



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Václava Štencla v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Rumlíkem, advokátem se sídlem Dlouhá 300, Slavičín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **S. J.**, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2019, č. j. KUZL 81700/2019, sp. zn. KUSP 59560/2019 DOP/DČ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 2. 2022, č. j. 62 A 21/2020 – 104,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Obecního úřadu Kašava (dále jen „obecní úřad“) ze dne 2. 8. 2019, č. j. OK/0655/2019, sp. zn. Kaš/SSÚ-1/2014, a rozhodnutí obecního úřadu potvrdil. Žalobce se bránil proti té části rozhodnutí obecního úřadu, kterým v řízení o určení

právního vztahu na pozemku p. č. XA [nyní se jedná o pozemky p. č. XB, XC, XD a XE v katastrálním území K. (dále budou uváděna jen čísla parcel, neboť všechny vyjmenované parcely se nacházejí v katastrálním území K.)] vedeném podle § 142 odst. 1 správního řádu prohlásil, že na pozemku p. č. XB a na části pozemku p. č. XD v úseku od hranice pozemku p. č. XF až po hranici pozemku p. č. XG existuje veřejně přístupná účelová komunikace (výrok I. rozhodnutí obecního úřadu).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Poukázal na pojem účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a pojem obecného užívání podle § 19 odst. 1 téhož zákona. Vysvětlil, že podle ustálené judikatury vzniká veřejně přístupná účelová komunikace *ex lege* při naplnění čtyř podmínek (znaků): 1) existence (patrnost) dopravní cesty v terénu, 2) naplnění účelu stanoveného v § 7 odst. 1 větě první zákona o pozemních komunikacích, 3) souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako komunikace a 4) nutná komunikační potřeba, tj. neexistence alternativní cesty. V nyní posuzované věci se spor týká třetího a čtvrtého znaku.

[3] Ve vztahu k naplnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním je podle krajského soudu nezbytné předně zkoumat, zda je komunikace v tomto režimu užívána, tedy zda je užívána předem neomezeným okruhem uživatelů. Teprve poté je možno zabývat se tím, zda vlastník s užíváním v tomto režimu souhlasil. Žalovaný korigoval závěr obecního úřadu o tom, že sporný úsek byl užíván od nepaměti, neboť dospěl k závěru, že tímto způsobem byl užíván nejpozději v 80. letech minulého století. Konstatoval, že pro vlastníky nemovitostí v této lokalitě poskytovala komunikace jediné dopravní napojení na střed obce a umožňovala obhospodařování navazujících zemědělských pozemků. Využívána byla i jako cesta výletní, neboť zde vedla a doposud vede turistická trasa č. 7586 Velíková-Troják. Závěr ohledně obecného užívání sporného úseku vyplynul i z výpovědi svědka Z. P., z vyjádření ostatních spoluvlastníků sporného úseku a z vyjádření I. R. Oslabit jej nemohla odpověď J. B., který na dotaz, zda byla předmětná komunikace v době svého vzniku užívána širokou veřejností, odpověděl „[h]lavně oprávněným uživatelům těchto pozemků“, a ani skutečnost, že nebylo prokázáno tvrzení o tom, že turistická trasa, která přes sporný úsek vede, je evidována od 60. let minulého století, resp. že přes sporný úsek vedla v 80. letech minulého století.

[4] Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž žalovaný nekonkretizoval, kdy a kým byl dán konkludentní souhlas s užíváním předmětné komunikace. Za rozhodující v tomto směru označil postoj tehdejších spoluvlastníků. Žalobce podle krajského soudu ve správním řízení konkrétně nic netvrdil a ani nenavrhoval dokazování, z něhož by mohlo vyplynout, že některý z tehdejších spoluvlastníků vyjádřil s obecným užíváním kvalifikovaný nesouhlas. Tvrdil-li žalobce nově při jednání v řízení před krajským soudem, že tehdejší spoluvlastníci A. Z. a E. Z., jakož i sám žalobce nesouhlas vyslovovali, z listin, kterých se dovolával, nevyplývá, že by šlo o vyjádření nesouhlasu s užíváním sporného úseku veřejností, nýbrž o nesouhlas s technickými úpravami komunikace.

pokračování

[5] K tvrzení nemožnosti projevit v období socialismu výslovný nesouhlas bez strachu z případných následků krajský soud uvedl, že žalobce netvrdil ani nenavrhl důkaz, z něhož by mohlo vyplynout, že právní předchůdci žalobce bezprostředně po roce 1989 či později kvalifikovaný nesouhlas vyjádřili. Konkludentním souhlasem z 80. let minulého století je tudíž vázán i žalobce.

[6] Pokud jde o znak nutné komunikační potřeby, žalobce podle krajského soudu na existenci komunikační alternativy upozornil poprvé až v žalobě. Žalovaný tento znak posuzoval vzhledem k nemovitostem ve vlastnictví M. a K. K. (rodinnému domu č. p. B na pozemku p. č. XH a pozemku p. č. XI) a J. a V. Z. (rodinnému domu č.p. C na pozemku p. č. XJ). Z obsahu správního spisu však podle krajského soudu plyne, že při ústním jednání dne 26. 2. 2014 účastníci řízení na dotaz obecního úřadu ohledně existence komunikační alternativy uvedli, že daná cesta komunikační alternativu nemá. Žádný z vlastníků daných nemovitostí není ani spoluvlastníkem sporného úseku, přičemž nemovitosti k němu přiléhají a jiný přístup na ně není. Závěr žalovaného ohledně naplnění znaku nutné komunikační potřeby má podle krajského soudu dostatečnou oporu ve skutkových zjištěních. Pozemek p. č. XJ nemůže být podle krajského soudu pokládán za trvale komunikačně dostupný z pozemku p. č. XK, pozemek p. č. XL se s pozemkem p. č. XK stýká pouze v jednom bodě, pročež přístup na pozemek p. č. XL z pozemku p. č. XK není vůbec možný. Závěr žalovaného ohledně nutné komunikační potřeby s ohledem na obsah správního spisu a dokazování při jednání krajského soudu tudíž podle krajského soudu obстоjí i bez žalobcem navrhovaného místního šetření.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků řízení

[7] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] V úvodu kasační stížnosti stěžovatel krajskému soudu vytkl, že se v napadeném rozsudku nevypořádal s podmínkou omezení vlastnického práva se souhlasem vlastníka. Omezení užívání pozemku prostřednictvím věcného břemene, prosté výprosy, či práva nezbytné cesty zasahuje podle stěžovatele do vlastnického práva méně než vznik veřejně přístupné účelové komunikace; takové alternativní užívání však správní orgán ani krajský soud nezvážil.

[9] Podle stěžovatele je řízení zatíženo vadou podjatosti obce Kašava, která má zájem na výsledku řízení jakožto vlastník pozemků, které na sporný úsek navazují (v této souvislosti stěžovatel zmínil konkrétně pozemky p. č. XM a XN). Deklaraci veřejně přístupné komunikace ve výroku I. rozhodnutí obecního úřadu stěžovatel označil za nelogickou, jelikož obecní úřad ve stejném smyslu nerozhodl i ve vztahu k ostatním částem pozemku p. č. XD a pozemkům p. č. XC a XE (výrok II. a III. rozhodnutí obecního úřadu). Historicky se totiž jednalo o jeden pozemek vedený pod p. č. XA.

[10] Z historického popisu podle stěžovatele plyne, že pozemky byly užívány pouze vlastníky přilehlých nemovitostí. V době realizace stavby č. p. X, byla k této stavbě

uvedena jako přístupová obecní cesta vedoucí k Jednotě, která měla vést až přes pozemek p. č. XK. Uvedené je v rozporu se skutkovým zjištěním krajského soudu, který uvedl, že k rodinným domům č. p. X a B jiná cesta není. Stěžovatel i jeho právní předchůdci se proti užívání pozemků bránili. V tomto směru nelze stěžovateli ani jeho právním předchůdcům vytýkat jakoukoliv nečinnost a z konkludentního souhlasu z 80. let minulého století nelze vycházet.

[11] Správní orgán i krajský soud se podle stěžovatele zabývaly pouze svědeckou výpovědí spoluvlastníků a uživatelů přilehlých pozemků, jejichž interpretace vedla k nesprávným skutkovým zjištěním. Byť většina svědků mluvila o „*chození na Vinohrádek*“, netýkalo se to pozemku kolem domu stěžovatele, kde se v té době nacházely dvory, které byly bahnité a rozšlapané dobyt看. Využívána byla původní polní cesta, která navazovala na pozemek p. č. XA a vedla kolem domu č. p. B, pod kterým začíná veřejná obecní komunikace za Jednotou, kudy měla cesta vést původně. Počátek této stezky byl vyznačen v mapce, jež byla doložena k odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu.

[12] Stěžovatel podle svého tvrzení již dříve namítal, že správní orgán nespécifikoval, ke kterým pozemkům existuje nutná komunikační potřeba, s tím se však krajský soud nevypořádal. Tato potřeba zde navíc není; v současnosti se zde nachází tři nemovitosti, které již měly přístup přes veřejnou komunikaci pod domem p. č. B. Stavba domu č. p. X byla realizována na základě stavebního povolení, ve kterém byla uvedena tato cesta jakožto cesta příjezdová. Dříve byla zamýšlená cesta pod domem č. p. B, a to přes pozemek p. č. C a p. č. XK; A. Z. (otec S. J., která v řízení o kasační stížnosti vystupuje v roli osoby zúčastněné na řízení, pozn. Nejvyššího správního soudu) za tímto účelem podle stěžovatele vyměnil s obcí pozemky. I z dnešní úpravy pozemků je podle stěžovatele zřejmé, že výstavba cesty byla započata, avšak nedokončena. Záměr podle něj plyne i z dopisu ze dne 7. 6. 2007 (odpověď obce na dopis stěžovatele). Dokončení záměru však zabránila výstavba studny na pozemku J.

[13] Stavba na pozemcích p. č. XO, XP, XQ byla podle tvrzení stěžovatele povolena i přes jeho námitky v předmětném stavebním řízení, přestože řízení o pozemkových úpravách i řízení o deklaraci veřejně přístupné komunikace nebyla pravomocně skončena. Správní orgán, který v této věci rozhodoval, pochybil, neboť námitky stěžovatele nesprávně interpretoval.

[14] I kdyby bylo v nyní projednávané věci možné vycházet z toho, že k užívání sporného úseku byl dán konkludentní souhlas, nejednalo se o souhlas s užíváním do budoucna. Souhlas byl podle stěžovatele dán pouze pro tehdejší vlastníky přilehlých pozemků a nemovitostí, tedy omezený okruh osob. Turistická trasa, kterou krajský soud v napadeném rozsudku zmínil, nemůže být považována za nutnou komunikační potřebu. Otázkou podle stěžovatele je, jaká komunikační potřeba vznikla, pokud se v dalším úseku (na který se vztahuje výrok II. a III. rozhodnutí obecního úřadu) žádný cíl, na kterém by veřejnost měla zájem, nenachází a o veřejně přístupnou cestu se nejedná.

pokračování

[15] Krajský soud ani žalovaný se podle stěžovatele nezaobírali jeho výše popsanými tvrzeními ohledně alternativních možností přístupu k pozemkům. Krajský soud neprovedl ani navrhované místní šetření a nepovažoval za nutné zjišťovat splnění dalších kritérií.

[16] Jako nepravdivý označil stěžovatel závěr, podle něhož on či jeho právní předchůdci proti vyasfaltování nebo vybudování cesty a jejímu užívání veřejností ničeho nenamítali. Za působení každého starosty naopak podávali stížnosti, které se týkaly jejich nesouhlasu s veřejným užíváním pozemků. Podle stěžovatele ostatní spoluvlastníci nemají na předmětném řízení zájem, neboť újmu spočívající v deklaraci pozemků za veřejně přístupné by nepociťovali osobně. Stěžovatel zpochybnil i jejich vědomost o užívání sporného úseku.

[17] V další části kasační stížnosti stěžovatel obsáhle popsal historii vlastnictví a užívání sporného úseku. Zdůraznil, že původně jej tvořily dvory přilehlých nemovitostí, které byly spolu s navazující polní cestou vyasfaltovány tehdejším jednotným zemědělským družstvem (dále jen „JZD“). I přes užívání pozemků JZD byl původní pozemek p. č. XA v katastru veden do roku 2012 jako „dvory“. Od 90. let začali starostové s pozemky bez souhlasu vlastníků nakládat. Podle stěžovatele musí mít obec K. z tohoto období k dispozici množství dopisů a stížností, krajský soud však vycházel z jejich úzkého výběru. Stěžovatel neměl všechny potřebné podklady k dispozici, a to jak s ohledem na dlouhodobý průběh věci, tak s ohledem na vztahy v tak malé obci jako je K. Nadto podle jeho tvrzení mělo dojít ke skartaci spisu či jeho části, ve kterém se nacházely důkazy ohledně toho, že se v případě sporného pozemku jednalo o výlučné vlastnictví stěžovatele. Tyto dokumenty se týkaly i pozemků, které jsou součástí pozemkových úprav, jež byly obcí K. zahájeny. Správní orgán měl podle stěžovatele opatřit historické výpisy z katastru nemovitostí, které by jeho tvrzení potvrdily či vyvrátily. V soudním spise se však takové historické informace nenachází i přes to, že stěžovatel tvrdil, že skutková zjištění na základě aktuálních výpisů z katastru nemovitostí jsou nesprávná. Přechíslování pozemků nadto zhoršilo procesní situaci stěžovatele. Pozemek, na kterém se nyní nachází veřejné přístupná komunikace, patřil v minulosti podle stěžovatele A. Z. a E. Z.; každý z nich vlastnil ½. Vlastnické poměry však nebyly řádně zjištěny i přes to, že v průběhu řízení byly právními zástupci uvedeny jako nevyjasněné. V této souvislosti stěžovatel poukázal na řízení vedené před krajským soudem pod sp. zn. 62 A 102/2021, ke kterému nebylo přihlédnuto i přes to, že podle stěžovatele pozemkové úpravy s deklarací existence veřejné přístupné cesty souvisí.

[18] V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítl, že v žalobě byl ze strany jeho předchozího právního zástupce uplatněn nárok na náhradu nákladů řízení. Z důvodu nevědomosti stěžovatele, který se účastnil jednání bez právního zástupce, nebyl tento návrh vyčíslen. Krajský soud měl stěžovatele poučit, jakým způsobem a které náklady může uplatnit a poskytnou mu k tomu lhůtu o délce tří dnů po jednání.

[19] Žalovaný ve svém obsáhlém vyjádření postupně odmítl jednotlivé kasační námitky a tvrzení stěžovatele, přičemž odkázal na své rozhodnutí a procesní podání, které učinil v řízení před krajským soudem. Pokud jde o existenci komunikační alternativy, žalovaný se ztotožnil se závěry uvedenými v odstavci 22 napadeného rozsudku. Za rozhodující

označil, že tvrzená komunikační alternativa v době rozhodování správních orgánů neexistovala. Důkazy k vyjádření nesouhlasů po roce 1989 stěžovatel nepředložil, ani nenavrhl jejich provedení. Za takové důkazy nelze považovat listiny založené ve spisu, ani ty, které stěžovatel předložil v řízení před krajským soudem; nadto se jedná o dokumenty vzniklé nejdříve po roce 1993. Konkludentní souhlas s obecným užíváním směřuje podle žalovaného do minulosti, eventuální budoucí rozšíření okruhu uživatelů sporné komunikace je pro závěr o naplnění znaku souhlasu s obecným užíváním irelevantní.

[20] Osoba zúčastněná na řízení reagovala prostřednictvím svého vyjádření na konkrétní tvrzení stěžovatele. Uvedla, že pro příjezd ke stavbě č. p. X byla určena cesta p. č. XA a k hospodaření na Vinohrádku, přilehlých polích, loukách a lesích, vlastníci i ostatní veřejnost využívali cestu p. č. XA, která podle ní existovala již v roce 1938. O komunikaci vedoucí pod domem č. p. B se podle ní neuvažovalo, příjezdová cesta k nákupnímu středisku byla zaměřena až v září 1971 a jejím účelem je výhradně příjezd k rampě Jednoty. Pozemek p. č. XA nikdy nepatřil výlučně A. a E. Z. Osoba zúčastněná na řízení poukázala závěrem na to, že sám stěžovatel v minulosti vyloučil existenci možné komunikační alternativy.

[21] Stěžovatel na obě vyjádření navázal replikou, ve které převážně setrval na svých dosavadních tvrzeních. K námitkám podjatosti uvedl, že byť v řízení o kasační stížnosti nejsou relevantní, přístup příslušných orgánů v průběhu let nelze označit za objektivní a nezávislý. Pokud jde o užívání pozemků a jejich statusu „dvory“, stěžovatel podle svých slov nikdy netvrdil, že se jednalo dvory uzavřené, jak nesprávně uvedl žalovaný. Stěžovatel zopakoval, že nebyly naplněny všechny znaky veřejně přístupné komunikace současně a podle něj se nejedná o komunikaci, která by měla být veřejně přístupná.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích uplatněných důvodů, přičemž též zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti, neboť existence takové vady mu zpravidla neumožňuje přezkoumat námitky věcného charakteru a bez dalšího proto vede ke zrušení rozsudku krajského soudu. Stěžovatel v tomto směru krajskému soudu vytkl, že se v napadeném rozsudku nevypořádal s podmínkou omezení vlastnického práva se souhlasem vlastníka.

pokračování

[25] Tato námitka není důvodná. Krajský soud se touto podmínkou zabýval. Vlastní posouzení započal odkazy na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, a ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 130/2015 – 31 (odstavec 16 napadeného rozsudku), jež se vztahují k institutu konkludentního souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním. Na uvedené navázal vypořádáním odpovídajících žalobních námitek (odstavce 17 až 19 napadeného rozsudku), přičemž konstatoval, že obстоjí závěr žalovaného, podle něhož vlastníci pozemků v 80. letech jejich užívání veřejností k dopravním účelům tolerovali a veřejnému užívání aktivně nebránili, pročež byl dán jejich konkludentní souhlas s obecným užíváním pozemků.

[26] Námitku nepřezkoumatelnosti vznesl stěžovatel i ohledně podmínky existence nutné komunikační potřeby. Podle jeho tvrzení již dříve namítal, že správní orgán neuvedl, ke kterým pozemkům nutná komunikační potřeba existuje, přičemž krajský soud se s touto námitkou nevypořádal.

[27] Nejvyšší správní soud předně ověřil, zda stěžovatel v řízení před krajským soudem vznesl žalobní námitku odpovídajícího obsahu. Ohledně naplnění znaku nutné komunikační potřeby v žalobě mimo jiné namítl, že: „[p]okud jde o tvrzení žalovaného ohledně nutné komunikační potřeby pro účely rodinného domu č. p. X stojícího na pozemku parc. č. st. XH, v k. ú. K., pak s tímto se žalobce neztotožňuje a tvrdí, že uvedená nemovitost bezprostředně sousedí s obecním pozemkem parc. č. XK, který slouží jako komunikační alternativa pro uvedenou nemovitost ve vlastnictví M. K. a K. K. Stejně tak pokud jde o tvrzení žalovaného ohledně nutné komunikační potřeby pro účely rodinného domu č. p. B stojícího na pozemku parc. č. st. XR, v k. ú. K., pak s tímto se žalobce neztotožňuje a tvrdí, že uvedená nemovitost sousedí s obecním pozemkem parc. č. XK, který slouží jako komunikační alternativa pro uvedenou nemovitost ve vlastnictví J. Z. a V. Z.“ (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem). Z citovaného textu je patrné, že žalobní námitku stěžovatel směřoval vůči závěrům žalovaného, který se naplněním podmínky komunikační potřeby zabýval ve vztahu ke konkrétním nemovitostem. Z povahy věci nelze krajskému soudu vyčítat, že se nevypořádal s námitkou, podle níž správní orgán konkrétně neuvedl, ke kterým nemovitostem nutná komunikační potřeba existuje.

[28] Podle stěžovatele se krajský soud nevypořádal ani s jeho tvrzením ohledně alternativní možnosti přístupu ke sporným pozemkům, která byla podle něj původně zakreslená v mapách a naplánovaná přes obecní pozemek za nákupním střediskem Jednota a přes současný pozemek J. na p. č. X.

[29] Krajský soud však stěžovatelem namítanou existenci komunikační alternativy nepřehlédl. Byť uvedl, že na tuto skutečnost stěžovatel upozornil až v podané žalobě, v odstavci 22 napadeného rozsudku se s ní věcně vypořádal. Dospěl k závěru, že pozemek p. č. XJ nemůže být pokládán za trvale komunikačně dostupný z pozemku p. č. XK, pozemek p. č. XL se s pozemkem p. č. XK stýká pouze v jednom bodě, pročež přístup na pozemek p. č. XL z pozemku p. č. XK není možný vůbec. Námitka tak není důvodná.

[30] Stěžovatel vznesl kasační námitku i ohledně tvrzeného neprovedení místního šetření. Krajskému soudu jednak vytkl, že „bezduvodně odmítl provedení tohoto důkazu“

(strana 5 kasační stížnosti), na jiném místě však uvedl, že *„bez dostatečného odůvodnění neprovedl stěžovatelem navrhovaný důkaz místním šetřením a vyžádání ostatních podkladů, které mají správní orgány k dispozici, kdy i z důvodu nedostatečného množství informací a zkreslených informací nezpochybnil a neproověřil nesprávné a nezákonné postupy správních orgánů v předchozím řízení“* (strana 7 kasační stížnosti).

[31] Kasační námitce však nelze přisvědčit ani v jedné ze stěžovatelem předestřených (a nekoherentních) alternativ. Krajský soud v odstavci 23 napadeného rozsudku konstatoval, že závěr žalovaného ohledně nutné komunikační potřeby s ohledem na obsah správního spisu i s ohledem na dokazování při jednání krajského soudu ob stojí i bez navrhovaného místního šetření. Jedná se přitom o shrnující závěr, jemuž předcházelo řádné vypořádání žalobní námitky ohledně tvrzené existence komunikační alternativy. Krajský soud připomněl, jak hodnotil naplnění této podmínky žalovaný a toto shrnutí poté doplnil o popis skutečností, která vyplývají ze správního spisu. Ty následně konfrontoval se žalobním tvrzením stěžovatele, pročež dospěl k závěru o nadbytečnosti jím navrženého důkazu. Závěr krajského soudu o nadbytečnosti místního šetření nelze podle Nejvyššího správního soudu označit za nedostatečně odůvodněný, tím spíše pak nelze dospět k závěru, že by se snad mělo jednat o bezdůvodné odmítnutí provedení navrhovaného důkazu.

[32] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není v nyní projednávané věci naplněn.

[33] Pokud jde o námitky věcného charakteru, Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti soudnímu rozhodnutí (srov. § 102 větu první s. ř. s.). Kasační námitky proto musí směřovat právě proti rozhodnutí krajského soudu tak, aby z nich bylo zřejmé, které jeho závěry a z jakého důvodu stěžovatel považuje za nesprávné. Ačkoliv se na první pohled může jevit, že jich kasační stížnost obsahuje mnoho, není tomu tak. Stěžovatel totiž určitou část textu kasační stížnosti vymezil úvahám a tvrzením, která s obsahem odůvodnění napadeného rozsudku nikterak nesouvisí. Jedná se například o tvrzení, podle něhož stavba na pozemcích p. č. XO, XP a XQ byla povolena i přes námitky stěžovatele v předmětném stavebním řízení. Předmětem nyní projednávané věci však není rozhodnutí vydané ve stavebním řízení, pročež uvedené tvrzení nemá charakter kasační námitky.

[34] V případě námitky ohledně podjatosti obce K. a s tím souvisejících tvrzení uplatněných v kasační stížnosti, se jedná o nepřipustné námitky dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel jí totiž uplatnil až v řízení o kasační stížnosti, ačkoli mu nic nebránilo uplatnit je již v řízení před krajským soudem. Nutno dodat, že v replice ze dne 28. 7. 2022, kterou v rámci tohoto řízení učinil sám stěžovatel uvedl, že *„v situaci, kdy se věc nachází ve stádiu kasačního řízení, námitky podjatosti (ať už vůči jednotlivým úředníkům, které stěžovatel z důkazní nouze jmenovitě neuváděl, nebo v rámci systémové podjatosti – viz navazující obecní pozemky) již sice z formálně právního hlediska nejsou relevantní, nicméně trvá na tom, že přístup příslušných orgánů v průběhu let nelze označit za objektivní a nezávislý“*. Irelevanci vznesené námitky podjatosti tudíž potvrdil i sám stěžovatel.

pokračování

[35] Stěžovatel podle dalšího tvrzení nespátroval logiku v tom, že obecní úřad ve výroku I. svého rozhodnutí deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž ve vztahu k ostatním částem pozemku p. č. XD a pozemkům p. č. XC a XE dospěl k opačnému závěru (výrok II. a III. rozhodnutí obecního úřadu). Byť se prostřednictvím této argumentace zřejmě snažil obsahově zpochybnit výrok I., neuvedl žádné relevantní důvody, v čem absence logiky konkrétně spočívá.

[36] V rámci popisu historie užívání pozemků stěžovatel poukazoval i na to, že v obci K. mělo dojít ke skartaci spisu či jeho části, ve kterém se podle stěžovatele nacházely důkazy o tom, že se v případě sporných pozemků (jež v minulosti tvořily jeden pozemek, poznámka Nejvyššího správního soudu) v minulosti jednalo o „*výlučné vlastnictví stěžovatele, což bylo veřejně známo, nicméně záhadným způsobem došlo k nabytí spoluvlastnictví ostatními současnými vlastníky*“. Doplnil, že tyto dokumenty se týkaly i pozemků, jež jsou součástí pozemkových úprav. Podle stěžovatele nebylo přihlédnuto k soudnímu řízení vedenému u krajského soudu pod sp. zn. 62 A 102/2021, a to i přes to, že pozemkové úpravy s deklarací existence účelové komunikace podle něj souvisí.

[37] Tvrzení stěžovatele o údajné skartaci souvisejících dokladů mají charakter spekulace, kterou stěžovatel nijak nedoložil a nelze jej považovat za kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. lze označit námitku, kterou stěžovatel odkazoval na pozemkové úpravy a řízení ve věci vedené krajským soudem pod sp. zn. 62 A 102/2021, neboť tuto námitku poprvé uplatnil až v kasační stížnosti.

[38] Jádrem sporu je v nyní projednávané věci posouzení, zda na předmětných pozemcích vznikla účelová pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení je pozemní komunikace „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*.“ Pozemní komunikace se na základě odst. 2 téhož ustanovení dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

[39] Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace taková „*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*.“

[40] Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích smí každý v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem „*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*.“

[41] Jak v napadeném rozsudku správně uvedl krajský soud, a jak již bylo rekapitulováno výše, (viz odstavec [2] tohoto rozhodnutí), účelová komunikace má *ex lege* charakter účelové pozemní komunikace, pokud kumulativně naplňuje zákonem o

pozemních komunikacích vymezené znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1) a znaky účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první). Musí se jednat o 1) stálou a v terénu zřetelnou dopravní cestu určenou k užití vozidla nebo chodci, která 2) naplňuje účel vymezený v zákoně, 3) jejíž vlastník dal souhlas s jejím obecným užíváním, a která 4) naplňuje nezbytnou komunikační potřebu. V nyní projednávaném případě jsou předmětem sporu poslední dva uvedené znaky, tedy souhlas vlastníka s obecným užíváním a naplnění nezbytné komunikační potřeby.

[42] Při posouzení, zda je určitá komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací, je nutno rozlišovat znak souhlasu vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností a znak nutné komunikační potřeby. Znak nutné komunikační potřeby se totiž vztahuje ke konkrétním nemovitostem, pro něž plní roli komunikační spojnice. Okruh těchto nemovitostí je logicky vždy jasně omezený, může se jednat i o nemovitost jedinou. Naproti tomu souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho presumovaným konkludentním souhlasem), pak je daný znak naplněn. Jestliže by vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu, tedy o neformální úkon v podobě jakési „laskavosti“, kterou může vlastník kdykoliv odvolat (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 – 14).

[43] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil mj. skutečnost, zda je sporný úsek užíván neomezeným okruhem osob. Podle jeho tvrzení jej užívají vlastníci přilehlých pozemků a nemovitostí. Většina svědků sice mluvila o „*chození na Vinobrádek*“, to se ale netýkalo pozemků kolem domu stěžovatele, neboť tam se nacházely dvory, které byly bahnité a rozšlapané dobyt看em a nechodilo se přes ně. Původní polní cesta, která navazovala na pozemek p. č. XA vedla kolem domu č. p. B pod kterým začíná veřejná obecní komunikace.

[44] Skutečnost, že sporný úsek byl v režimu obecného užívání nejpozději v této době užíván, považoval krajský soud za prokázanou. Konstatoval, že pro vlastníky nemovitostí představoval jediné dopravní napojení na střed obce a umožňoval rovněž obhospodařování navazujících zemědělských pozemků. Závěr o užívání sporného úseku neomezeným okruhem osob vyplynul podle krajského soudu i z výpovědi svědka Z. P., z vyjádření ostatních spoluvlastníků sporného úseku a z vyjádření I. R.; krajský soud se v napadeném rozsudku jednotlivými výpověďmi detailně zabýval. Byť stěžovatel tvrdil, že sporný úsek tvořily původně dvory přilehlých nemovitostí, nikterak nespecifikoval, v jakém období tomu tak mělo být. Existenci těchto dvorů namítl již v žalobě, přičemž krajský soud k tomuto žalobnímu tvrzení uvedl, že stěžovatel neupřesnil, v jakém období sporný úsek měl být dvorem, tedy místem veřejnosti nepřístupným. I kdyby se podle krajského soudu v místě nacházely dvory veřejnosti nepřístupné, v kontextu jeho dalších závěrů to muselo být dříve než v 80. letech minulého století (viz odstavec 15 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje. Nezbyývá než doplnit, že kasační soud nepřehlédl tvrzení stěžovatele, podle něhož nikdy netvrdil, že by se mělo jednat o uzavřené dvory. Tuto skutečnost však stěžovatel uvedl v odvolání proti

pokračování

rozhodnutí obecního úřadu. Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že správní orgán i krajský soud se zabývaly pouze svědeckou výpovědí spoluvlastníků a uživatelů přilehlých pozemků, jejichž interpretace podle jeho tvrzení vedla k nesprávným skutkovým zjištěním, nezbyvá než uvést, že stěžovateli nic nebránilo tomu, aby případně sám navrhl výslech dalších svědků. Ani opakované tvrzení o existenci dvorů a využívání jiné cesty v rámci „chození na Vinohrádek“ nemůže mít na závěry krajského soudu vliv.

[45] Samostatnou a obsahově významnou část kasační stížnosti věnoval stěžovatel popisu historického užívání sporných pozemků (v detailu viz odstavec [17] výše). Popis doplnil o tvrzení, podle něhož se právní předchůdci proti užívání sporných pozemků aktivně bránili. Svá tvrzení však nepodpořil konkrétními důkazy, právě naopak, opakovaně uvedl, že o aktivitách jeho právních předchůdců nemá k dispozici odpovídající dokumenty. Krajskému soudu vytkl, že zcela formalisticky vycházel z úzkého výběru stížností, kterými se on, nebo jeho právní předchůdci na obec K. obraceli „*kdykoliv byly na pořádku dne zásadní aktivity, které zasahovaly do jeho vlastnických práv*“. Správní orgán podle něj měl mít všechny podklady k dispozici, měl si je opatřit.

[46] Je patrné, že stěžovatel se snažil vyvrátit závěr krajského soudu ohledně podmínky existence konkludentního souhlasu s užíváním sporných pozemků. V řízení před správními orgány ani krajským soudem však nebylo zjištěno, že by právní předchůdci stěžovatele, pan A. Z. a E. Z., v jejich užívání komukoliv bránili. Nelze přehlédnout, že prostřednictvím vznesených kasačních námitek se stěžovatel snažil zpochybnit činnost správních orgánů a opakovaně namítl, že v řízení měly předložit dokumenty o tom, že jeho právní předchůdci v minulosti vyslovovali s obecným užíváním nesouhlas, či se mu aktivně bránili. Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu má však v otázce dokazování charakter sporného řízení. Důkazní břemeno u těchto typů řízení leží primárně na účastnících řízení; jinými slovy, správní orgán při svém posouzení vychází z důkazů, které byly účastníky řízení navrženy. Jelikož stěžovatel svá tvrzení nedoložil, zůstaly v rovině spekulací. Důsledkem uvedeného je, že stěžovatel reálně nezpochybnil závěr správních orgánů a krajského soudu o tom, že s užíváním sporného úseku veřejností dali jeho právní předchůdci konkludentní souhlas. Pro úplnost lze dodat, že krajský soud se zabýval stěžovatelem předloženými listinnými důkazy (přípisy právních předchůdců stěžovatele, které adresovali obci K.) a jejich obsah vyhodnotil jako nesouhlas s technickými úpravami komunikace.

[47] Ve vztahu k námitce, podle níž konkludentní souhlas spoluvlastníků s obecným užíváním veřejně přístupné účelové komunikace nesměřuje do budoucna (např. pro 50 plánovaných bytových jednotek), lze uvést, že konkludentní souhlas ve smyslu ustálené judikatury i literatury směřuje zásadně do minulosti. Předně musí ze strany veřejnosti docházet k užívání pozemku jako cesty a teprve pokud vlastník dostatečně dlouho tomuto užívání nebrání (tedy neprojeví kvalifikovaným způsobem nesouhlas), „aktivuje“ se veřejné subjektivní právo na obecné užívání cesty, které svědčí každému. Jednou udělený souhlas, ať už v jakékoliv formě, přitom přechází i na nabyvatele pozemku (viz Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Wolters Kluwer. Praha 2015). Lze tedy konstatovat, že jednou udělený souhlas s obecným užíváním veřejně přístupné

účelové komunikace se vztahuje na neomezený okruh osob, který z povahy věci rozšiřovat nejde, a to právě z důvodu, že se jedná o okruh neomezený.

[48] Druhý znakem, který stěžovatel rozporoval, představovala existence komunikační potřeby. V posuzovaném případě plní sporný úsek funkci nutné komunikační spojnice ke stavbám č. p. X a B. Stěžovatel namítl existenci komunikační alternativy, jež měla podle jeho tvrzení vést za nákupním střediskem Jednota až přes pozemek p. č. XK přičemž v době realizace stavby č. p. X měla tato cesta být ve stavebním povolení uvedena jakožto cesta přístupová. To je podle stěžovatele v rozporu se skutkovým zjištěním krajského soudu, který v odstavci 22 napadeného rozsudku uvedl, že k rodinnému domu č. p. X a B jiná cesta není.

[49] Z předestřené kasační námitky je zřejmé, že vychází z historického popisu situace. Sám stěžovatel totiž na jiném místě kasační stížnosti uvedl, že „[k]omunikační nenahraditelná potřeba zde navíc není, protože se zde za současné doby nachází tři nemovitosti, které již tak měly přístup přes veřejnou komunikaci, (tedy pod domem č.p. B), dům č. p. B, dále dům č.p. X, kdy tato stavba byla postavena na základě stavebního povolení s uvedením tohoto úseku jako příjezdová cesta. Toto svědčí o tom, že dříve byla zamýšlena cesta pod domem č.p. B, přes pozemek parc. č. C a parc. č. XK, kdy A. Z. (otec S. J.) dokonce nejdříve za tímto účelem vyměnil pozemky s obcí tak, aby tato mohla realizovat komunikaci přes tyto pozemky (vedené pod domem č.p. B) a přes pozemek parc. č. XL a XS. A. Z. totiž dceři (J.) daroval stavební pozemek ke které byla potřeba přístupová cesta, kdy na oplátku obdržel od obce pozemek v Berglovém sadu. I z dnešní úpravy pozemků je zřejmé, že výstavba cesty byla započata, nicméně nedokončena. Tento záměr je potvrzen dřívějším starostou Milanem Zaoralem v odpovědi Obce na dopis stěžovatele ze dne 7. 6. 2007. Tímto dopisem, který byl předložen v rámci odůvodnění odkladného účinku kasační stížnosti, obec potvrzuje za prvé, že mj. parc. č. XA je soukromé vlastnictví ke kterému nebyly dořešeny majetkoprávní vztahy, a za druhé, že si je obec vědoma, že se nejedná o veřejnou cestu, a proto tyto pozemky musí vykoupit! V roce 1976 kdy J. začínali stavět (současné č.p. X- viz foto) J. ale cestu přes jejich pozemek nechtěli a zabránili tak tomu vybudováním studny, která nikdy nebyla funkční, jelikož v ní nebyla voda, nicméně z právního hlediska zabráňovala výstavbě cesty“ (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem).

[50] Sám stěžovatel tedy v kasační stížnosti potvrdil, že výstavba cesty pod domem č. p. B a dále přes pozemky p. č. XK. XL a XS zůstala kvůli existenci studny na pozemku ve vlastnictví J. nedokončena. Jinými slovy, ke dni rozhodování správních orgánů stěžovatelem tvrzená komunikační alternativa neexistovala. Jak správně poznamenal ve vyjádření žalovaný, vlastníky dotčených nemovitostí nelze odkazovat na komunikaci, u níž komunikační funkce již zanikla (pokud vůbec někdy existovala). Na otázku existence komunikační alternativy tak stěžovatel paradoxně sám v kasační stížnosti přinesl odpověď. Skutková zjištění krajského soudu jsou podle Nejvyššího správního soudu v tomto směru dostatečná.

[51] K problematice existence komunikační potřeby je dále třeba uvést, že naplnění tohoto znaku se nezkoumá ve vztahu k široké veřejnosti, nýbrž ve vztahu ke konkrétním nemovitostem, pro něž plní roli komunikační spojnice. Okruh těchto nemovitostí je logicky vždy jasně omezený, jak již bylo uvedeno výše, může se jednat i o nemovitost

pokračování

jedinou. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že „[t]uristická trasa nebo výletní cesta, jak uvedeno pod bodem 15. napadeného rozsudku, navíc nemůže být považována za nutnou komunikační potřebu“. Skutečnost, že přes daný úsek vede turistická trasa č. 7586 Velíková-Troják, však krajský soud zmínil v souvislosti s veřejným užíváním, nikoliv s podmínkou nutné komunikační potřeby. Bez významu je v této souvislosti i otázka kterou si stěžovatel v souvislosti s komunikační potřebou v kasační stížnosti položil, a sice jaká komunikační potřeba vznikla, pokud se v dalším úseku (na který se vztahuje výrok II. a III. rozhodnutí obecního úřadu) žádný cíl, na kterém by veřejnost měla zájem, nenachází.

[52] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel v samém úvodu kasační stížnosti správním orgánům i krajskému soudu vytkl, že se nezabývaly možným omezením užívání pozemků prostřednictvím soukromoprávních institutů (věcného břemene, prosté výprosy, práva nezbytné cesty), které podle něj zasahují do vlastnického práva méně než vznik veřejné přístupné účelové komunikace. Opět je však nezbytné připomenout, že v řízení podle § 142 správního řádu není úkolem správního orgánu nabízet účastníkům řízení využití alternativ v podobě institutů soukromého práva. Totéž platí i o navazujícím řízení ve správním soudnictví. Ani správní orgány, ani krajský soud tudíž v tomto ohledu nepochybily.

[53] Konečně, pokud jde o námitku stran nároku stěžovatele na náhradu nákladů řízení, námitka stěžovatele ohledně jejich nevyčíslení se zcela míjí s rozhodovacími důvody, na kterých byl příslušný výrok napadeného rozsudku založen. Krajský soud jej totiž stěžovateli nepřiznal proto, že stěžovatel nebyl v řízení před krajským soudem úspěšný. Ani tato kasační námitka tak není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[55] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[56] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Soud jí na návrh může rovněž přiznat náhradu i dalších nákladů řízení, existují-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele. Osoba zúčastněná na řízení žádnou soudem uloženou povinnost neplnila, ani o přiznání dalších nákladů řízení nežádala. Nejvyšší správní soud proto za použití § 120 s. ř. s. rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. března 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu