



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Ing. R. S.**
bytem X
zastoupený advokátkou Mgr. Evou Grabarczykovou
sídlem Pellicova 174/1, Brno

žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno

za účasti: 1) **M. C.**
bytem X
zastoupená advokátkou Mgr. Danou Lasákovou
sídlem Vejrostova 953/6, Brno

2) **JUDr. E. H.**
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Martinem Machačem
sídlem Kobližná 19, Brno

3) **Ing. J. S.**
bytem X

4) **E. S.**

bytem X

5) J. S.

bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2018, č. j. 5400/OD/MMB/222484/2018/-Ro-/22/,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Brno – Bosonohy (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 27. 3. 2017 (správně 2018), sp. zn. SZ – MČBBOS 0512/14/53. Tímto rozhodnutím silniční správní úřad k žádosti žalobce rozhodl, že na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž tento stav trvá minimálně od roku 1993. Silniční správní úřad shledal naplnění tří znaků veřejné cesty (zřetelnost cesty v terénu, spojení nemovitosti – pozemku parc. č. XD s domem č. p. X s ostatními komunikacemi, nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba), avšak čtvrtý znak spočívající v souhlasu vlastníků pozemků s užíváním komunikace ve věci naplněn nebyl. Dle názoru silničního správního úřadu žalobce v řízení věrohodně nedoložil, že by předmětnou cestu užívala veřejnost, tj. neomezený okruh osob. Pokud cestu užívaly třetí osoby, jednalo se o návštěvy majitelů rodinného domu X, správce inženýrských sítí apod., tedy okruh osob, o kterém vlastníci pozemků měli přehled. Cesta je navíc slepá, nevede k žádnému turistickému cíli, a tudíž není užívána veřejností. Žalovaný doplnil, že deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace je vyloučena též proto, že komunikační spojení má žalobce zajištěno soukromoprávním institutem na základě předběžného opatření vydaného Městským soudem v Brně.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou. Namítl, že závěr správních orgánů o absenci souhlasu vlastníků pozemků s jejich užíváním jako komunikace je nepřezkoumatelný, neboť pro něj nejsou ve spisu podklady. Vlastníci pozemků (osoby zúčastněné na řízení 1-3) ve správním řízení nedoložili, že by měli přehled o tom, které osoby a v jakém rozsahu předmětnou cestu užívaly. Žalobce naopak předložil prohlášení širokého okruhu fyzických osob, které tuto komunikaci využívali, aniž by s nimi byli vlastníci pozemků jakkoliv v kontaktu. Předmětná cesta je nadto jedinou veřejně přístupnou cestou pro doručovatele zásilek, osoby provádějící předepsané revize a opravy

zařízení v nemovitosti X. Ing. J. S. má nadto jako živnostnice v této nemovitosti sídlo a provozovnu, do níž vstupuje neomezený počet lidí. Neobstojí přitom závěr žalovaného, že skupina osob napojená na podnikající fyzickou osobu se za veřejnost nepovažuje. V období od roku 2008 až do roku 2013 nebylo ze strany vlastníků dotčených pozemků jakkoliv bráněno v průchodu a jejich nesouhlas nebyl aktivně projeven. Kategorický nesouhlas osob zúčastněných na řízení 1) a 2) z roku 2013 již pro vznik veřejné cesty není podstatný.

3. Žalobce rovněž nesouhlasil s názorem žalovaného, že komunikační spojení je v daném případě zajištěno soukromoprávním institutem, kterým má být předběžné opatření vydané Městským soudem v Brně usnesením ze dne 29. 7. 2013, č. j. 73 Nc 21/2013 (které bylo částečně zrušeno a návrh byl v této části odmítnut usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 11. 10. 2013, č. j. 14 Co 550/2013 – 56), a dále předběžné opatření vydané Městským soudem v Brně ze dne 25. 11. 2013, č. j. 18 C 150/2013 – 58. Tato předběžná opatření ukládají Statutárnímu městu Brnu a osobě zúčastněné na řízení 1) strpět průchod žalobců, jejich rodinných příslušníků a návštěv přes své pozemky parc. č. XA a XC v k. ú. X. Posledně uvedené předběžné opatření bylo vydáno v návaznosti na žalobu žalobce a jeho manželky na zřízení věcného břemene nezbytné cesty vedenou u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 18 C 150/2013. Toto řízení je v současné době přerušeno do doby skončení řízení o otázce, zda je část žalobou dotčeného pozemku parc. č. XC účelovou komunikací. Důsledkem zjištění takové skutečnosti by bylo zamítnutí žaloby, k čemuž žalobce odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2507/2011. Předběžné opatření má ze své podstaty předběžnou povahu a nelze jím nahrazovat konečné rozhodnutí a umožňuje žalobci a jeho manželce prozatímní přístup k jejich domu. Jednalo se přitom o reakci na jednání osoby zúčastněné na řízení, která uzavřela přístup přes pozemek parc. č. XA v k. ú. X a nechala na něm volně pobíhat psa. Pokud by toto neučinila, pak by žalobce a jeho manželka návrh na vydání předběžného opatření nepodali, a nelze jim proto využití tohoto prostředku klást k tíži. Předběžné opatření navíc ze své povahy nemůže znamenat zánik veřejně přístupné účelové komunikace, neboť je pouze mezeitímní úpravou; k tomu žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 286/06.
4. Podle žalobce je též nesprávný závěr správních orgánů, že pozemky, přes které má vést cesta, byly žalobcem a jeho manželkou užívány na základě výprosy. Výprosa je závazkový vztah minimálně dvou konkrétních subjektů, který vzniká reálným přenecháním věci. Není proto zřejmé, jak mohli vlastníci pozemků mít tuto smlouvu uzavřenu se všemi osobami užívajícími komunikaci (návštěvy, doručovatelé, správci sítí, klienti manželky žalobce...). O výprosu se nemůže jednat i proto, že je zde stanoven účel užívání věci jako komunikace. Podle žalobce proto došlo v průběhu roku 2008 a 2009 ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na všech dotčených pozemcích naplněním všech zákonných znaků.
5. Žalobce též vznáší námitku spočívající v aplikaci skutkových zjištění na celý úsek komunikace a nerozlišení jednotlivých částí cesty. Zámková dlažba na pozemku parc. č. XB je naprosto souvislá s chodníkem na pozemku parc. č. XE, přičemž zde nebyla umístěna žádná zábrana ani oplocení a posuzovaná část pozemku parc. č. XB je zcela veřejně přístupná. Správní orgány se též měly zabývat přístupem každého jednotlivého vlastníka v posuzované době, neboť ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace postačuje strpění užívání pozemku jako komunikace. Skutková zjištění a důkazy o

aktivním jednání jednotlivých vlastníků v rozhodné době chybí. Správní orgány pak měly cestu hodnotit jako jeden funkční celek.

6. Závěrem žalobce namítl procesní pochybení silničního správního úřadu, který své rozhodnutí a opravné usnesení nedoručil účastníku řízení – manželce žalobce Ing. J. S. Ta je na rozhodnutích též chybně označena jako osoba, jež je v řízení zastoupena Mgr. E. G. (tou je ale zastoupen pouze žalobce).
7. Žalobce tedy z uvedených důvodů navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Na tomto procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před soudem.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval průběh správního řízení s tím, že je ve věci vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64, který respektoval. S námitkami žalobce se žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta, a na tomto procesním postoji setrval po celou dobu řízení před soudem.
9. Osoba zúčastněná na řízení 1) uvedla, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními, právním hodnocením i závěry žalovaného, a navrhla, aby byla žaloba zamítnuta.
10. Osoba zúčastněná na řízení 2) poukázala na závazný názor Nejvyššího správního soudu, v jehož mantinelech se správní orgány pohybovaly. Vlastníci pozemků nemohli z povahy věci udělit souhlas s užíváním cesty širokou veřejností, neboť tato nevede k žádnému veřejnému cíli. Rodina, návštěvy, doručovatelé a hypotetičtí klienti manželky žalobce nejsou veřejností, neboť jde o předem definovatelnou množinu osob. Pokud jde o znak nutné komunikační potřeby, pak je dle osoby zúčastněné na řízení 2) *pro futuro* v podstatě jisté, že opět zanikne, neboť obec plánuje obnovení původních schodů k dotčenému domu v místě, kde původně stály, a na výstavbu již vyčlenila finanční prostředky. Žalobci nikdo neupírá právo na přístup k nemovitosti, avšak tohoto práva je třeba se domoci prostřednictvím žaloby o zřízení věcného břemene. Osoba zúčastněná na řízení 2) navrhla, aby byla žaloba zamítnuta.
11. Osoby zúčastněné na řízení 3), 4) a 5) se k žalobě nevyjádřily.

IV. Posouzení věci

12. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
13. Zdejší soud přezkoumal bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.) napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
14. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona). Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací,

kteřé jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.

15. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích, je účelová komunikace 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. Podle § 19 odst. 1 téhož zákona v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.
16. Ustálená judikatura vykládá uvedená ustanovení tak, že účelová komunikace vzniká *ex lege* při naplnění čtyř podmínek: 1) existence (patrnost) dopravní cesty v terénu, 2) naplnění účelu stanoveného v § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, 3) souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako komunikace a 4) nutná komunikační potřeba (neexistence alternativní cesty); srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publ. pod č. 2826/2013 Sb. NSS, a ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS); nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11.
17. V projednávané věci je předmětem sporu třetí znak účelové komunikace spočívající v souhlasu vlastníků pozemků. Na tomto místě zdejší soud konstatuje, že silniční správní úřad již ve věci jednou vydal rozhodnutí, a to dne 24. 9. 2014 pod č. j. MČBBOS 1824/14/SÚ/Va, jímž rozhodl, že na blíže vymezených částech pozemků parc. č. XB, XA a XC v k. ú. X se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Znak spočívající v souhlasu vlastníků pozemků shledal za splněný, neboť z prohlášení pamětníků vyplynulo, že cesta v daném místě existovala a byla užívána již v padesátých či šedesátých letech minulého století. Odvolání osob zúčastněných na řízení 1) a 2) a JUDr. V. H. proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2015, č. j. MMB/0467729/2014. Odvolatelé podali proti rozhodnutí žalovaného žaloby ke zdejšímu soudu, který je rozsudkem ze dne 24. 11. 2016, č. j. 62 A 50/2015 – 154, zamítl. Tento rozsudek a uvedená správní rozhodnutí nicméně zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64.
18. Nejvyšší správní soud v prvé řadě dospěl k závěru, že správní orgány ignorovaly platnou právní úpravu a judikaturu Ústavního soudu, pokud nepřihlédly k tomu, že část předmětné komunikace před domem X je užívána na základě věcného břemene chůze zapsaného v katastru nemovitostí na podkladě předběžného opatření vydaného Městským soudem v Brně. Veřejně přístupná účelová komunikace přitom nemůže vzniknout v případě, kdy je komunikační spojení zajištěno soukromoprávním institutem. Dále Nejvyšší správní soud poukázal na skutečnost, že i kdyby v minulosti na uvedených pozemcích účelová komunikace vznikla, pak by v roce 1993 zanikla, neboť pozemek parc. č. XD s domem č. p. X koupil pan J. S., vlastník sousedících pozemků parc. č. XF a XG. Přístup k pozemku parc. č. XD a k domu na něm postavenému tak byl zajištěn právě přes další pozemky téhož vlastníka. Ke vzniku nové veřejně přístupné účelové komunikace by

mohlo dojít po roce 2008, kdy pozemek parc. č. XD nabyt žalobce a jeho manželka. Pokud jde o souhlas vlastníků dotčených pozemků s účelovou komunikací v této době, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[z] vyjádření stěžovatelů, ale i ze správního spisu (ze žadateli předložených písemností) plyne, že přinejmenším stěžovatelka a) má svoji „předzabrádku“ oplocenou, přičemž se na ní často (od roku 2006 do roku 2013) volně pohyboval pes, který nebyl majiteli zajištěn. U takového jednání lze spíše než o souhlasu, uvažovat o vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu. Souhlas vlastníků nelze dovodit ani z dalších písemností založených ve spisu, protože sdělení pamětníků se váží k době, která není pro posouzení souhlasu vlastníků se vznikem veřejné cesty relevantní. Ve spisu se navíc nachází i tvrzení předchozích vlastníků domů X a 13, která vylučují, že by kdy bylo povoleno cizím osobám vstupovat na dotčené pozemky (p. N., p. D.); tato vyjádření správní orgány nevzaly v potaz, když se přiklonily pouze k těm, jež uváděly, že se přes dotčené pozemky osoby volně pohybovaly.“ Nejvyšší správní soud doplnil, že aby se mohlo hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá nebo bude užívat kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu.

19. Zdejší soud k tomu uvádí, že je právě popsánymi skutkovými a právními závěry Nejvyššího správního soudu vázán (stejně jako jimi byl vázán žalovaný a silniční správní úřad). V obecné rovině totiž platí, že z § 12 s. ř. s. pro krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví implicitně vyplývá povinnost řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech, přičemž jsou povinny znát jeho judikaturu, řídit se jí a nemohou zaujímat protichůdné názory (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006). Jedná se o projev zásad předvídatelnosti práva a právní jistoty. Odchýlit se od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu může krajský soud pouze výjimečně, a to za striktních podmínek a pouze v případě, jestliže není v dané věci tímto názorem přímo vázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS).
20. Přímá vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu je pak dána tehdy, pokud krajský soud rozhoduje v téže věci znovu po zrušení jeho předchozího rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. „Pokud krajský soud (být i důvodně) nesouhlasí s právními závěry či skutkovým hodnocením kasačního soudu, je přesto povinen je respektovat. Princip kasační závaznosti právního názoru instančně nadřazeného soudu je procesním odrazem hierarchického uspořádání soudní soustavy. Není přitom samoučelný, smyslem jeho zachovávaní je jednak rychlost a hospodárnost výkonu soudnictví, jednak právní jistota účastníků soudního řízení a z ní vyplývající důvěryhodnost rozhodovací činnosti soudů“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017 – 28). Jak to vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465): „[p]rávní spory a soudní řízení musí být někdy dokončeny a nesmí pokračovat jako věčný ping-pong mezi soudními orgány, které trvají na svém.“ Ústavní soud také opakovaně odmítl, že by princip kasační závaznosti odporoval ústavně garantované nezávislosti výkonu soudní moci a funkce soudce.
21. Na přímé vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu nic nemění ani skutečnost, že v projednávaném případě posuzuje krajský soud formálně jiné (nové) rozhodnutí silničního správního úřadu. „[Z]ávaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu je nikoliv pouze formální, tedy omezena jen na žalovaný správní orgán v dalším řízení, nýbrž je třeba ji chápat materiálně a vztáhnout ji i na rozhodování krajského soudu o žalobě proti novému rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které bylo vydáno bezprostředně v

návaznosti na zrušení předchozího rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Krajský soud není vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím soudním řízení v dané věci pouze za podmínky, že došlo k relevantní změně právní úpravy aplikovatelné na posuzovanou věc, nebo že byl změněn závěr o skutkovém stavu, v důsledku čehož závazný právní názor soudu na věc nadále nedopadá. (...) Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvážil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 46 Af 35/2015 – 27, publ. pod č. 3732/2018 Sb. NSS).

22. Při vědomí právě uvedených skutečností se zdejší soud zabýval tím, zda byl v projednávané věci naplněn znak veřejně přístupné účelové komunikace spočívající v souhlasu vlastníků pozemků. Souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Jestliže by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“, vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné právo.
23. Sporná komunikace je slepá a spojuje nemovitost ve vlastnictví žalobce a jeho manželky s místní komunikací na pozemku parc. č. XE. Sporná cesta tedy končí na pozemku parc. č. XD u vchodu do domu č. p. X, přičemž pozemek parc. č. XD je zakončen srázem. Sama skutečnost, že se jedná o slepou cestu, nemusí nutně znamenat, že není užívána veřejností. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 10 As 204/2017 – 55, řešil případ takové komunikace, na jejímž konci byla mimo jiné garáž pro hasičský vůz dobrovolných hasičů a dále sklad věcí řady spolků v obci, takže cesta byla využívána širokou veřejností obce. V takové situaci bylo možno dovodit konkludentní souhlas vlastníka pozemku s jeho užíváním veřejností. V nyní projednávané věci ovšem žádný takový účel průchodu veřejností po sporné cestě dán není: ta slouží výlučně pro průchod vlastníků domu č. p. X, jejich návštěv, případně nezbytného servisu či klientů manželky žalobce – daňové poradkyně. Jde tedy o osoby, které cestu užívají výlučně na základě vztahu k vlastníkům pozemku parc. č. XD (na základě jejich pozvání). Takto definovaný okruh uživatelů je ovšem příliš malý na to, aby se mohlo jednat o veřejnost ve smyslu „kdokoliv“. Tato úvaha je navíc podepřena tím, že pozemky parc. č. XA a XC jsou oplocené, a je tudíž vysoce nepravděpodobné, že by náhodný kolemjdoucí považoval tuto cestu za volně přístupnou a bez váhání ji použil. Nejvyšší správní soud nadto ve svém zrušujícím rozsudku v této věci jasně uvedl, že osoba zúčastněná na řízení 1) v rozhodné době projevovala nesouhlas s takovým užíváním pozemků parc. č. XA a XC, a že souhlas s užitím cesty veřejností vyloučili i předchozí vlastníci pozemků parc. č. XB a XC a domů na nich. Soud proto ve shodě s žalovaným a silničním správním úřadem uzavírá, že znak veřejně přístupné účelové komunikace spočívající v souhlasu vlastníků pozemků s jejich užitím veřejností jako cesty není dán. Tento závěr má soud za podložený listinami založenými ve správním spisu. Předmětem dokazování totiž není to, zda vlastníci pozemků doložili svůj přehled o procházejících osobách, ani jejich nesouhlas s užitím pozemku jako

cesty, nýbrž jejich (byť konkludentní) souhlas s užíváním cesty veřejností. Ten ovšem v řízení v rozhodném období prokázán nebyl.

24. Zdejší soud rozumí námitkám žalobce týkajícím se předběžného opatření, neboť nepovažuje za právně možné, aby na základě předběžného opatření soudu bylo zapsáno do katastru nemovitostí věcné břemeno chůze. Soud je srozuměn i s úvahami žalobce o dočasném charakteru předběžného opatření, přičemž výklad závaznosti předběžného opatření pro správní orgány provedený Nejvyšším správním soudem jistě není jediný možný. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že soud je v této věci výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu vázán. Jelikož od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nedošlo v tomto ohledu k žádným skutkovým ani právním změnám, ani ke změně relevantní judikatury, nemá zdejší soud žádný prostor pro to, aby se od názoru Nejvyššího správního soudu odchýlil, vystavěl konkurující argumentaci a pokusil se tento názor zvrátit. Na žalobcovy námitky tak může zdejší soud odpovědět pouze slovy Nejvyššího správního soudu, tedy že věcné břemeno chůze zapsané na základě předběžného opatření soudu je právě tím soukromoprávním institutem, který ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 brání vzniku účelové komunikace na uvedených pozemcích.
25. K námitkám žalobce týkajícím se výprosy soud uvádí následující. Podle § 2189 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, 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. Hovoří-li toto ustanovení o účelu, má jím na mysli takový účel, z kterého by vyplývalo omezení doby užívání věci - pak by se totiž nejednalo o výprosu, nýbrž o výpůjčku (viz takto již rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 20. 1. 1920, Rv II 6/20, publ. ve Vážného Sbírce rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. 384/1920). Judikatura přitom dlouhodobě uznává, že trpí-li vlastník přecházení svého pozemku sousedem nebo mu udělí prostý souhlas, jedná se o výprosu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2854/2010, publ. pod č. 124/2011 Sb. NS). Jak žalobce správně uvádí, jedná se o reálnou smlouvu, která může být uzavřena i konkludentně, přičemž okruh účastníků není zákonem omezen. Ke konkludentnímu sjednání výprosy mezi vlastníky dotčených pozemků a průchozími návštěvníky žalobce a jeho rodiny tak mohlo bez větších obtíží dojít *via facti*. V opačném případě (pokud by ze strany vlastníků pozemků nebyla vůle takové smlouvy uzavírat, jak zřejmě dovozuje žalobce) by užívání pozemků parc. č. XB, XA a XC bez existence veřejné cesty, nezbytné cesty nebo jiného titulu bylo ze strany žalobce a dalších osob zjevně protiprávní.
26. Soud neshledal důvodnými ani námitky týkající se rozlišování jednotlivých úseků sporné cesty a posouzení této cesty jako funkčního celku. Soud nemá za to, že by silniční správní úřad a žalovaný v tomto ohledu nějak pochybili. Jak bylo uvedeno výše, okruh uživatelů této cesty je takový, že nelze hovořit o veřejnosti. Jestliže pak vlastníci pozemků s existencí veřejné cesty nesouhlasí (resp. v minulosti nesouhlasili), nedává smyslu zabývat se naplněním jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace samostatně ve vztahu k jednotlivým pozemkům, po nichž má cesta vést. Skutečnost, že zámková dlažba na pozemku parc. č. XB je veřejně přístupná (není oplocena) a je souvislá s chodníkem na pozemku parc. č. XE, na věci nic nemění, neboť sama o sobě potřebný souhlas vlastníka s užitím celé cesty jako funkčního celku veřejností nedokládá.
27. K námitce týkající se nedoručení rozhodnutí silničního správního úřadu manželce žalobce Ing. J. S. a jejího označení v těchto rozhodnutích, pak zdejší soud připomíná, že v soudním

řízení správním musí žalobce tvrdit dotčení na vlastních právech, nikoliv na právech třetí osoby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce není osobou oprávněnou podat žalobu ve veřejném zájmu, a je tak oprávněn namítat toliko zkrácení svých vlastních práv, ať již procesních či hmotných. Ze soudního i správního spisu dále nevyplývá, že by žalobce byl zmocněn jednat a hájit práva Ing. J. S. Za této situace jeho námitka porušení procesních práv třetí osoby ve správním řízení nemůže být důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí, a je proto nedůvodná (pokud by se jednalo o jedinou žalobní námitku žalobce, vedla by tato skutečnost dokonce bez dalšího k odmítnutí jeho žaloby pro nedostatek aktivní procesní legitimace, srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 523).

V. Závěr a náklady řízení

28. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
30. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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.

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.

Brno 11. února 2021

Mgr. Petr Šebek v.r.
předseda senátu