



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Václava Štencle a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **M. Ch.**, zastoupený Mgr. Josefem Blažkem, advokátem se sídlem Žižkovo nám. 2, Bruntál, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2021, čj. MSK 30993/2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 2023, čj. 22 A 55/2021-34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 2023, čj. 22 A 55/2021-34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Žalobce požádal dne 27. 12. 2017 o určení, že na pozemku parc. č. XA (všechny v tomto rozsudku uváděné pozemky jsou v katastrálním území O.), jehož je spoluvlastníkem, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. O žádosti rozhodl Městský úřad Bruntál (dále „silniční správní úřad“) rozhodnutím z 31. 12. 2020, čj. MUBR/65532-20/lima – OŽP-, tak, že se na uvedeném pozemku nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Shledal totiž, že se ve vztahu ke komunikaci na tomto pozemku neprokázalo její darování k obecnému užívání ani nezbytná komunikační potřeba. Rozhodnutí silničního správního úřadu žalovaný v odvolacím řízení potvrdil v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[2] Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Ten ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] Krajský soud poukázal na čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace. 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 komunikační potřebu. Konstatoval dále, že první dvě podmínky shledal žalovaný naplněnými a třetí se zabýval pouze okrajově, neboť dovodil, že ve věci nebyla naplněna čtvrtá podmínka, přičemž je vyžadováno kumulativní splnění všech čtyř. Krajský soud se následně zabýval konkrétně přístupem k pozemku parc. č. 1341. Vzal za prokázané, že tento přístup je zajištěn z místní komunikace na pozemku parc. č. 1357, která končí u č. p. X, odkud spojnice dále pokračuje přes zatravněné pozemky a navazuje na pozemek parc. č. 1341. Užší část pozemku parc. č. 1357 vedoucí dál od č. p. X východním směrem, k níž žalobce váže svou argumentaci, nebyla silničním správním úřadem do popisu alternativního přístupu k pozemku parc. č. 1341 vůbec zahrnuta. Žalobce tak vycházel z mylného předpokladu. Podle krajského soudu nebylo zapotřebí dalšího místního šetření (ani provedení důkazu geometrickým plánem pro rozdělení pozemku parc. č. XA), neboť skutkový stav byl zjištěn náležitě a obsah správních spisů představuje dostatečný podklad pro vydaná rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že tvrzení o alternativním přístupu k pozemku parc. č. 1341 jsou uměle vykonstruovaná silničním správním úřadem a nekriticky přejatá žalovaným i krajským soudem, aniž by aspoň jeden z nich místo samé ohledal. Používání pozemku parc. č. XA (nyní rozdělené na parc. č. XB až XC, přičemž pouze na prvním z nich nyní podle stěžovatele vede sporná komunikace) lze při ohledání potvrdit již jen porovnáním se soudem označenou veřejnou komunikací. Komunikace na pozemku parc. č. XB je dostatečně široká, má rovný povrch a je zpevněná. Oproti tomu cesta, kterou správní orgán i soud označují za veřejnou komunikaci a vede po pozemcích parc. č. XD, XE, XF, XG, XH a 1491, ve skutečnosti veřejnou komunikací není. Cesta má nerovný hliněný povrch, je nezpevněná, nacházejí se zde hrboly a při deštivém počasí je pro většinu vozidel neprůjezdná. Je proto logické, že desítky občanů obce Oborná jako veřejnou komunikaci používají cestu na pozemku parc. č. XB. Rozdíl mezi oběma cestami je výrazně znatelný i na soudem zdůrazňovaných ortofotomapách. Při ohledání v terénu pak musí být rozdíl na první pohled zřejmý. Navíc žalovaný nedoložil vlastnictví parcel, po nichž údajná veřejná komunikace vede a souhlas těchto osob s užíváním jejich pozemků jako veřejné komunikace. Vlastníci pozemků cestu v hlíně používají pro těžkou zemědělskou techniku pouze pro sebe a s využíváním jako veřejné cesty by nikdy nesouhlasili. Na závěr stěžovatel požaduje, nechť žalovaný doloží souhlas vlastníků, případně nechť jsou vyslechnuti přímo krajským soudem.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že pozemek parc. č. 1341 bezprostředně navazuje na pozemky parc. č. 1357 a 1491, opět ve vlastnictví obce Oborná. Ta má tedy k pozemku přístup přes své vlastní pozemky navazující na veřejné pozemní komunikace. Je-li část těchto pozemků zarostlá nebo se zde nachází další překážky, pak je plně věcí obce Oborná, aby si přístup ke svému pozemku zajistila údržbou pozemků parc. č. 1357 a 1491.

[6] Stěžovatel v replice uvádí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdil, že veřejná cesta k pozemku parc. č. 1341 vede po parcelách parc. č. 1357 a 1491, tedy nikoliv tak, jak tvrdí stěžovatel. Ve svém vyjádření žalovaný považuje za bezpředmětné, že pozemek parc.

pokračování

č. 1491 je zarostlý stromy a nacházejí se zde další překážky. Z toho je zřejmé, že žalovaný nezná podstatné znaky pro veřejnou komunikaci. Stěžovatel odkazuje na publikaci „Veřejné cesty“ vydané Veřejným ochráncem práv a uvádí, že na pozemku parc. č. 1491 nemůže jít o zřetelnou cestu a jako komunikace neslouží a nemůže sloužit. Pozemek parc. č. 1341 buď visí ve „vzduchoprázdnu“ bez přístupu, nebo přístupovou cestu tvoří pozemek parc. č. XI (stěžovatel má zřejmě na mysli parc. č. XB; pozn. NSS).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Podstatou sporu bylo v nyní projednávané věci od počátku to, zda se na pozemku parc. č. XA [nyní má jít dle stěžovatele o parc. č. XB, nicméně pro rozhodování soudu je rozhodující skutkový stav v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)] nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou podle ustálené judikatury správních soudů (rozsudek NSS z 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS) následující:

- 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
- 2) tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
- 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku;
- 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí.

[9] Správní orgány se proto zabývaly splněním uvedených definičních znaků a shledaly, že nebylo prokázáno naplnění třetího a čtvrtého znaku. Ačkoliv se posouzení sporu od počátku odvíjelo od řady sporných skutečností, celá problematika se v řízení o kasační stížnosti zúžila na otázku alternativního přístupu k pozemku parc. č. 1341 ve vlastnictví obce Oborná pro účely naplnění čtvrtého definičního znaku. Stěžovatel především namítá, že alternativní přístup k uvedenému pozemku, který popsal krajský soud, ve skutečnosti neexistuje, že se nejedná o „veřejnou komunikaci“ a že žalovaný nedoložil vlastnictví pozemků, po nichž vede, a souhlas jejich vlastníků.

[10] Je však předně nutno uvést, že argumentace stěžovatele se částečně míjí s úvahami krajského soudu, žalovaného i silničního správního úřadu.

[11] Krajský soud, žalovaný ani silniční správní úřad zejména netvrdili, že by pozemek parc. č. 1341 byl bezprostředně napojen na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Netvrdili ani to, že by pro splnění čtvrtého definičního znaku bylo potřeba bezprostřední napojení pozemku na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Tvrdili pouze to, že obec Oborná má ke svému pozemku zajištěn alternativní přístup, což nutně neznamená, že by tento přístup měl být veřejně přístupnou účelovou komunikací. Není ostatně vůbec zřejmé, proč se stěžovatel domnívá, že pokud není onen alternativní přístup veřejně přístupnou účelovou komunikací, musí být veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku parc. č. XA (nyní dle jeho tvrzení na parc. č. XB). Žádný z přístupů k pozemku parc. č. 1341 nemusí

být veřejně přístupnou účelovou komunikací. K poněkud mimoběžné argumentaci stěžovatele navíc přispívá zřejmě to, že za veřejně přístupnou účelovou komunikaci (což je zákonný pojem) patrně považuje veřejností užívanou komunikaci. Opakovaně totiž zdůrazňuje, že komunikaci na pozemku parc. č. XA používá širší veřejnost, a možná i proto namísto zákonného termínu používá označení „*veřejná komunikace*“. Faktické užívání komunikace veřejností ovšem rozhodně není postačující ani klíčové pro posouzení, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dílčí úvahy a argumenty stěžovatele založené na těchto nesprávných východiscích se v končeném důsledku mívají se závěry krajského soudu, a nelze v nich proto spatřovat přípustné kasační námitky.

[12] Ze stěžovatelovy argumentace může být zároveň sporné, zda hovoří o téže cestě, když se vyjadřuje k tomu, přes které pozemky má vést alternativní přístup k pozemku parc. č. 1341, který popisoval silniční správní úřad na straně 21 svého rozhodnutí a krajský soud v odstavci 23 napadeného rozsudku. Ačkoliv ani jeden z nich neuvádí čísla parcel, když popisují tento přístup (slovy krajského soudu „*spojnici*“) „*přes zatravněné pozemky*“, z celkového popisu a podkladů, na které přímo odkazují, je podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, kudy tato cesta vede.

[13] Silniční správní úřad ve svém rozhodnutí uvedl, že tento přístup z místní komunikace č. 11c na parc. č. 1357 končí u č. p. X (její existenci potvrzuje pasport místních komunikací obsažený ve správním spise) byl zdokumentován při ohledání pozemku parc. č. XJ. Kromě toho, že popisuje, že se jedná o přístup přes zatravněné pozemky, odkazuje také na provedené místní šetření. Pozemek parc. č. XJ byl ohledáván dvakrát – 24. 4. 2018 a 27. 5. 2019. V obou případech přitom bylo popsáno a fotograficky zdokumentováno, že z cesty na pozemku parc. č. XA vedly vyjeté koleje v trávě, které pokračovaly směrem na pozemek parc. č. XJ (směr k lokalitě „Skalka“). Na tento popis navázal krajský soud tím, že spojnice přes zatravněné pozemky je seznatelná na ortofotomapách. Nejvyšší správní soud ověřil, že ve správním spise je založeno více ortofotomap zachycujících tuto dílčí oblast (třetí z map žurnalizovaných pod číslem 6 správního spisu k datu 1. 2. 2018, nebo třetí a pátá z map žurnalizovaných pod číslem 121 správního spisu k datu 15. 7. 2020) a všechny potvrzují, že mezi koncem místní komunikace 11c a pozemkem parc. č. 1341 jsou patrně vyjeté koleje na zatravněných pozemcích. Tyto koleje jsou také přerušovanou čarou vyznačeny například na čtvrté z map žurnalizovaných pod číslem 121 správního spisu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto nemůže být pochyb o tom, kterou cestu měly silniční správní úřad i krajský soud na mysli, popisovaly-li alternativní přístup k pozemku parc. č. 1341.

[14] Popisuje-li naproti tomu stěžovatel průběh uvedené alternativní cesty, vůbec neuvádí pozemek parc. č. XJ a uvádí naopak například pozemek parc. č. 1491, po němž uvedená cesta zcela zjevně nevede. Je však zároveň vhodné poznamenat, že k těmto nejasnostem přispívá i vyjádření žalovaného (k žalobě i ke kasační stížnosti), v němž žalovaný popisuje alternativní přístup k pozemku parc. č. 1341 ve vlastnictví obce Oborná přes další pozemky v jejím vlastnictví, tj. pozemky parc. č. 1357 a 1491. Tím zcela ignoruje závěry, na kterých je postaven nejen napadený rozsudek, ale na nichž především stálo také rozhodnutí silničního správního úřadu, které v odvolacím řízení aproboval. Jelikož Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti přezkoumává závěry krajského soudu stojící na konkrétních skutkových zjištěních opírajících se o závěry silničního správního úřadu, nemůže se zabývat tím, zda by snad napadený rozsudek neobstál ve světle odlišných skutkových zjištění (zde ve světle jiného alternativního přístupu k pozemku parc. č. 1491).

pokračování

[15] Přes vše výše uvedené jsou z kasační stížnosti patrné námitky, které skutečně míří proti jednomu z nosných důvodů napadeného rozsudku, tj. závěru o existenci alternativního přístupu k pozemku parc. č. 1341. Stěžovatel totiž namítá, že 1) krajský soud (potažmo žalovaný) měl provést ohledání v terénu (pokud by tak učinil, zjistil by rozdíl mezi touto alternativou a cestou na pozemku parc. č. XA) a že 2) ve vztahu k pozemkům, po nichž vede krajským soudem popisovaný alternativní přístup k pozemku parc. č. 1491, nebylo určováno jejich vlastnictví a nebyl zjišťován souhlas vlastníků s užíváním této cesty.

[16] První z uvedených námitek není důvodná.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti popisuje, že místní šetření by potvrdilo jednak používání cesty na parcele p. č. XA, jednak výrazně nižší kvalitu alternativního přístupu k pozemku parc. č. 1491, který krajský soud popisuje. Obě skutečnosti jsou však zcela nesporné a obsah správního spisu (nejen ortofotomapy, ale také fotografie pořízené při místních šetřeních) je potvrzuje. Také sám stěžovatel tvrdí, že rozdíl mezi oběma cestami je výrazně znatelná i na ortofotomapách. Přinejmenším v této otázce je tedy správný závěr krajského soudu, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a nevyžadoval provedení dalšího místního šetření. Samotná nižší kvalita alternativního přístupu k pozemku parc. č. 1491 nijak nevylučuje, že se jedná o přístup dostatečný pro účely obhospodařování tohoto pozemku. Opak ostatně stěžovatel netvrdí.

[18] K posouzení důvodnosti druhé z uvedených námitek však Nejvyšší správní soud nemohl přistoupit, neboť shledal, že v této části je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), k čemuž musel přihlídnout i bez námítky.

[19] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (například rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[20] Ve vztahu k alternativnímu přístupu k pozemku parc. č. 1341 stěžovatel v žalobě namítal dvě skutečnosti: 1) veřejná účelová komunikace na pozemku parc. č. 1357 zanikla a na pozemku jsou vzrostlé stromy, oplocení a drobné stavby, 2) na daný pozemek se není možné v souladu s právem dostat jinak než přes pozemek parc. č. XA, neboť další přístup je sice možný přes zemědělské pozemky, avšak tím by byla porušena práva zemědělců, kteří souhlas k průjezdu přes zemědělské plochy nikdy nedali.

[21] Z uvedeného je patrné, že stěžovatel v žalobě popisoval dva alternativní přístupy k pozemku parc. č. 1341 – přes pozemek parc. č. 1357 (zjevně včetně nejvýhodnější části, kterou krajský soud popsal jako „užší část, která má tvar srpku“) a „přes zemědělské pozemky“. Krajský soud se však zabýval toliko argumentací směřující k alternativnímu přístupu přes pozemek parc. č. 1357. K této námitce krajský soud stěžovateli zcela správně objasnil, že tato námitka směřuje k části pozemku parc. č. 1357, kterou silniční správní úřad nepopisoval jako

součást cesty „přes zatravněné pozemky“. Na druhou žalobní námitku týkající se zjevně krajským soudem popisované cesty „přes zatravněné pozemky“ (slovy stěžovatele „přes zemědělské pozemky“), podle níž tuto cestu nelze legálně využívat, neboť vlastníci těchto pozemků s tím nedali souhlas, krajský soud nijak nereagoval. Napadený rozsudek je proto v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Tato vada, k níž Nejvyšší správní soud musí přihlédnout z úřední povinnosti, následně brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby posoudil důvodnost kasační námitky, podle níž nebylo zjišťováno vlastnictví pozemků, na nichž je popisovaná cesta, ani souhlas vlastníků s jejím užíváním.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 13. května 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu