



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **Mgr. P. S.**, zastoupený JUDr. Jiřím Juříčkem, advokátem se sídlem Údolní 222/5, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) F. V., II) Ing. P. H., III) Ing. L. R., Ph.D., IV) prof. Ing. M. R., CSc, V) Ing. J. R.**, osoby zúčastněné na řízení II) až V) zastoupeny Mgr. et Mgr. Kamilou Mesiarkinovou, advokátkou se sídlem Jozefská 8, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. 5400/OD/MMB/353815/2018/-Ro-/34/, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení II) až V) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2021, čj. 29 A 1/2019-98,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení
- IV.** Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Osoby zúčastněné na řízení II) až V) (stěžovatelé) vlastní řadu pozemků v okolí ulice F. v Brně. Na jednom z těchto pozemků (parc. č. XA v k. ú. K. P.), který navazuje na ulici F., si stěžovatelé postavili vlastní cestu, aby si zajistili přístup ke svým nemovitostem. Žalobce má na stejném místě rovněž pozemek (zahradu). Přístup k tomuto pozemku

zajišťuje cesta ve vlastnictví stěžovatelů. Žalobce podal návrh, aby tato cesta byla prohlášena veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[2] Úřad městské části města Brna, Brno – Královo Pole (dále "silniční správní úřad") vydal v průběhu správního řízení tři rozhodnutí, v nichž spornou cestu za veřejně přístupnou účelovou komunikaci prohlásil. Všechna tato rozhodnutí žalovaný postupně zrušil. Následně (čtvrtým) rozhodnutím ze dne 12. 7. 2018, čj. BKPO/11026/18/2200, silniční správní úřad žádost zamítl. Toto rozhodnutí žalovaný shora označeným rozhodnutím potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

[3] Žalobce poté podal ke Krajskému soudu v Brně žalobu, v níž se domáhal zrušení naposledy uvedeného rozhodnutí žalovaného. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud předně shrnul podmínky pro prohlášení veřejně přístupné účelové komunikace. Musí se jednat o cestu, (i) která je v terénu patrná a (ii) spojuje nemovitosti navzájem nebo s jinými pozemními komunikacemi či slouží k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků, (iii) jejíž vlastník dal souhlas k jejímu obecnému užívání a (iv) která plní nutnou komunikační potřebu.

[5] Dále krajský soud popsal průběh správního řízení a zabýval se námitkou žalobce, podle níž se jednotlivá správní rozhodnutí liší. Uvedl, že to samo o sobě vadou není – nakonec k tomu obecně odvolací přezkum slouží (pokud je rozhodnutí zrušeno, má se správní orgán řídit názorem odvolacího orgánu a toto má zpravidla vliv na výsledek řízení). Vadou by to bylo pouze tehdy, pokud by byla rozhodnutí protichůdná bezdůvodně, tedy pokud by správní orgány nevysvětlily, proč najednou zastávají jiné závěry. Přesně to se však stalo v tomto případě.

[6] Ve třetím vydaném správním rozhodnutí silniční správní úřad uvedl, že sporný znak obecného užívání cesta splňuje. Tento závěr odůvodnil tím, že cesta vede k pěšině na pozemcích parc. č. XB a XC, a tato pěšina spojuje ulice F. a K. Dále odkázal na výpověď prof. R. [osoby zúčastněné na řízení IV)], který uvedl, že nikdo nebude bránit žalobci v průchodu po sporné cestě ani ostatním osobám v průchodu po pěšině. Následně žalovaný toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil silničnímu správnímu úřadu k dalšímu řízení. V navazujícím řízení již úřad neprováděl žádné dokazování. Přesto však ve čtvrtém (konečném) rozhodnutí dospěl ke zcela jiným skutkovým závěrům. Podle jeho posledního rozhodnutí byla pěšina vedoucí na ulici K. používána pouze v minulosti (před rokem 2000, kdy byla zpevněna sporná cesta na ulici F.). V současnosti již má být pěšina vedoucí na ulici K. neschůdná, což silniční správní úřad opřel o svá zjištění z místního šetření ze dne 11. 6. 2018. O tomto šetření však není ve spisu žádný záznam. Naopak ze starších dokumentů ve spisu plyne, že pěšina vedoucí na ulici K. průchodná je, a plyne z nich i to, že je užívána veřejností. Silniční správní úřad přitom nijak nezastíral, že vycházel z místního šetření z 11. 6. 2018. Žalobce proti tomuto postupu brojil v odvolání. Žalovaný v reakci na tyto argumenty uvedl pouze to, že daný úkon (dle žalobce místní šetření) nebyl hlavním důvodem pro zamítnutí žádosti. Jednalo se pouze o doplňující zjištění, nikoliv o formální místní šetření, k němuž by museli být účastníci přizváni. S tím se však soud neztotožnil. Závěry o neschůdnosti pěšiny vedoucí na ulici K. totiž z žádných jiných podkladů neplynou. Žalovaný tedy nemá pravdu, když tvrdí, že se jednalo pouze o doplňující zjištění za situace, kdy z ničeho jiného potřebná

pokračování

skutková zjištění neplynou. Správní orgány proto pochybily, když vycházely z podkladu, o němž nebyl ve spise žádný záznam a k němuž se účastníci nemohli jakkoliv vyjádřit.

[7] Soud souhlasil s žalobcem i v tom, že závěry správních orgánů byly překvapivé, jelikož vycházely z jiného skutkového stavu, než který plynul ze spisu. Otázka, zda byla pěšina vedoucí na ulici K. (na níž byla sporná cesta napojena) užívána veřejností, byla pro věc zásadní. Pokud by mělo platit, že pěšina skutečně nebyla od roku 2000 užívána, tak tento závěr je v rozporu s podklady ve spisu. Ve spisu je totiž záznam a fotografie z místního šetření, které proběhlo v roce 2014. Na těchto fotografiích je pěšina vedoucí směrem na ulici K. v terénu patrná. Záznam z tohoto místního šetření navíc uvádí, že sporná cesta je skutečně napojena na pěšinu vedoucí na ulici K. To stejné pak potvrzovali během řízení i jednotliví účastníci.

[8] Soud proto napadené rozhodnutí zrušil. Zjištěný skutkový stav byl v rozporu se spisy (ze spisů vyplývá odlišný skutkový stav). Navíc jsou rozhodnutí nepřezkoumatelná, neboť z nich neplyne, z jakých podkladů správní orgány vycházely, a některé podklady, z nichž měly vycházet, ve spisu vůbec nejsou (záznam o místním šetření z června 2018).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatelé podali proti rozsudku krajského soudu společnou kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelé nesouhlasili se závěrem krajského soudu, že správní orgány vycházely z místního šetření z června 2018 a že na základě tohoto šetření dospěly k závěru o neprůchodnosti pěšiny, což vedlo k závěru, že cesta nenaplnuje znak obecného užívání. Silniční správní úřad sice ve svém rozhodnutí na místní šetření z června 2018 odkazoval, avšak pouze jako na podpůrný důkaz, který nebyl pro rozhodnutí ve věci samé zásadní. Závěr o tom, že cesta nesplňuje podmínku obecného užívání, vyplynul především z vyjádření účastníků, tedy z listin, které jsou součástí spisu. Dále byl opřen o závěry z místních šetření v roce 2014. Otázka, zda bylo v roce 2018 provedeno místní šetření, neměla vliv na závěr o nenaplnění znaku obecného užívání sporné cesty. Z tohoto důvodu neměla obhlídka místa, k níž došlo v červnu 2018, povahu formálního úkonu ve smyslu správního řádu, a nelze proto ani považovat za vadu, že se účastníci s tímto podkladem nemohli seznámit. Smyslem této obhlídky bylo pouze to, aby se nová úřední osoba, která věc převzala, seznámila s místem samým. Zjištění z této obhlídky však nijak neovlivnila výsledek řízení.

[11] Dále stěžovatelé nesouhlasili s tím, že by správní orgány svá rozhodnutí postavily na neprůchodnosti pěšiny. Jejich závěry stály na tom, že sporná cesta nebyla užívána veřejností – sloužila výlučně vlastníkům okolních pozemků. Navíc cestu neužívá ani sám žalobce, o čemž svědčí i stav jeho pozemku (je zcela neudržován). Souhlasit nelze ani s tím, že pokud by cesta nebyla užívána od roku 2000, nebyla by již během místního šetření v roce 2014 (z něhož jsou ve spisu fotografie) patrná. Cesta je totiž v terénu patrná, ale je užívána pouze vlastníky okolních nemovitostí. Tomuto neprotiřečí ani vypovědi jednotlivých účastníků. Ti pouze uvedli, že cestu užívají jako přístup ke svým pozemkům. Neuvedli, že by ji užívala veřejnost.

[12] Závěrem stěžovatelé poznamenávají, že prohlášení se domáhá žalobce pouze k zajištění přístupu ke svému pozemku. K tomu však slouží instituty soukromého práva, nikoliv práva veřejného. Žalobce přitom o zřízení žádného soukromoprávního oprávnění se stěžovateli nikdy nejednal ani takové jednání nevyvolal. I pokud by tedy správní orgány procesně pochybily v souvislosti s šetřením v roce 2018, jednalo by se o pochybení bez vlivu na výsledek. Závěr krajského soudu byl proto příliš formalistický, jelikož procesní pochybení je důvodem pro zrušení rozhodnutí, jen pokud má vliv na zákonnost a správnost rozhodnutí. To se zde nestalo.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s ní souhlasí. Veřejnost pěšinu neužívá, o čemž svědčí její stav – je takřka neprůchodná. Pěšina je sice v terénu patrná, ale nikdo ji nepoužívá, a kromě místních o ní nikdo ani neví.

[14] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Úvodem Nejvyšší správní soud poznamenává, že v této věci jsou řešeny dvě různé cesty (respektive jedna cesta a jedna pěšina). V kasační stížnosti stěžovatelé na některých místech tyto dvě cesty zaměňují, a pro účely posouzení kasačních námitek je proto nutné věc v tomto směru zpřehlednit.

[18] Ohledně právní povahy první z těchto dvou cest se vede nynější spor. Jedná se o asfaltovou cestu na pozemku stěžovatelů, která je napojena na ulici F. V řízení není sporné, že tato cesta je v terénu patrná a průchodná; cesta slouží primárně pro dopravní obsluhu okolních nemovitostí. Sporné naopak je to, zda tuto cestu užívá blíže neurčená veřejnost – zda tedy vlastník pozemku mlčky souhlasil s jejím obecným užíváním (a je tak naplněn jeden z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace).

[19] Druhou cestou je pěšina vedoucí mezi spornou cestou na ulici F. a ulicí K. Po této pěšině zjevně žádná auta nejezdí. V řízení je sporné a nejasné, zda je pěšina vůbec průchozí a zda po ní chodí veřejnost. Podle konečných (zde přezkoumávaných) správních rozhodnutí je pěšina neprůchozí a nikdo po ní nechodí již od roku 2000, kdy byla zpevněna právě sporná cesta na ulici F. Pěšina vedoucí na ulici K. (její právní povaha) není předmětem nynějšího řízení, souvisí s ním však. Pokud by totiž po této pěšině chodila blíže neurčená veřejnost, musela by rovněž chodit po sporné cestě (ta se nachází na jednom konci pěšiny, a nelze tedy pěšinou projít bez použití sporné cesty). Pokud by tomu tak bylo, byl by naplněn znak obecného užívání.

[20] S ohledem na tento vztah dvou řešených cest tedy Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasačních námitek stěžovatelů.

pokračování

[21] Stěžovatelé předně argumentují, že místní šetření (či obhlídka, jak tento úkon nazývají) z června 2018 nemělo na výsledek žádný vliv. Nebylo tedy chybou, že se k tomuto úkonu nemohli účastníci nijak vyjádřit ani, že o něm není ve spisu žádný záznam. S tím však souhlasit nelze. Naopak, jak správně uvedl krajský soud, silniční správní úřad z místního šetření z června 2018 výslovně vycházel. Jak uvádí na straně 9 svého (ve věci posledního) rozhodnutí: *„Taktéž se silničnímu správnímu úřadu nejeví jako prokázané, že by na předmětnou komunikaci navazující pěšina byla užívána veřejností, jelikož tato pěšina je velmi špatně patrná v terénu a veřejnosti bez místní znalosti neznáma. Současně je pěšina v současnosti velmi špatně přístupná a neschůdná, což silniční správní úřad prověřil 11.6.2018 při místním šetření při seznamování se se spisem nové oprávněné úřední osoby.“* Tento závěr silničního správního úřadu je pak v rozporu s jeho skutkovými zjištěními ve třetím (předchozím) rozhodnutí. V něm silniční správní úřad naopak uvedl, že: *„komunikace na pozemku p.č. XA, k.ú. K. P., B., vede k pěšině, která vede po pozemcích p.č. XB a p.č. XC, oba v k.ú. K. P., B. Tato pěšina byla v minulosti, a je i nyní, pěšinou využívána jako spojnice mezi ulicí F. a ulicí K., B.“* Citované skutkové závěry třetího a čtvrtého rozhodnutí jsou tedy ve zjevném rozporu. Přitom však silniční správní úřad po zrušení třetího rozhodnutí neprováděl žádné jiné dokazování než právě odkazované místní šetření z června 2018. Vzhledem k tomu, že úřad dospěl k jiným skutkovým závěrům než ve třetím rozhodnutí, muselo se tak stát právě na základě onoho místního šetření. To nakonec sám silniční správní úřad výslovně uvádí. Nelze proto tvrdit, že by místní šetření nemělo na výsledek vliv a přineslo pouze dodatečná (doplňková) skutková zjištění.

[22] Z výše uvedených důvodů pak nelze ani tvrdit, že by stav pěšiny vedoucí na ulici K. neměl vztah k právní povaze sporné cesty. Pokud by totiž byla pěšina po řadu let neprůchozí (jak uvedl silniční správní úřad ve čtvrtém – zde přezkoumávaném – rozhodnutí), bylo by jasné, že po ní veřejnost nechodí. Pokud by naopak byla průchozí a byla užívána, pak přichází v úvahu i to, že ji využívá širší veřejnost (byť to ze stavu pěšiny neplyne; bylo by třeba to potvrdit, či vyvrátit dalšími důkazy). Silniční správní úřad právě na základě místního šetření z června 2018 dospěl k závěru o tom, že pěšina je neprůchozí. Za tohoto zjištěného stavu se pak nemusel zabývat tím, zda po této (dle něj neprůchozí) pěšině chodí veřejnost.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že provedené místní šetření trpí celou řadou procesních vad. Dle § 51 odst. 2 správního řádu platí, že pokud se provádějí důkazy mimo ústní jednání, musí o tom být účastníci včas vyrozuměni. Výjimkou je pouze situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, o což se zde však nejednalo (nikdo to ani netvrdil). Co se týče místních šetření, je judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná v tom, že účastníkům musí být umožněno se místního šetření zúčastnit (viz rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2006, čj. 5 As 23/2006-173, ze dne 16. 12. 2015, čj. 6 As 49/2015-41 a ze dne 23. 5. 2019, čj. 5 As 93/2018-32). To se v tomto případě nestalo a již z tohoto důvodu se jedná o procesně nepoužitelný důkaz. Tato vada přitom nebyla v případě místního šetření z června 2018 ani tou nejzávažnější. Zcela zásadním pochybením bylo také to, že o místním šetření není ve spise žádný protokol. Povinnost vyhotovit protokol pro tento případ výslovně stanoví § 18 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomuto pochybení se nemohli účastníci vyjádřit k prováděnému důkazu ani zprostředkovaně skrze vyjádření k protokolu či připojeným fotografiím apod. (byť taková možnost by ve světle výše odkazované judikatury stejně nepostačovala k zajištění práv účastníků). To, že byl tento důkaz prováděn až po ukončení dokazování, pak jen doplňuje obraz zcela zmatečného dokazování.

[24] Je pak vcelku nerozhodné, jak konkrétně se řešený důkazní prostředek nazve (tedy, zda se jedná o místní šetření, obhlídku, ohledání věci atd.). Správní řád obecně předpokládá v § 54 důkaz ohledáním. V § 71 odst. 3 pak správní řád tento důkazní prostředek výslovně označuje za místní šetření, pokud se jedná o ohledání místa (nemovité věci). Neexistuje přitom (jak stěžovatelé naznačují) právní rozdíl mezi místním šetřením a obhlídkou. Důležitá je povaha důkazního prostředku. Smyslem místního šetření (a ohledání věci obecně) je poznat stav určité věci tím, že na osobu provádějící důkaz ohledávaná věc přímo působí. Jednoduše řečeno osoba místo navštíví a vidí, jak to tam vypadá. Přesně o to se v tomto případě jednalo. Úřední osoba místo navštívila a ze svých poznatků činila určité skutkové závěry (navíc vedoucí k odlišnému rozhodnutí než v předchozím řízení). Jednalo se tedy o místní šetření jakožto specifický případ ohledání věci.

[25] Již popsané vady místního šetření jsou takové povahy, že pro závěr krajského soudu o nezákonnosti napadeného rozhodnutí postačují. Pro úplnost se však Nejvyšší správní soud vyjadřuje i k ostatním námitkám stěžovatelů.

[26] Stěžovatelé dále krajskému soudu vytýkají, že své závěry stavěl na neprůchodnosti cesty. Stěžovatelé uznávají, že sporná cesta průchozí je; napadené rozhodnutí je však podle nich postaveno na závěru, že ji nevyužívá širší veřejnost. Ani tato argumentace neobstojí. Stěžovatelé v ní zjevně spojují a zaměňují dvě řešené cesty (spornou cestu na ulici F. a pěšinu vedoucí na ulici K.). U sporné cesty na ulici F. skutečně nikdo (ani krajský soud) netvrdil, že by nebyla průchozí a v terénu patrná. Toto ale napadená správní rozhodnutí tvrdila o pěšině vedoucí na ulici K. Vztah těchto dvou cest pak již byl výše vysvětlen.

[27] Neobstojí ani argumentace stěžovatelů ohledně výpovědí účastníků. Stěžovatelé tvrdí, že nikdo neuvedl, že by spornou cestu užívala širší veřejnost, ale pouze to, že ji používají pro přístup ke svým nemovitostem. To se však míjí s úvahami krajského soudu. Ten na výpovědi účastníků poukazoval primárně proto, že z nich rovněž plynulo, že pěšina vedoucí na ulici K. (tedy nikoliv sporná cesta) je průchozí. I v tomto ohledu Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí a na jeho závěry odkazuje. Vypovídající je především vyjádření prof. R. [osoby zúčastněné na řízení IV)], který měl na místním šetření v roce 2014 uvést, že nikdo nebude bránit ostatním osobám (myšleny osoby jiné od žalobce) v průchodu po pěšině. Samozřejmě nelze jednotlivá tvrzení vytrhávat z kontextu a dělat z nich absolutní závěry. Tomuto tvrzení však odpovídají i vyjádření ostatních účastníků. Na tomto místě lze krajský soud drobně korigovat v tom směru, že F. V. [osoba zúčastněná na řízení I)], ve vyjádření z 15. 11. 2016 nemluvil o pěšině vedoucí na ulici K., ale o sporné cestě na ulici F. Ve vyjádření ze 14. 3. 2017 ale již o pěšině vedoucí na ulici K. mluvil („*pěšina [je využívána] turisty jako spojnice na ulici K.*“). Závěry krajského soudu tedy ob stojí i přes tuto drobnou nepřesnost. Co se týče sporné cesty, odkazuje napadený rozsudek jen na vyjádření manželů V. z 9. 11. 2016 s tím, že toto vyjádření uvádí, že sporná cesta je užívána jakožto místní komunikace. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli v tom, že z tohoto samo o sobě jednoznačně neplyne, že by cestu užívala veřejnost. To však krajský soud ani netvrdil. Uvedl pouze, že se správní orgány měly s těmito vyjádřeními vypořádat, s čímž lze souhlasit.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Žalovaný rovněž neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení mu proto rovněž nepřísluší. Žalobci, který měl ve věci úspěch, nevznikli v řízení žádné náklady (ke kasační stížnosti se nevyjádřil). Co se týče osoby zúčastněné na řízení I), tak obecně platí, že osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení I) soud žádnou povinnost neuložil, a právo na náhradu nákladů řízení jí proto nepřísluší.

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

V Brně 29. května 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu