



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) Ing. P. G. a b) Mgr. J. G.**, oba zast. Mgr. Vlastou Svobodovou, advokátkou se sídlem Karlovo nám. 15/9, Třebíč, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2020, č. j. KUJI 22762/2020, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. J. H., II) J. H., III) Ing. Mgr. J. P. H., IV) Bc. M. F., DiS., V) město Moravské Budějovice**, se sídlem nám. Míru 31, Moravské Budějovice, zast. JUDr. Stanislavem Juránkem, advokátem se sídlem Husova 800, Moravské Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 43/2020 - 180,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci (dále „stěžovatelé“) se kasační stížností domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného.

[2] Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Moravské Budějovice, jímž deklaroval, že část pozemku stěžovatelů je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[3] Předmětem sporu je otázka, zda se na pozemku stěžovatelů nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[4] Krajský soud uvedl, že k tomu, aby se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí jít o 1) stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která 2) naplňuje účel stanovený v zákoně, 3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání cesty veřejností a 4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu. Všechny znaky byly dle soudu naplněny.

[5] Cesta je v terénu jednoznačně patrná a naplňuje účel stanovený v zákoně, protože slouží k napojení pozemků osob zúčastněných na řízení I až IV na místní komunikaci. Právní předchůdci stěžovatelů dali konkludentní souhlas s obecným užíváním cesty veřejností a cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu. Alternativní cesta za domy účastníků řízení (dále „zadní cesta“) je v současné době nedostatečná a požadavek na její úpravu by byl pro osoby zúčastněné na řízení nepřiměřený. Věc soud posuzoval v kontextu současného stavu území, jeho vývoje a vztahů v něm, přičemž dospěl k závěru, že sporný konec ulice nelze oddělit od zbytku ulice a posuzovat jej izolovaně bez jakékoliv vazby na okolí. Stěžovateli navrhované důkazy považoval za nadbytečné.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření k ní a replika

[6] Stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., navrhuji napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Rozsudek krajského soudu je přinejmenším částečně nepřezkoumatelný, protože nedává odpověď na vznesené žalobní námitky. Správní orgány navíc nedostatečně zjistily skutkový stav, a jejich rozhodnutí měl proto krajský soud zrušit.

[8] Ke znaku stálosti a patrnosti veřejně přístupné účelové komunikace v terénu stěžovatelé uvedli, že oni sami financovali zpevnění cesty asfaltem a spekulují, co by se stalo, kdyby tak neučinili, nebo kdyby asfalt nyní odstranili. Krajský soud měl především zkoumat, zda jde vůbec o dopravní cestu, což neučinil, konkrétně se nevěnoval její definici (viz ČSN 73 6100 Názvosloví silničních komunikací). Zároveň k definici poznamenali, že dopravní cestou není přímé připojení na pozemní komunikaci v souladu s § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Namítají, že jsou omezováni na svém vlastnickém právu tím, že za veřejně přístupnou účelovou komunikaci byl prohlášen celý prostor, nikoliv jen jeho nejnútnější část.

[9] Naplněn není ani druhý znak veřejně přístupné účelové komunikace. Cestu nelze prohlásit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci jen za účelem pohodlnějšího přístupu k nemovitostem osob zúčastněných na řízení I až IV. Dále tvrdí, že druhý znak činí v obdobných věcech v praxi problémy.

[10] Judikatura dovodila další znaky, které je třeba posuzovat při zkoumání charakteru cesty, mj. souhlas vlastníka cesty s užíváním takovéto cesty neomezeným okruhem osob.

[11] Stěžovatelé namítají, že nikdy nebyl dán souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty. Tvrdí, že cestu užívají pouze konkrétní lidé, nikoliv veřejnost jako neomezený okruh osob, a proto nejde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Cestu k regulační stanici plynu mohla v minulosti užívat jen obsluha této stanice a nyní cestu užívají jen soby zúčastnění na řízení I. a II. (dále také „H.“).

pokračování

[12] Argumentace krajského soudu nepřipouštějící tzv. salámovou metodu nemůže obstát, protože v projednávané věci zánik komunikace tímto způsobem nehrozí. Pro věc není rozhodné, že svůj plot stěžovatelé postavili až za spornou cestou, ani to, že uvažovali o prodeji pozemku pod cestou obci.

[13] Krajský soud pochybil, protože pro věc neexistuje přílehlavá judikatura. Konkludentní souhlas vlastníka s užíváním cesty lze dovodit jen v případě, že se podaří prokázat, že ten, kdo měl souhlas učinit, o tom věděl. Tato skutečnost ale prokázána nebyla, a v pochybnostech má být rozhodnuto ve prospěch vlastníků.

[14] Dle stěžovatelů není naplněn ani poslední znak veřejně přístupné účelové komunikace – nutná komunikační potřeba. Uvedli, že jejich pozemek je chráněn jako zemědělský půdní fond, což vylučuje možnost vymáhat přes něj průchod či průjezd. Dále tvrdí, že k přístupu k domu manželů H. je dostatečná zadní cesta, která je celoročně sjízdná a ve vlastnictví obce. Krajský soud tedy vadně posoudil nenahraditelnost přístupu k H. přes cestu ve vlastnictví stěžovatelů. Omezení jejich vlastnického práva je v dané věc neproporcionální. Správní orgány i krajský soud nedostatečně zjistily skutkový stav. Ohledání zadní cesty podle nich trvalo jen zhruba deset minut a bylo jednorázové. Cesta nebyla dostatečně zkoumána s ohledem na její sjízdnost a ve věci nebyl vypracován ani znalecký posudek. Ve skutečnosti není v neporovnatelně horším dopravně technickém stavu než cesta přes jejich pozemek, je plně funkční a žádné finančně nákladné úpravy nevyžaduje. K prokázání těchto skutečností dokládají stěžovatelé čestné prohlášení souseda, pana Ř., a fotografie. Po dotčených osobách lze navíc požadovat vynaložení přiměřených nákladů na zajištění alternativního přístupu, ale již nyní je cesta dostatečná. Stěžovatelé dále poukazují na nelegitimní kolaudaci domu manželů H. bez dostatečné příjezdové cesty. Dle jejich názoru tak lze po obci žádat, aby zadní cestu opravila. Nebrání tomu ani blízkost železniční dráhy, k čemuž opět nebyl vypracován znalecký posudek. Dále stěžovatelé namítají, že správní orgány měly přihlédnout k důkazům a podkladům doručeným jim ve lhůtě dle § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Nesouhlasí s tím, že krajský soud neprovedl jimi navržené důkazy. Stěžovatelé tvrdí, že bylo porušeno jejich vlastnické právo.

[15] Žalovaný ve vyjádření pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[16] Osoby zúčastněné na řízení I až IV se ve společném vyjádření ztotožnily s rozsudkem krajského soudu. Tvrdí, že souhlas s veřejným užíváním komunikace byl dán, což plyne z chování stěžovatelů a jejich právních předchůdců. Zároveň tu existuje nutná komunikační potřeba; zadní cesta není plnohodnotnou alternativou. Uvedli, že cílem řízení před správními orgány nebylo získání pohodlnější cesty, ale zachování současného přístupu k domu manželů H. Navrhují kasační stížnost zamítnout.

[17] Osoba zúčastněná na řízení V se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[18] Stěžovatelé v replice trvají na tom, že oni ani jejich právní předchůdci souhlas s obecným užíváním jejich pozemku nedali. Uvádějí, že manželé H. užívají k přístupu ke svému domu i alternativní zadní cestu. Trvají na tom, že na jejich pozemku nejsou splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[19] V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelé uvedli, že po zadní cestě jezdí kromě místních obyvatel rovněž pracovníci energetické společnosti, což dokládají fotografie z 2. 6. 2022.

[20] V duplice pan H. uvedl, že jednorázové projetí terénního auta plynárenské společnosti nedokazuje, že cesta mohla v době rozhodování správního orgánu sloužit k pravidelnému příjezdu k jejich domu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak ke kasační námitce. Z rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil, proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, proč považoval konkrétní žalobní námitky za nedůvodné a proč odkázal na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Kasační soud neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, a proto přistoupil k věcnému přezkoumání kasačních námitek.

[23] Správní orgány skutkový stav dostatečně a nepochybil ani krajský soud, který neprovedl stěžovateli navrhované důkazy.

[24] Ve věci proběhlo 11. 9. 2019 místní šetření a správní orgány shromáždily dostatečné množství relevantních podkladů, které jim umožňovalo o věci rozhodnout. Byla zkoumána jak cesta ve vlastnictví stěžovatelů, tak zadní alternativní cesta a celková dispozice území. S ohledem na své právní úvahy považoval krajský soud stěžovateli navrhované další důkazy za nadbytečné. Jelikož kasační soud souhlasí s krajským soudem provedeným právním hodnocením věci, ztotožňuje se rovněž se závěrem o nadbytečnosti navrhovaných důkazů. K navrhovaným znaleckým posudkům Nejvyšší správní soud uvádí, že je obecně není nutné vyhotovovat ke každé skutkové otázce, zvláště pokud ve věci rozhoduje specializovaný správní orgán s odborným zázemím, opačný přístup by byl nadbytečný a v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení.

[25] Nejvyšší správní soud nejprve obecně shrnuje, že veřejně přístupná účelová komunikace musí splňovat jednak kritéria plynoucí z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a také kritéria dovozená judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (např. nálezem Ústavního soudu z 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a rozsudky NSS z 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, z 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, z 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Musí jít o 1) stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která 2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž 3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň 4) tato cesta naplňuje nutnou

pokračování

komunikační potřebu. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek NSS z 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 26).

[26] Stěžovatelé v kasační stížnosti formálně zpochybňují naplnění každého z uvedených kritérií. Ve skutečnosti ale relevantně argumentačně brojí pouze proti závěrům o uděleném souhlasu a nutné komunikační potřebě.

[27] **U prvního kritéria**, tedy stálosti patnosti dopravní cesty v terénu, stěžovatelé spekulují, co by se stalo, pokud by nezpevnili cestu asfaltem nebo jej nechali odstranit. K těmto hypotetickým situacím se nebude Nejvyšší správní soud vyjadřovat. Rozsudek není akademické dílo a soud rozhoduje dle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, nikoliv dle stavu, který by tu mohl být. Dále stěžovatelé namítli, že krajský soud neposoudil, zda jde o dopravní cestu. Krajský soud se ale této otázce věnoval v bodě 19 svého rozsudku, kde uvedl, že jde o dopravní koridor. Nebylo nutné, aby cestu vymezoval oproti připojení na pozemní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy sjezdu. Stěžovatelé ani výslovně netvrdí, že ve věci má jít o sjezd.

[28] Další okruh námitek formálně brojí proti **posouzení druhého kritéria**, nicméně materiálně neobsahuje žádnou argumentaci, která by se ho týkala. Jediná námitka, ohledně pohodlnější cesty, míří na nutnou komunikační potřebu a bude tedy kasačním soudem posouzena až v rámci tohoto kritéria.

[29] **K třetímu kritériu** Nejvyšší správní soud uvádí, že i slepá cesta může být veřejně přístupnou účelovou komunikací (rozsudek NSS z 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 48). Pokud by ale vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o soukromoprávní jednání (rozsudek NSS z 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 8). Ve věci hraje roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovává kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá. Stěžovatelé mají pravdu, že u souhlasu vlastníka je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), což na první pohled působí u slepých cest problematicky.

[30] Otázku, zda jde o užívání komunikace předem neomezeným okruhem uživatelů, nebo pouze přesně vymezeným okruhem konkrétních osob, je třeba zkoumat komplexně ve vztahu k dotčenému území a místní situaci. Krajskému soudu lze přisvědčit, že věc nelze posuzovat izolovaně a cestu tzv. kouskovat. Již druhý znak veřejně přístupné účelové komunikace nelze zjistit bez kontextu a kontextem je právě okolí cesty a její umístění mezi dalšími prvky v území; ostatně u čtvrtého znaku z tohoto přístupu již vycházel ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (rozsudek z 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 19). Stejně je třeba postupovat rovněž u třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Umělé kouskování, jež vede k izolovanému posuzování určitých otázek (tzv. „salámová metoda“), vede k absurdním důsledkům a je v rozporu se smyslem a účelem zákona.

[31] Obecné užívání jakožto hodnotu je třeba chránit racionálním výkladem právních předpisů. Výklad stěžovatelů, při kterém by veřejnému užívání cesty byly postupně odebírány koncové části cesty, je příkladem právě takového umělého kouskování. Není představitelné, aby jeden funkční celek měl v různých částech různé režimy přístupu veřejnosti, o funkční celek by pak ani nešlo. To neznamená, že každá jedna cesta či ulice je vždy jedním funkčním celkem, jedna cesta může mít různé režimy, ale pak to není funkční celek. Sporná část cesty v projednávané věci jednoznačně navazuje na místní komunikaci, předěl vytváří pouze bílá čára, kterou na ni namalovali stěžovatelé až v průběhu správního řízení a je tak zcela irelevantní. Celou cestu tvořící ulici X je třeba posuzovat jako jeden funkční celek užívaný veřejností.

[32] Krajský soud v bodech 21 až 29 svého rozsudku podrobně vyložil, proč byl ve věci souhlas vlastníka s veřejným užíváním dán, a Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje. Námitky stěžovatelů stojí na izolování jejich pozemku a jeho vyčlenění z území, přistupují tedy k věci jiným prizmatem než krajský soud. Na tuto argumentaci ale nelze přistoupit, jak již bylo uvedeno výše. Je třeba připomenout, že vlastnická hranice je pouze právní otázkou, pozemek je stále fakticky součástí širšího území. Při komplexním posouzení situace je nade vší pochybnost patrné, že celá ulice X je přístupná veřejnosti. Běžný uživatel, resp. veřejnost nemá možnost poznat, kde končí cesta vlastněná obcí, a kde začíná komunikace ve vlastnictví stěžovatelů. Stěžovatelé ani jejich právní předchůdci neměli kontrolu nad tím, kdo konkrétně jejich část cesty užívá. Navíc se sami ke spornému úseku chovali jako k nedílné součásti ulice X, jak přesvědčivě vyplývá ze skutkových okolností shrnutých krajským soudem v bodech 25 až 28 jeho rozsudku, například z žádosti o kompletní dokončení rekonstrukce ulice X z 27. 9. 2011 či nabídky na odprodej části pozemku pod spornou cestou obci. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním cesty tak dali, a až do správního řízení užívání cesty veřejností ani nebránili.

[33] Stěžovatelé na podporu svých tvrzení citují z rozsudku NSS z 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS: „Na základě nečinnosti lze konkludentní souhlas dovodit jen v případě, že se podaří prokázat, že ten, kdo měl souhlas učinit, o příslušné skutečnosti věděl.“ Uvedená citace nicméně pochází z rekapitulace vyjádření žalobce v bodě 15 uvedeného rozsudku, nevyjadřuje tak názor kasačního soudu. Přesto se s touto argumentací Nejvyšší správní soud vypořádá.

[34] V projednávané věci právní předchůdci stěžovatelů věděli, s čím konkludentně souhlasí, což bylo také dostatečně prokázáno. Souhlasili s tím, že jejich část cesty užívají cizí osoby, a s tím, že nebudou mít kontrolu nad tím, kdo konkrétně to bude. Celou ulici X včetně jejího konce považovali za jeden celek přístupný veřejnosti. Udělený souhlas s veřejným užíváním nelze později vzít zpět a cestu tak zrušit (např. rozsudky NSS z 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75, či z 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS). Stěžovatelé tak v projednávané věci nemohou zvrátit již jednou nastalý stav, o což se snaží.

[35] **Čtvrté kritérium** spočívající v nutné komunikační potřebě je dle NSS ve věci také naplněno.

pokračování

[36] Argumentaci týkající se zemědělského půdního fondu uplatnili stěžovatelé poprvé až v kasační stížnosti, ve svých samostatných žalobách, které krajský soud spojil ke společnému projednání, ji nezmiňují, a proto je dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

[37] Závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech (rozsudek NSS z 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56). V projednávané věci by tedy zadní cesta musela nejen existovat, ale rovněž dosahovat dostatečné kvality. Správní orgány i krajský soud se tomuto aspektu věci dostatečně věnovaly a dospěly ke správnému závěru, že tomu tak v projednávané věci není.

[38] Zadní cesta není skutečnou alternativou k cestě z ulice X pro přístup k domu H.. Jak plyne ze zjištěného skutkového stavu, jde o obvyklou „cestu za humny“, která není jinak zpevněna a je pokrytá trávou. Nejsou na ní patrné ani vyjeté koleje v celé její délce. Zadní cesta není plně funkční a je v neporovnatelně horším technickém stavu než přední cesta přes pozemek stěžovatelů. Z celkové situace v území, která se historicky vyvinula i přičiněním stěžovatelů a jejich právních předchůdců, je zřejmé, že funkční a spolehlivý přístup k domu H. zajišťuje pouze přední cesta. Zadní cesta nemůže sloužit celoroční obsluze domu osob zúčastněných na řízení I a II.

[39] Stěžovatelé nemají pravdu v tom, že se osoby zúčastněné na řízení I až IV snaží získat pouze pohodlnější cestu ke svým pozemkům. Cesta přes pozemek stěžovatelů je jedinou skutečnou přístupovou cestou s dostatečnou kvalitou, její užívání není pro manžele H. výhodou, ale nutností.

[40] Nejvyšší správní soud nepřehlédl upozornění krajského soudu na napětí v judikatuře. Na jednu stranu se zdá, že kasační soud výslovně vyžaduje, aby alternativní cesta byla schopná naplňovat nutnou komunikační potřebu bez dalších úprav (rozsudek NSS z 22. 2. 2018, č. j. 4 As 151/2017-66, bod 60). Na druhou stranu připouští, že lze požadovat vynaložení přiměřených nákladů na zajištění alternativního přístupu (rozsudek NSS z 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, předposlední bod).

[41] V druhém uvedeném rozhodnutí kasační soud uvedl, že předpokladem závěru, že alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení, *musí být zejména zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu osob zúčastněných na řízení většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Je přitom třeba přihlídnout k tomu, že osoby zúčastněné na řízení nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu. Zohlednit je nutno také skutečnost, že na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (místní komunikace, silnice a dálnice), jejímiž vlastníky jsou obce, kraje a stát, jsou vlastníci veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemku po ní) povinni v zásadě strpět jen její obecné užívání, tedy žádným způsobem nebránit ostatním uživatelům této komunikace ve výkonu jejich oprávnění používat veřejnou cestu obvyklým způsobem a k obvyklému účelu, zatímco vlastníci ostatních kategorií pozemních komunikací*

jsou povinni o tyto komunikace aktivně pečovat tak, aby byla zajištěna jejich schůdnost a sjízdnost.

[42] Z uvedeného rozhodnutí nicméně jednoznačně neplyne, že lze po soukromých osobách požadovat vynaložení přiměřených nákladů na zajištění alternativního přístupu úpravou cizího pozemku. Je to sice jedna možná výkladová varianta, ale judikatura v současné době citované rozhodnutí vykládá tak, že se týká přiměřenosti nákladů na úpravu zpřístupňovaných nemovitostí, nikoliv nákladů na úpravu celé cesty (rozsudek NSS ze 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021-70, bod 19). *Náklady nikoliv většího rozsahu* se tedy týkají pouze úprav na pozemcích osob, které přístup potřebují. Ostatně stejně věc posuzoval i krajský soud v napadeném rozhodnutí v bodě 33.

[43] Důležité je zejména to, že vymáhání povinností vlastníka ostatních komunikací není v moci soukromých osob, a jejich odkázání na hypotetickou alternativní cestu, která možná bude v budoucnu splňovat požadavky na kvalitu, se jeví jako absurdní a nepřiměřené. Dle kasačního soudu není rozhodující, jaký by měl být stav alternativní komunikace za ideálních okolností, případně až po její úpravě, ale jaký její stav skutečně je.

[44] Citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze tedy vyložit souladným způsobem. Na jednu stranu je nutné posoudit současný skutečný stav alternativní cesty, ale zároveň lze zohlednit přiměřenost úprav na pozemcích dotčených soukromých osob, pokud skutečná alternativa existuje. Tyto požadavky nejsou kontradiktorní.

[45] Ostatně krajský soud nyní projednávanou věc posoudil v souladu s uvedenými zásadami a správně zhodnotil stav zadní cesty ve vlastnictví obce. Jak již bylo uvedeno výše, zadní cesta nebyla v době rozhodování žalovaného skutečnou alternativou. Úvahy ohledně přiměřenosti úprav pozemku manželů H. byly nadbytečné, protože vycházely z hypotetické situace, že obec může v budoucnu zadní cestu upravit tak, aby byla sjízdná. Tyto úvahy krajského soudu ale nemají žádný vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[46] „Nelegitimní“ kolaudace domu manželů H. není předmětem nynějšího řízení, a Nejvyšší správní soud tedy nemůže zákonnost tohoto rozhodnutí přezkoumávat. Nicméně z něj při presumpci správnosti vyplývá, že přístupová cesta k domu byla zajištěna v souladu se stavebním povolením z 6. 5. 1997, které je součástí správního spisu. Z textu stavebního povolení (kolonka komunikace) a zejména projektové dokumentace pak plyne, že přístup, včetně příjezdu do garáže stavěného domu, je zajištěn z ulice X, tedy i přes pozemek stěžovatelů. Není pravda, že by dům H. neměl od počátku zajištěn přístup k místní komunikaci, či že k němu měla být užívána zadní cesta. Na tom nemůže nic změnit ani pozdější údajné vyjádření vedoucího odboru výstavby a územního plánování o tom, že k přístupu k domu H. by měla být užívána zadní cesta. Po obci nelze požadovat, aby napravila svou „chybu“ a opravila zadní cestu, jak chtějí stěžovatelé. K věci je rovněž nutné dodat, že obec jako stavební úřad rozhoduje v přenesené působnosti, za jejíž výkon je odpovědný stát, nikoliv obec jako samosprávná veřejnoprávní korporace.

[47] Co se týče námítky týkající se postupu správních orgánů ohledně důkazních návrhů, Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelé nerozlišují koncentraci řízení dle § 36 odst. 1 spr. ř. část za středníkem, respektive § 39 odst. 1 spr. ř., na straně jedné, a seznámení se s poklady pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 spr. ř. na straně druhé. Své

pokračování

důkazní návrhy mohli skutečně uplatnit jen ve lhůtě stanovené usnesením z 13. 9. 2019, jak je výslovně uvedeno v jeho výroku. Lhůta dle § 36 odst. 3 spr. ř. upravuje možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, nikoliv k navrhování nových důkazů v jednu již koncentrovaném řízení. Na věci nic nemění ani nepřesné vyjádření v rozhodnutí orgánu prvního stupně na s. 8, kde je uvedeno, že důkazy a podklady bylo možné poskytnout až do 8. 11. 2019 v souladu s § 36 spr. ř. Z kontextu je totiž patrné, že měl správní orgán na mysli spíše vyjádření účastníků než důkazní návrhy. Stěžovatelé se navíc o toto vyjádření v době, kdy překládali své důkazní návrhy, nemohli opírat, protože neexistovalo, naopak zde bylo jednoznačné usnesení z 13. 9. 2019. Procesní postup správních orgánů byl v souladu se zákonem, nemusely přihlížet k důkazům navrženým po uplynutí lhůty dle § 39 odst. 1 spr. ř., přestože byly předloženy ve lhůtě dle § 36 odst. 3 spr. ř.

[48] Jak již uvedl Nejvyšší správní soud výše, správní orgány zjistily skutkový stav ve věci dostatečně. Námitka týkající se příliš krátkého ohledání zadní cesty není důvodná. Dle soudu může v určitých případech i deset minut stačit k tomu, aby si správní orgán vytvořil dostatečnou znalost místa. Nelze souhlasit ani s tím, že by k tomu specializovaný silniční správní úřad potřeboval soudního znalce.

[49] Stěžovatelé namítli, že má být v maximální možné míře chráněno jejich vlastnické právo a v pochybnostech má být rozhodnuto ve prospěch vlastníka. S těmito tvrzeními lze v obecné rovině souhlasit.

[50] Vlastnické právo nicméně není absolutní a ničím neomezené panství nad věcí závislé jen na aktuálním rozmaru vlastníka, ale naopak je základem stability právního stavu věcí. Stabilita se pak projevuje nejen směrem k vlastníkovi v podobě silné ochrany vlastnického práva celým právním řádem od práva občanského, přes správní až po trestní, ale i směrem k třetím osobám. K tomu slouží mimo jiné zápisy v katastru nemovitostí. Ke stabilitě přispívá také závaznost jednou projevené vůle, např. veřejným věnováním.

[51] V projednávané věci nebylo vlastnické právo porušeno, protože stěžovatelé, respektive jejich právní předchůdci dali s veřejným užíváním souhlas v rozsahu celé plochy nyní sporné cesty. Omezení jejich vlastnického práva je proporcionální, protože na jejich pozemku jsou splněna všechna kritéria veřejně přístupné účelové komunikace. Samotný požadavek na naplnění těchto kritérií zajišťuje proporcionalitu omezení vlastnického práva (rozsudek NSS z 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, bod 23). Manželé H. mají nutnou komunikační potřebu, které musí vlastnické právo stěžovatelů za splnění dalších požadavků ustoupit.

[52] Stěžovatelé namítali, že krajský soud pochybil, protože neexistuje pro věc přílehlavá judikatura. Tato námitka není projednatelná, protože z ní není zřejmé, jak měl postup krajského soudu zasáhnout jejich práva. Nad rámec NSS pouze uvádí, že soudy rozhodují na základě právních předpisů, přičemž mohou či v některých případech dokonce musí vycházet i z judikatury dřívější. To však rozhodně neznámá, že by v případě, že žádná judikatura dosud neexistuje, mohly věc bez dalšího odložit.

[53] Stěžovatelé přiložili ke kasační stížnosti a k jejímu doplnění čestné prohlášení a fotografie, které zachycují aktuální stav v lokalitě a průjezd automobilu energetické

společnosti po zadní cestě. Dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nemůže Nejvyšší správní soud přihlížet ke skutečnostem uplatněným poté, co krajský soud vydal napadené rozhodnutí. Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Obě ustanovení vylučují možnost Nejvyššího správního soudu zabývat se namítanými skutečnostmi.

[54] O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání. Kasační soud neprováděl ve věci dokazování, a proto nemusel nařizovat jednání, které navrhovali stěžovatelé. Jednání by nemohlo do věci vnést nic nového, co by mohl Nejvyšší správní soud zohlednit.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl.

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na úhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Jelikož soud takovou povinnost žádné osobě zúčastněné na řízení neuložil, rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. srpna 2022

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu