkoumatelné vypořádání odvolací námitky, že za nesouhlas vlastníka cesty nelze považovat jeho protiprávní jednání (přestupkové jednání), nelze považovat toto vyjádření žalovaného na str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí: *„Je s podivem, že toto uvádí zrovna odvolatel, který se snažil si neoprávněně připlotit pozemky žadatele (např. pozemek parc. č. Xd v ú. X - vedeno řízení u OS Plzeň jih) a který obdržel v roce 1998 darem bezplatně obecní pozemek parc. č. Xf v k.ú. X o výměře 140 m², který si připlotil, místo toho, aby ho využil jako přístup ke své nemovitosti a domáhá se teď přístupu přes pozemky žadatele. Žadatel moc možností jak aktivně bránit užívání sporných pozemků neměl a je tedy úsměvné, že odvolatel uvádí, že se nemůže žadatel odvolávat na protiprávní jednání jako důkaz toho, že aktivně brojil proti užívání sporných pozemků.“* Žalovaný nijak racionálně nevysvětlil, zda a proč je případně protiprávní jednání vlastníka způsobilé představovat nesouhlas s užíváním cesty, ani svá skutková zjištění, pokud by byla relevantní, neopřel o žádný podklad rozhodnutí.
49. Pro soud zcela nesrozumitelnou byla úvaha žalovaného na str. 10 napadeného rozhodnutí k vypořádání odvolací námitky žalobce, že nucený nájem pozemků zanikl v roce 1991, aniž by vlastníci cesty proti jejímu obecnému užívání bezprostředně poté brojili. Žalovaný totiž uvedl, že v té době byl možný přístup po obecních pozemcích parc. č. Xg a Xf, tudíž vlastníci neměli důvod brojit proti veřejnému užívání cesty na předmětných pozemcích, neboť byli v dobré víře, že žalobce má přístup k nemovitosti po obecních pozemcích. Toto posouzení by svědčilo pro to, že žalovaný měl za to, že v blíže nespecifikované době roku 1991 byla cesta na předmětných pozemcích užívána veřejností, aniž proti tomu vlastníci brojili. Toto je však v rozporu se všemi ostatními závěry žalovaného, neboť např. na str. 7 napadeného rozhodnutí žalovaný deklaroval, že nebylo prokázáno, že předmětné pozemky využívala veřejnost. Též další úvahy žalovaného, že po účinnosti zákona č. 229/1991 Sb. se řešilo tolik politických křivd, že nelze dávat k tíži žadateli, že zrušení nuceného nájmu bylo vyřešeno až v roce 1993, a že se od roku 1991 soudně řešilo několik věcí a ve většině věcí docházelo k omezování práva žadatele ze strany žalobce, ať již připlocením pozemku žadatele či jinak, postrádají přezkoumatelné skutkové údaje a odkazy na podklady správního spisu, a především není vůbec

zřejmé, jak mají tyto úvahy souviset se čtyřmi znaky VPÚK, které měly správní orgány podle závazného právního názoru kasačního rozsudku posuzovat.

c) čtvrtý znak VPÚK

50. Pokud jde o čtvrtý znak VPÚK, silniční správní úřad ho měl za splněný z důvodu, že žalobce nemá k dispozici žádnou alternativní cestu, neboť, byť je zajištění přístupu k jeho domu možné zřízením sjezdu ze silnice č. III/18027, takový sjezd fakticky neexistuje (viz body 86, 96 až 99 prvoinstančního rozhodnutí). Odůvodnění naplnění čtvrtého znaku kvalifikoval soud jako přezkoumatelné.
51. Žalovaný však na str. 9 napadeného rozhodnutí rozvinul úvahu, že žalobce přístup ke svému domu mohl mít přes své pozemky, jelikož v roce 1942 odstoupil předchůdce žalobce od koupě nynějších pozemků parc. č. Xg a parc. č. Xf od právního předchůdce žadatele, kdy pokud byl mezi pozemky žalobce a žadatele koridor o šíři 6 metrů ve vlastnictví obce, proč by se měl žalobce domáhat přístupu přes pozemky žadatele. Žalovaný doplnil, že v roce 1998 obec darovala žalobci pozemek parc. č. Xf, který si žalobce připlotil k pozemku parc. č. Xe. Podle žalovaného nemůže jít k tíži žadatele, že si žalobce znemožnil přístup ke své nemovitosti. Všechny tyto úvahy žalovaného nejsou opřeny o žádné konkrétní skutkové zjištění, není odůvodněno, z jakého podkladu rozhodnutí takové skutkové zjištění bylo žalovaným učiněno, a především, není vůbec zřejmé, jak mají tyto úvahy souviset se čtyřmi znaky VPÚK, které měly správní orgány podle závazného právního názoru kasačního rozsudku posuzovat. Pokud chtěl žalovaný touto úvahou korigovat závěr silničního správního úřadu o naplnění čtvrtého znaku VPÚK, učinil tak nepřezkoumatelně, kdy soud podotýká, že se žalovaný se závěry prvoinstančního rozhodnutí na str. 11 napadeného rozhodnutí výslovně ztotožnil.
52. Na str. 10 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že nebylo prokázáno, že se na předmětných pozemcích historicky nacházela VPÚK, avšak i kdyby historicky vznikla, byly mezi pozemky žadatele a žalobce od roku 1942 do roku 1998 obecní pozemky, tudíž by cesta ztratila postupem času dopravní význam a zanikla. V době od podání žádosti žadatele cestu totiž podle žalovaného užívá jen žalobce a jeho návštěvy, což je omezený okruh uživatelů v soukromém zájmu a absentuje komunikační potřeba veřejnosti. Z toho by opět vyplývalo, že žalovaný mířil ke korekci závěru silničního správního úřadu o naplnění čtvrtého znaku VPÚK, ač se s jeho závěry na str. 11 napadeného rozhodnutí výslovně ztotožnil. Úvahy žalovaného jsou však nepřezkoumatelné, protože není srozumitelné, proč by měla mít na závěr o aktuální existenci VPÚK vliv situace obecních pozemků v letech 1942 až 1998, k jakému znaku a proč žalovaný vztahuje dopravní význam cesty, proč dospěl k závěru o omezeném počtu uživatelů cesty, kdy současně všechny závěry žalovaného nejsou opřeny o žádná konkrétní skutková zjištění ani konkrétní podklady rozhodnutí. V další pasáži na str. 10 a 11 napadeného rozhodnutí žalovaný akcentoval, že cestu nemůže užívat široká veřejnost ve veřejném zájmu, jelikož aktuální komunikační potřeba je omezena na soukromý zájem žalobce. Žalovaný tím pominul závazný právní názor kasačního rozsudku (viz jeho bod 27), že účel návštěv přílehlé nemovitosti není sám o sobě pro posouzení znaků VPÚK rozhodující, kdy klíčová je širší okruhu osob reálně užívajících cestu. Žalovaný nenapravit pochybení silničního správního úřadu namítané žalobcem v odvolání, že silniční správní úřad nevypořádal žalobcem v Podání namítaný nedostatek konkrétních zjištění ohledně nuceného omezení vlastnického práva právních předchůdců žadatele a jejich souhlasu před tímto nuceným omezením vlastnického práva.

Vypořádání žalobních bodů

53. Posuzovaná věc byla specifická v tom, že žaloba čítající 30 stran byla koncipována nepřehledně, tematicky nebyla systematicky uspořádána, žalobní tvrzení se opakovala, příp. nesourode prolínala, žaloba obsahovala patnáct dotazů (vět ukončených otazníkem) a úvahy tam obsažené byly zčásti pro soud nesrozumitelné. Soud považoval za vhodné, vzhledem k délce správního řízení a již jednou učiněnému kasačnímu zásahu správních soudů, při vypořádání žalobních bodů postupovat tak, aby jak účastníci, tak i správní orgány dobře porozuměli tomu, co je předmětem správního řízení a co jsou relevantní skutečnosti ve vztahu k rozhodnutí správních orgánů. Soud byl totiž konfrontován s tím, že i rozhodnutí správních orgánů nebyla přehledná a byla stěží srozumitelná (též nad míru a nevhodně uváděla, co „je v podivem“, příp. užívala nespisovné tvary slov). Soud proto za nejefektivnější postup, který by učinil přítrž chaosu žalobních myšlenek a nesrozumitelným závěrům správních rozhodnutí a zároveň vedl k vypořádání klíčových žalobních bodů, považoval komplexní posouzení přezkoumatelnosti nosných důvodů napadeného rozhodnutí v celku s prvoinstančním rozhodnutím tak, jak učinil v předchozím oddíle rozsudku. Nepřezkoumatelnost, resp. nezákonnost všech nepřezkoumatelných závěrů správních orgánů popsanych v předchozím oddíle totiž žalobce v žalobě, byť značně neuspořádaně, namítl. Soudem identifikovaná nepřezkoumatelnost závěrů správních orgánů bránila věcnému přezkumu zákonnosti těchto závěrů. Soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti, jelikož tyto vady soudu bránily přezkoumat rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. právní větu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).
54. Soud proto jen ve stručnosti dále uvede, kde v žalobě namítal žalobce nezákonnost závěrů správních orgánů, které soud v předchozím oddíle rozsudku shledal nepřezkoumatelné. Pro všechny dále uvedené žalobní námítky platí, že žalobcem sporované otázky správní orgány ve svých rozhodnutích posuzovaly, ale jejich závěry shledal soud pro nesrozumitelnost, resp. nedostatek důvodů nepřezkoumatelnými.
55. Žalobce v žalobě namítal, že správní orgány nesprávně posoudily otázku, zda v minulosti VPÚK vznikla tím, že ji užívala veřejnost, aniž vlastník užívání cesty bránil, a to bez ohledu na to, zda byla cesta užívána ve veřejném zájmu (body IV, VII a VIII). Žalovaný pochybil, když při posuzování vzniku VPÚK zohledňoval užívání pozemků ke dni podání žádosti a nepřihlédl k vázanosti aktuálních vlastníků předmětných pozemků souhlasem předchozích vlastníků. Žalovaný nepřezkoumatelně, resp. nesprávně posoudil otázku existence, příp. trvání a důsledků nuceného omezení vlastnického práva k předmětným pozemkům, dále charakter užívání a příp. bránění tomuto užívání před a po nuceném omezení vlastnického práva i zánik VPÚK. Žalobce namítl nesprávnost závěru žalovaného o alternativním přístupu k nemovitostem žalobce a nepřezkoumatelnost závěrů žalovaného o časovém zařazení zjištěného charakteru užívání cesty a (ne)souhlasu vlastníků s takto časově určeným užíváním. Žalobce sporoval závěry, které žalovaný dovodil z Prohlášení, a nepřezkoumatelnost všech zjištění žalovaného týkajících se užívání a vlastnictví pozemků parc. č. Xf, Xd a Xg, branky na pozemku žalobce, značek a překážek osazených žalobcem a jeho předchůdci. Žalobce namítal nepřezkoumatelnost závěrů ohledně přesvědčení a dobré víry žalobce a jeho předchůdců, průběhu restituční a vzájemných sporů mezi účastníky a jejich právními předchůdci. Žalobce namítl, že žalovaný přezkoumatelně neposoudil otázku, zda a proč kroky žadatele a jeho předchůdců byly projevem nesouhlasu s užíváním cesty, pokud šlo o úkony adresované státním orgánům nebo konkrétním osobám (nikoli uživatelům cesty), resp. o úkony protiprávní (body VII, VIII, IX a X). Žalobce namítl nedostatečné vypořádání jeho námitek o

průběhu ukončování vypověditelného nájmu a časovém ukotvení skončení nuceného omezení vlastnického práva (body V a X).

56. Ke zbývajícím žalobním námitkám, jejichž vypořádání nebrání zjištěné vady nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, uvádí soud následující.
57. V bodě VII žaloby žalobce namítl, že žalovaný pochybil, pokud po žalobci požadoval tvrzení a prokázání užívání cesty veřejností – bylo totiž na žadateli, aby prokázal, že cesta nebyla nikdy užívána veřejností, nebo že se tak dělo přes výslovný nesouhlas. Tato námitka nebyla důvodná, protože Nejvyšší správní soud v bodě 42 kasačního rozsudku zavázal správní orgány právním názorem, že v tomto směru tíží důkazní břemeno právě žalobce.
58. V bodě VII žaloby žalobce namítl, že žalovaný pochybil, když vyzval žalobce k prokázání osob, které užívaly cestu, aniž by vymezil období užívání cesty, kterého se měla výzva týkat. Námitka nebyla důvodná. Soud připomíná, že silniční správní úřad v souladu se závazným právním názorem kasačního rozsudku vyzval žalobce, aby prokázal veřejného užívání předmětných pozemků, tj. které osoby v průběhu jakých konkrétních let užívaly předmětné pozemky. Bylo na žalobci, aby tvrdil a prokázal, v jakém časovém období (od kdy do kdy) cestu (právě a jen pozemky parc. č. Xa a Xb) užívala veřejnost. Z kasačního rozsudku muselo být žalobci zřejmé, že veřejností byl míněn předem neomezený okruh reálných uživatelů, o němž neměl vlastník cesty přehled a nad nímž neměl kontrolu, kdy rozhodující není účel užívání cesty. Žalobce měl tedy tvrdit a svá tvrzení doprovázet důkazními návrhy, pokud požadoval určení VPÚK na předmětných pozemcích, skutkové okolnosti svědčící pro závěr, že právě na pozemcích parc. č. Xa a Xb v určité době byla cesta, kterou užíval natolik početný předem neomezený okruh uživatelů, že o něm vlastník cesty neměl či nemohl mít přehled a nad nímž neměl nebo nemohl mít kontrolu. Na správních orgánech nebylo, aby žalobce instruovaly, k jakému období má svá tvrzení a důkazní návrhy směřovat. Pokud žalobce tvrdí, že cesta veřejností byla či je užívána, je na něm, aby k tomu poskytl konkrétní tvrzení a důkazy (srov. bod 36 a 37 kasačního rozsudku). Silniční správní úřad tedy svou výzvou nepochybil. Pokud v bodě VII žaloby žalobce namítal, že měly-li správní orgány za to, že povinnost tvrzení a důkazní povinnost svou reakcí na výzvu nesplnil, měly ho znovu vyzvat a poučit, jde též o námitku nedůvodnou. Správní orgány nejsou povinny opakovaně vyzývat účastníka řízení ke skutkovým tvrzením a předložení důkazů, pokud byl již jednou řádně vyzván. Žalobce si musel být vědom toho, že nesplní-li výzvu správního orgánu, může být důsledkem rozhodnutí o vyhovění žádosti žadatele.
59. Námitka porušení zásady legitimního očekávání v bodě VII žaloby nebyla důvodná. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, je správní praxe zakládající legitimní očekávání ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Žalobce neidentifikoval žádný konkrétní případ ustálené, jednotné a dlouhodobé činnosti správních orgánů, který založil jeho legitimní očekávání, že správní orgány v jeho věci budou postupovat určitým způsobem.
60. Žalobce dále v bodě IX žaloby namítl, že žalovaný pochybil, pokud nevyhodnotil jako nepřímý důkaz veřejného užívání cesty pasport pozemních komunikací a územní plán obce. Námitka nebyla důvodná. Soud aprobejuje závěr žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí, že pasport ani územní plán existenci VPÚK neprokazují. Evidence cesty v územním plánu ani pasportu nemohla zakládat naplnění žádného znaku VPÚK tak, jak je stanovil kasační rozsudek. Údaje územního plánu ani pasportu neprokazují, zda vlastník udělil souhlas k obecnému užívání své cesty a zda cesta naplňuje nezbytnou komunikační potřebu. Jinými

slovy, údaje územního plánu a pasportu nemohly ovlivnit závěr o (ne)existenci VPÚK, neboť pro tento závěr je rozhodné zjištění mj. faktického stavu v době rozhodování správního orgánu.

61. Námitka uplatněná žalobcem v bodech V a XII žaloby týkající se pochybností o nestrannosti a podjatosti úředních osob, v nichž žalobce spatřoval vadu správního řízení, též nebyla důvodná. Vada správního řízení může vést ke zrušení správního rozhodnutí podle § 75 odst. 3, resp. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, pokud mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobcem obecně uvedené skutečnosti na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv mít nemohly. Případná zaujatost vůči žalobci by se totiž musela projevit v chybných věcných závěrech správních orgánů nebo v chybných procesních úkonech správních orgánů. Tyto chyby ve věcném posouzení nebo postupu řízení žalobce mohl v žalobě namítnout (ostatně tak i učinil) a soud by jejich důvodnost musel posoudit (což v dané věci učinil a vedlo ho to ke zrušení napadeného rozhodnutí). Pokud žalobce zmiňoval vyjádření žadatele k odvolání žalobce, žalobce netvrdil, že by takové vyjádření žadatel podal, a žádné takové vyjádření není součástí správního spisu.
62. Žalobce dále v bodě V žaloby namítl, že žalovaný fakticky rozhodl v jednom stupni. Námitka nebyla důvodná, protože zásadu dvojinstančnosti neporušuje postup odvolacího orgánu, který ponechá výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nedotčený a nahradí jeho důvody svými vlastními, i zcela novými argumenty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, bod 24).
63. Žalobce v bodě V žaloby namítl, že se silniční správní úřad nevypořádal s jeho tvrzeními v Podání a žalovaný toto pochybení silničního správního úřadu přes odvolací námitku žalobce pominul. Mělo jít o námitky žalobce týkající se (i) nedostatku konkrétních zjištění ohledně nuceného omezení vlastnického práva právních předchůdců žadatele a souhlasu právních předchůdců žadatele s obecným užíváním pozemku parc. č. Xa v 50. letech 20. století před tímto nuceným omezením vlastnického práva, (ii) konkludentního souhlasu předchůdců žadatele bezprostředně po restituci pozemku parc. č. Xa v roce 1991 až do roku 1995 (iii) argumenty stran neexistence nesouhlasu s užíváním pozemku parc. č. Xa dovozovaného z jednání předchůdců žadatele a žadatele. K tomu soud uvádí, že vadou správního řízení s možným vlivem na zákonnost nemůže být bez dalšího to, že silniční správní úřad určité námitky žalobce pominul, jelikož takové vady mohl napravit žalovaný v napadeném rozhodnutí. Soud výše v bodech 47 a 48 a 49 a 52 tohoto rozsudku však přisvědčil žalobci, že všechny uvedené námitky nebyly ani silničním správním úřadem ani žalovaným v jejich rozhodnutích přezkoumatelně vypořádány. Tyto žalobní námitky tedy byly důvodné, jelikož nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí založil postup žalovaného, který v napadeném rozhodnutí uvedené odvolací námitky žalobce pominul.
64. Za žalobní body soud nepovažoval tvrzení a úvahy uvedené v žalobě, které žalobce konkrétní argumentací nepropojil ani s výroky a důvody napadeného a prvoinstančního rozhodnutí ani se správním procesem, který jejich vydání předcházela. I kdyby však některou z žalobních námitek soud nevypořádal, vzhledem k tomu, že její podstatu v žalobě nenalezl, nemohlo by to mít vliv na výrok rozsudku, který se opírá o soudem identifikované vady správního řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu, který soudu bránil posoudit věcnou důvodnost žalobních námitek.

Vypořádání vyjádření žalovaného a žadatele

65. Pokud jde o vyjádření žalovaného k žalobě, platí v řízení před správními soudy podle ustálené judikatury, že správní orgán již nemůže doplňovat svou argumentaci a důvody rozhodnutí. Předmětem soudního přezkumu je totiž právě správní rozhodnutí. Nedostatky jeho odůvodnění nelze dodatečně zhojit ve vyjádření v soudním řízení, které by obsahovalo podrobnější rozbor skutkové i právní problematiky. Proto soud nepřihlížel k argumentaci žalovaného ve vyjádření k žalobě, která neměla základ v napadeném rozhodnutí (srov. recentní pregnantní shrnutí v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2025, č. j. 2 Afs 144/2024-63, bod 13), příp. argumentaci napadeného rozhodnutí jen opakovala. Pokud žalovaný na str. 4 vyjádření k žalobě uvedl, že ze strany žalobce nebylo prokázáno, že ho klienti využívající jeho služeb vyplývajících z podnikatelské činnosti ve Štěnovicích navštěvují, šlo o závěr v rozporu se závěrem žalovaného na str. 10 napadeného rozhodnutí, že přístup k nemovitosti žalobce využívají od doby podání žádosti žadatele pouze žalobce a jeho klienti (i se závěrem v předposledním odstavci str. 4 vyjádření k žalobě). Argumentace žalovaného na str. 4 vyjádření k žalobě, že ohledně užívání motorových vozidel, pěšího přístupu a zásahů IZS, se ani v základu v napadeném rozhodnutí neobjevila. K tvrzení žalovaného uprostřed str. 5 vyjádření k žalobě, že účastníci nemusejí tvrdit skutečnosti vyplývající z jimi předložených podkladů, soud obecně uvádí, že v zásadě jde o správné východisko, avšak žalovaný pochybil v tom, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí s důsledkem jeho nepřezkoumatelnosti neuvedl, z jakého *konkrétního* podkladu založeného ve správním spise *jaké konkrétní* skutkové zjištění učinil. Jinak řečeno, slovy žalovaného uprostřed str. 6 vyjádření k žalobě, nestačí, že tvrzení uvedená v napadeném rozhodnutí mají oporu ve spisové dokumentaci, nýbrž je nutné, aby žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelně uvedl, jaký jeho konkrétní závěr má oporu v jakém konkrétní části spisové dokumentace.
66. K vyjádření žadatele jako osoby zúčastněné na řízení uvádí soud následující. V odst. II žadatel neuvedl konkrétní argumentaci o tom, kterou žalobcem v žalobě konkrétně vymezenou námitku v Podání na kterém konkrétním místě prvoinstančního rozhodnutí silniční správní úřad vypořádal. Soud takové vypořádání v prvoinstančním rozhodnutí nenalezl, kdy body 82 a násl. prvoinstančního rozhodnutí, na něž žadatel odkázal, jsou shrnutím námitek žalobce, nikoli jejich vypořádáním. K další argumentaci žadatele soud opakuje, že pro přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí není významné, jaká tvrzení či důkazy žadatel předložil, nýbrž to, zda žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelně uvedl, z jakého konkrétního podkladu rozhodnutí dovodil každý svůj skutkový závěr. Pokud žadatel přinesl ve zbytku svého vyjádření věcnou argumentaci, byla předčasná, jelikož soud, jak výše uvedl, neshledal závěry správních orgánů přezkoumatelně odůvodněné, tj. způsobilé být předmětem věcného přezkumu v mezích žalobních námitek.

VI.

Závěr

67. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Jelikož důvodem zrušení napadeného rozhodnutí byly vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro rozhodnutí ve věci soud nenařizoval jednání. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. Správní orgány jsou podle § 78 odst. 5 s. ř. s. v dalším řízení vázány právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku a zdejší soud v tomto rozsudku.

68. V dalším řízení si správní orgány v první řadě vyjasní, zda mezi účastníky řízení panuje spor o existenci VPÚK na obou pozemcích parc. č. Xa a Xb v k. ú. X. Veškerá žalobní argumentace se totiž týkala výlučně pozemku parc. č. Xa, kdy i ve Vyjádření žalobce výslovně uváděl, že se VPÚK nachází nikoli na pozemku parc. č. Xb, nýbrž na pozemcích parc. č. Xa (ve vlastnictví žadatele) a parc. č. Xg (ve vlastnictví obce). V dalším řízení proto budou správní orgány důsledně oddělovat své skutkové a právní závěry ve vztahu k pozemku parc. č. Xa a ve vztahu k pozemku parc. č. Xb. Buď ze spisové dokumentace dovede jednoznačný procesní postoj žalobce, že existenci VPÚK na pozemku parc. č. Xb netvrdí (a tento svůj závěr správní orgány přezkoumatelně odůvodní odkazem na konkrétní podklady rozhodnutí), nebo dospějí k závěru, že takový jednoznačný závěr ze správního spisu nelze dovodit, a v takovém případě vyzvou žalobce vzhledem k jeho nejasnému procesnímu stanovisku, zda tvrdí existenci VPÚK na pozemku parc. č. Xb. Nebude-li neexistence VPÚK na pozemku parc. č. Xb sporná, další posouzení správních orgánů se omezí na pozemek parc. č. Xa a v konečném rozhodnutí vysvětlí, že ohledně pozemku parc. č. Xb spor nebyl. Bude-li existence VPÚK na pozemku parc. č. Xb sporná, mohou správní orgány vyjít z toho, že žalobce byl k prokázání veřejného užívání tohoto pozemku již vyzván výzvou ze dne 15. 4. 2024 a existenci VPÚK budou v dalších, dále popsaných krocích, posuzovat ve vztahu ke každému z obou pozemků.
69. Nejvyšší správní soud zavázal správní orgány k tomu, aby zkoumaly relevantní skutečnosti v následujících krocích, kdy jen tehdy, bude-li naplněna posuzovaná podmínka v jednom kroku, má smysl posuzovat cestu v dalším kroku, jelikož podmínky musí být splněny kumulativně: Zaprvé, je nutno posoudit, zda byla naplněna podmínka obecného užívání cesty. Zadruhé, je nutno posoudit, zda k takovému zjištěnému obecnému užívání cesty udělil její vlastník souhlas. Zatřetí, zda (vznikla-li cesta splněním první a druhé podmínky) cesta naplňuje nezbytnou komunikační potřebu.
70. **V prvním kroku** správní orgány posoudí, zda a kdy (v jakém časovém období) cestu užívala širší veřejnost (předem neomezený okruh uživatelů). Přitom musí jít nikoli o cestu umístěnou „někde v této oblasti“, nýbrž o cestu právě na předmětných pozemcích. Relevantní skutečnosti, které závěr o širší veřejnosti mohou ovlivnit, by mohly spočívat v tom, o jaký počet uživatelů cesty šlo, zda o něm měl vlastník cesty přehled a nad ním kontrolu, jaký byl účel (veřejný versus soukromý) užívání cesty a charakter cílové nemovitosti. Bezvýznamné je, kdo mohl cestu potenciálně užívat, neboť relevantní je širší okruh osob, které skutečně cestu užívaly. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že o širší veřejnost jde zpravidla tehdy, kdy počet užívajících osob je natolik vysoký, že vlastník proto nedokáže jednotlivé osoby rozlišit a nemá nad jejich množstvím kontrolu, a tak se tento okruh osob pro něj stává neurčitým. Ve vztahu k relevantním skutečnostem tíží důkazní břemeno výlučně žalobce a byl o něm výzvou ze dne 15. 4. 2024 poučen. Správní orgány nemusejí z vlastní iniciativy nic zjišťovat a vyjdou z tvrzení žalobce, jím předložených podkladů, příp. dokazování provedeného na návrh žalobce. Takové další dokazování přichází do úvahy jen tehdy, tvrdil-li by žalobce nějaké *konkrétní relevantní* skutečnosti, nepředložil-li by důkazy je prokazující a označil-li by důkazní prostředky, které by je mohly prokázat. Pokud by obecné užívání tvrzené a prokázané žalobcem žadatel věrohodně zpochybnil, platí pro něj (avšak jen pokud správní orgány dospějí k závěru, že žalobce své důkazní břemeno unesl) totéž co v předchozím textu pro žalobce. Jinými slovy, správní orgány z vlastní iniciativy nemusejí zjišťovat, jak byla cesta zřízena, jak byla užívána od jejího zřízení do současnosti. Správní orgány se omezí na tvrzení žalobce a jím k těmto tvrzením navržené důkazy, pokud budou obsahovat konkrétní údaje o *konkrétním* užívání cesty co do širě uživatelů a způsobu užívání (počet uživatelů a účel užívání) a o *konkrétním* časovém úseku takto případně tvrzeného obecného užívání.

Výsledkem prvního kroku tak mohou být jen dva závěry. Buď správní orgány *konkrétně* zjistí, že v určité době (od-do) cestu užíval určitý počet osob (alespoň řádově kolik), o němž vlastník neměl přehled a kontrolu, a v takovém případě přikročí k druhému kroku. Nebo správní orgány nezjistí, že po dostatečně dlouhou dobu cestu užívala širší veřejnost, a další skutečnosti již není třeba zkoumat a lze bez dalších kroků učinit závěr o neexistenci VPÚK.

71. V prvním kroku jsou správní orgány limitovány kasačním rozsudkem. Jsou totiž vázány názorem Nejvyššího správního soudu, že tvořily-li okruh uživatelů cesty pouze osoby, které jsou v rodinném, přátelském či obchodním vztahu k žalobci, a v rodinném domě žalobce a jeho manželka podnikali, nemusí to znamenat, že je navštěvoval z hlediska vlastníka cesty neurčitý okruh osob, jelikož to, že šlo o klienty, nestačí k určení, že byli zároveň veřejností. Pokud by žalobce pravidelně navštěvoval pouze malý počet osob, mohl si o nich vlastník udržovat přehled, kdy existence provozovny neprokazuje sama o sobě počet jejích návštěvníků. Správní orgány musí posoudit, zda komunikaci fakticky užíval neurčitý okruh osob, což se může odvíjet zejména od počtu osob, které v průběhu let komunikaci prokazatelně užily a také od jiných tvrzených relevantních skutečností. Správní orgány přitom musí posoudit, v jaké době případně veřejnost cestu užívala, jelikož VPÚK může vzniknout až po dostatečně dlouhé době, po kterou cestu užívá veřejnost a její vlastník zároveň neprojevuje nesouhlas. Správní orgány nesmí směšovat případný veřejný zájem na užívání komunikace veřejností a případný účel užívání takové komunikace, tj. jakou budovu komunikace obsluhuje.
72. **V druhém kroku** správní orgány posoudí, zda právě k tomu *konkrétnímu* obecnému užívání, které zjistily v prvním kroku, udělil tehdejší vlastník cesty souhlas. Souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace může její vlastník udělit buď výslovným prohlášením, nebo jej může vyjádřit konkludentně tím, že s tímto obecným užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas a užívání pozemku jako komunikace strpěl. Avšak vždy je nutno hodnotit úkony vlastníka v době, kdy bylo zjištěno, že pozemek sloužil jako veřejně přístupná účelová komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023, č. j. 7 As 85/2023-82, bod 21 a tam odkazovaná judikatura). Jelikož postačí, že vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas, tíží v tomto směru důkazní břemeno žadatele a byl o něm výzvou ze dne 15. 4. 2024 poučen. Správní orgány nemusejí z vlastní iniciativy nic zjišťovat a vyjdou z tvrzení žadatele, jím předložených podkladů, příp. dokazování provedeného na návrh žadatele. Takové další dokazování přichází do úvahy jen tehdy, tvrdil-li by žadatel nějaké *konkrétní relevantní* skutečnosti, předložil-li by důkazy je prokazující nebo označil-li by důkazní prostředky, které by je mohly prokázat. Pokud by nesouhlas s užíváním cesty, ve vztahu ke způsobu užívání a době užívání zjištěným v prvním kroku, tvrzený a prokázaný žadatelem žalobce věrohodně zpochybnil, platí pro něj (avšak jen pokud správní orgány dospějí k závěru, že žadatel své důkazní břemeno unesl) totéž co v předchozím textu pro žadatele. Správní orgány nepominou, že pro souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty je bezvýznamné, zda cesta byla užívána k veřejnému nebo soukromému účelu a jaký charakter má nemovitost, k jejíž přístupnosti cesta přispívá. Souhlas s veřejným užíváním je přitom nutné zjistit s dostatečnou mírou jistoty, zvláště pak v situacích, kdy měl být tento souhlas historicky vyjádřen toliko konkludentně; v pochybnostech se správní orgány mají přiklonit k ochraně vlastnického práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023, č. j. 7 As 85/2023-82, bod 25 a tam odkazovaná judikatura, a bod 37 kasačního rozsudku). Výsledkem druhého kroku opět mohou být jen dva závěry. Buď správní orgány zjistí, že vlastník ke konkrétnímu veřejnému užívání cesty souhlas udělil, a v takovém případě přikročí k třetímu kroku. Nebo správní orgány nezjistí, že souhlas byl udělen, a další skutečnosti již

není třeba zkoumat, k dalšímu kroku není třeba přistupovat a lze učinit závěr o neexistenci VPÚK.

73. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním nemůže být následně jednostranně odvolán ani tímto vlastníkem, ani žádným z jeho právních nástupců s výjimkou případu, že k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době nesvobody, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2025, č. j. 5 As 314/2024-112, bod 40, ze dne 29. 5. 2025, č. j. 4 As 252/2024-27, bod 18, nebo ze dne 30. 7. 2024, č. j. 4 As 285/2023-67, body 42 a 43, a ze dne 27. 6. 2024, č. j. 3 As 178/2022-56, bod 19, a ze dne 31. 5. 2023, č. j. 5 As 142/2022-50, bod 38). Významné v takovém případě je, zda vlastník cesty v přiměřené době od chvíle, kdy se stal vlastníkem dotčených pozemků, dával dostatečně určitě najevo nesouhlas s užíváním pozemků jako VPÚK. Za vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu s obecným užíváním lze mj. považovat ohlášení stavby oplocení stavebnímu úřadu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2025, č. j. 4 As 252/2024-27, bod 16).
74. **V třetím kroku** správní orgány posoudí, zda cesta aktuálně naplňuje nezbytnou komunikační potřebu. Tomuto kroku se Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku nevěnoval. Nutná komunikační potřeba znamená, že cesta představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023, č. j. 7 As 85/2023-82, bod 17). Důkazní břemeno o nezbytné komunikační potřebě tíží žalobce, nikoli žadatele. U veřejně přístupných účelových komunikací v soukromém vlastnictví musí pro omezení existovat kromě souhlasu vlastníka pozemku i nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Existuje-li jiný způsob, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu. Splnění čtvrtého pojmového znaku nelze shledat, jestliže existuje komunikační alternativa, o níž je možné ještě rozumně uvažovat. Musí však jít o existující dopravní cesty, které jsou s to uspokojit komunikační potřebu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023, č. j. 7 As 85/2023-82, body 29 až 31 a tam odkazovaná judikatura). Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že veřejný zájem na deklaraci VPÚK spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě. V souladu se zásadou proporcionality totiž musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní VPÚK, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem přitom spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2023, č. j. 4 As 29/2023-32, bod 17, ze dne 10. 10. 2025, č. j. 22 As 111/2025-82, bod 60). Jsou-li všechny čtyři definiční znaky naplněny, je omezení vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací proporcionální a správní orgány nemusí výslovně provádět jakýkoli test proporcionality, neboť obecný požadavek na přiměřenost zásahu do vlastnického práva je obsažen již v posouzení definičních znaků (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2025, č. j. 9 As 237/2024-57, bod 59, a ze dne 6. 3. 2025, č. j. 8 As 18/2024-108, bod 61).
75. Soud považuje za vhodné dodat, že pokud byl souhlas s veřejným užíváním v minulosti udělen, nevede následná změna okruhu osob, které komunikaci využívaly, resp. změna využití

některých nemovitostí, k nimž komunikace vede, k zániku takového souhlasu. Změna okruhu uživatelů cesty nebo využití cílové nemovitosti nemá vliv na trvání dříve uděleného souhlasu. Relevantní je pouze případný zánik nutné komunikační potřeby, jestliže by cesta k nemovitostem nadále nebyla potřebná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2025, č. j. 5 As 314/2024-112, bod 51). Vzniklá VPÚK může zaniknout dvěma způsoby. O zánik právní jde v případě zániku nutné komunikační potřeby za současného projevu nesouhlasu vlastníka pozemku s jejím dalším užíváním. K zániku faktickému dojde tehdy, vyjde-li komunikace pokojně z užívání a zaroste (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015-140, č. 3440/2016 Sb. NSS).

76. Soud závěrem připomíná, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace postačuje naplnění skutečností odpovídajících uvedeným definičním znakům. Všechny definiční znaky musí být přitom splněny současně. V případě, že schází byť i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná. Jsou-li naopak definiční znaky naplněny, vzniká veřejně přístupná účelová komunikace přímo ze zákona, nezávisle na jakémkoli správním rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023, č. j. 7 As 85/2023-82, bod 18).
77. Správní orgány při odůvodnění svého rozhodnutí budou důsledně postupovat podle § 68 odst. 3 správního řádu, příp. ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu. Správní orgány tak v první řadě uvedenou jasně a *konkrétně*, co skutkově zjistily (kdo, kdy a jakým způsobem jaký pozemek jako cestu užíval, příp. kdo, kdy a jakým způsobem právě takovému užívání bránil, resp. zda a jakou nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu naplňuje). Ke každému takovému skutkovému zjištění jasně a konkrétně uvedou, z jakého podkladu rozhodnutí ho dovodily. Dále uvedou jak takové skutkové zjištění právně posoudily a proč je právně relevantní pro výrok rozhodnutí. Pokud správní orgány dojdou k závěru, že některé skutečnosti sice byly tvrzeny nebo prokázány, avšak nemohly právně ovlivnit výrok rozhodnutí, vysvětlí s odkazem na právní úpravu VPÚK proč. Samozřejmě je i možné, že některé skutečnosti, rozhodující pro posouzení existence VPÚK, nebudou tvrzeny či prokázány tím, koho tíží důkazní břemeno. V takovém případě správní orgány odůvodní, proč s odkazem na podklady rozhodnutí a tvrzení účastníků dospěly k závěru, že taková skutečnost nebyla prokázána. Nebude-li takto prokázána skutečnost svědčící prospěchu žalobce (svědčící naplnění znaku VPÚK), bude na místě vyhovět žádosti žadatele. Nebude-li takto prokázána skutečnost svědčící prospěchu žadatele (vyvracející existenci VPÚK), nelze žádosti žadatele vyhovět. Správní orgány budou mít na paměti závěr Nejvyššího správního soudu v bodě 35 kasačního rozsudku, že rozhodují v deklaratorním řízení s limity uvedenými v § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu. To znamená, že účastníci sami svou procesní aktivitou odpovídají za výsledek řízení a zásada materiální pravdy je tím modifikována s výjimkou dokazování k ochraně veřejného zájmu, kdy však z dosavadního obsahu správního spisu žádný veřejný zájem, který by zde přicházel do úvahy, nevyplývá. Součástí rozhodnutí správních orgánů musí být i přezkoumatelné vypořádání námitek, tvrzení a důkazních návrhů účastníků, jimž nevyhověly. Takové vypořádání spočívá v uvedení té které námitky s odkazem na to, kdy a kde ji účastník vznesl, a v srozumitelné a odůvodněné právní úvaze, proč jde o námitku nedůvodnou.
78. Soud pro vyloučení všech pochybností zdůrazňuje, že ani v nejmenším nepředjímá budoucí závěry o existenci VPÚK na předmětných pozemcích. Tento rozsudek neobsahuje žádné závazné právní názory týkající se věcného posouzení těchto otázek, vyjma výše uvedených závazných právních názorů Nejvyššího správního soudu uvedených v kasačním rozsudku. Důvodem zrušení napadeného rozhodnutí zdejším soudem bylo právě a jen zjištění, že závěry

správních orgánů o naplnění jednotlivých znaků VPÚK správní orgány ve svých rozhodnutích odůvodnily nepřezkoumatelně. Jelikož žalobce v žalobě tyto závěry správních orgánů zpochybňoval, jejich nepřezkoumatelné odůvodnění v napadeném a prvoinstančním rozhodnutí soudu bránilo jejich věcnou správnost v mezích žalobních námitek přezkoumat. Soud dodává, že pokud šlo o irelevantní závěry správních orgánů, které nemohly ovlivnit správnost jejich věcného posouzení, pak jejich nepřezkoumatelné odůvodnění nemohlo způsobit nezákonnost správních rozhodnutí.

VII.

Náklady řízení

79. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Plně procesně úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 269 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 12 269 Kč, kterou tvoří odměna za 2 úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení, seps žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu], 2 paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a 21 % DPH ze součtu těchto částek ve výši 2 129 Kč. Dále jde o zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat.
80. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto výrokem III tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo, protože jí soud neuložil žádnou povinnost. Osoba zúčastněná na řízení ani nenavrhovala přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 30. října 2025

JUDr. Veronika Burianová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.