



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Ing. O. R. U.**, zastoupeného JUDr. Michalem Filipem, advokátem se sídlem Praha 5, Arbesovo náměstí 7, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 81/11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2022, č. j. 55 A 9/2022 - 62,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Městský úřad Slaný (dále jen „silniční úřad“) rozhodnutím ze dne 16. 11. 2020, č. j. MUSLANY/53502/2020/ODSH/BE, rozhodl v řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu, zahájeném na žádost žalobce, tak, že na pozemcích p. č. XA, XB a XC v katastrálním území P. neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2021, č. j. 110651/2021/KUSK-DOP/Jel, zamítl odvolání podané žalobcem a potvrdil rozhodnutí silničního úřadu.

[2] Podle žalovaného se na dotčených pozemcích nachází stálá a v terénu patrná dopravní cesta, která naplňuje zákonem stanovený účel dle § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tato cesta však nesplňuje další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Cesta nebyla v minulosti využívána širokou veřejností a nebyl dán souhlas vlastníků pozemků s jejím užíváním. Zároveň existuje alternativní přístup na pozemky žalobce, který umožňuje jejich obhospodařování zemědělskou technikou.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 2. 6. 2022, č. j. 55 A 9/2022 - 62, žalobu zamítl. Krajský soud neshledal namítaná procesní pochybení správních orgánů. Úkon, který silniční úřad provedl dne 24. 9. 2020 na dotčených pozemcích, měl povahu důkazu ohledáním na místě podle § 54 správního řádu. Skutečnost, že se ohledání na místě zúčastnili rovněž někteří spoluvlastníci pozemku p. č. XC, jejichž vyjádření bylo zaneseno do protokolu, nečiní z úkonu ústní jednání. Žalobce tak nebyl zkrácen na právu zúčastnit se ústního jednání, neboť to se v projednávané věci neuskutečnilo. Žalobce byl zároveň o provádění tohoto důkazu včas vyrozuměn a procesní úkon byl ve vyrozumění správně označen jeho pojmenováním a odkazem na § 54 správního řádu. Žalobce pak měl v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, tedy i k vyjádření účastníků, nicméně v tomto ohledu byl pasivní.

[4] Krajský soud přisvědčil žalobci, že ve správním řízení nebyly provedeny důkazy, na jejichž základě by bylo možné určit, zda je pozemní komunikace samostatnou věcí v právním smyslu či součástí pozemků, a tedy kdo je jejím vlastníkem. Důkazní břemeno však leželo na žalobci, který měl prokázat, že vlastník pozemní komunikace udělil souhlas s jejím užíváním veřejností, nebo že takový souhlas byl dán konkludentně tím, že veřejnost dlouhodobě pozemní komunikaci využívala. Krajský soud v této souvislosti připomněl, že v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je modifikována zásada materiální pravdy a důkazní břemeno nese v podstatné míře žadatel, který má vyšší míru odpovědnosti za výsledek řízení. Povinnost správních orgánů zajišťovat podklady nad rámec důkazů, které navrhli účastníci řízení, je značně omezená. Žalobce přitom ve správním řízení evidentně vycházel z toho, že z hlediska souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace je relevantní stanovisko vlastníků dotčených pozemků, tedy nepředpokládal, že by pozemní komunikace byla jako samostatná věc v právním smyslu ve vlastnictví jiné osoby. Není proto pochybením správních orgánů, že neprovedly důkazy potřebné ke zjištění právní povahy pozemní komunikace a určení jejího vlastníka. Otázka vlastnictví pozemní komunikace předestřená v žalobě nemá dle krajského soudu pro danou věc význam také z toho důvodu, že žalovaný nepřiznal zásadní váhu skutečnosti, že dva spoluvlastníci pozemku p. č. 412/3 nesouhlasí s užíváním sporné cesty žalobcem.

[5] Pokud jde o souhlas s veřejným užíváním pozemku, žalovaný připustil, že sporná cesta skutečně mohla být v minulosti (v 80. letech) užívána k přístupu na pozemky, které jsou nyní ve vlastnictví žalobce. Zároveň však zdůraznil, že kromě osoby obhospodařující pozemky (nyní ve vlastnictví žalobce) nevyužíval spornou cestu nikdo jiný. Pokud by spornou cestu využívala i veřejnost, jednalo by se o její obecné užívání, tak tomu ovšem v daném případě nebylo. Žalobce sice tvrdil, že spornou cestu využívala i veřejnost k přístupu na hřiště, k prokázání tohoto tvrzení ale neuplatnil žádný důkazní návrh. Hřiště

pokračování

je nadto přístupné pěší stezkou kolem kostela, a není tedy nutné využívat spornou cestu. Žalobce poukazoval také na nutnost provádět údržbu transformátoru, ta však bývá zajištěna věcným břemenem. Krajský soud v této souvislosti připomněl judikaturu, podle níž právě širší okruhu uživatelů pozemní komunikace představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou soukromoprávní výprosou. Tolerance užívání pozemní komunikace pouze určitými (konkrétními) osobami je mlčky udělenou výprosou. Teprve toleranci užívání ze strany blíže neurčeného okruhu osob (veřejnosti) lze považovat za veřejné věnování. Právě tato okolnost byla rozhodující pro danou věc. Podle krajského soudu přitom žalobce ani v soudním řízení relevantně nezpochybnil závěr o užívání sporné cesty pouze jednou třetí osobou.

[6] Krajský soud dále nevyhověl žalobní námitce, že k odvrácení následku v podobě konkludentního souhlasu s veřejným užíváním komunikace nestačí nesouhlas minoritních spoluvlastníků pozemku. Žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že dva spoluvlastníci vyjádřili nesouhlas s užíváním pozemní komunikace, ovšem neuvedl, že by tato okolnost byla pro posouzení věci významná. Krajský soud zopakoval, že určující bylo, že užívání sporné cesty jedinou třetí osobou nemohlo mít za následek veřejné věnování. *Obiter dictum* krajský soud poukázal rovněž na § 1132 občanského zákoníku, z nějž dovodil, že výslovný souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace mohou udělit pouze všichni spoluvlastníci jednomyslně. Proto dle krajského soudu platí, že k vyloučení konkludentního souhlasu postačí aktivně projevovaný nesouhlas kteréhokoliv ze spoluvlastníků (bez ohledu na výši jeho spoluvlastnického podílu).

[7] Důvodnými krajský soud shledal námitky týkající se reálné přístupnosti žalobcových pozemků alternativní cestou. Žalovaný posoudil danou otázku podle fotodokumentace a z náhledu z webu www.mapy.cz a dospěl k závěru, že žalobce má zajištěn přístup na své pozemky také po komunikaci ve vlastnictví obce. Podle krajského soudu ale zjištění učiněná žalovaným na webu www.mapy.cz nejsou nijak zachycena ve správním spisu, a tak nelze přezkoumat správnost uvedeného závěru. Žalovaný také nevypořádal příslušnou odvolací námitku v úplnosti, neboť se zabýval pouze parametry té části alternativní cesty, která vede od obecní komunikace k vjezdové bráně na pozemky žalobce. Žalobce však v odvolání poukazoval i na to, že alternativní cesta není uspokojivým řešením komunikační potřeby, neboť uvnitř vlastnického celku žalobce se nachází přírodní překážky, které brání jízdě zemědělské techniky až na pozemky přiléhající ke sporné cestě (konkrétně jde o sad a značnou svažitost pozemků). Tuto argumentaci, včetně důkazního návrhu, žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela pominul, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Popsané vady nicméně dle krajského soudu neodůvodňují zrušení rozhodnutí žalovaného. Existence veřejně přístupné účelové komunikace může být deklarována pouze tehdy, jsou-li kumulativně splněny všechny zákonem a judikaturou vyžadované znaky. Výrok rozhodnutí silničního úřadu, potvrzený rozhodnutím žalovaného, tedy ob stojí, pokud by nebyl splněn i jen jeden znak. Krajský soud přitom shledal nedůvodné námitky, jimiž se žalobce snažil zpochybnit závěr žalovaného o nenaplnění znaku spočívajícího v souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace.

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel namítá, že silniční úřad se měl v první řadě zabývat otázkou vlastnictví pozemní komunikace. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59, a tvrdí, že z obsahu spisu je zřejmé, že komunikace, již se správní řízení týkalo, splňuje kritéria uvedená v tomto rozsudku. Jedná se tedy o samostatnou věc v právním smyslu. Silniční úřad přitom nezkoumal vlastnictví komunikace a automaticky jednal jako s účastníky řízení s vlastníky pozemků, které se nacházejí pod komunikací. Podle stěžovatele zároveň platí, že za určení okruhu účastníků správního řízení je zodpovědný správní orgán. Krajský soud vytkl stěžovateli nedostatečnou procesní aktivitu, avšak správně vymezení okruhu účastníků řízení nepodléhá jeho důkaznímu návrhu. Podle stěžovatele bez vyjasnění vlastnického práva ke komunikaci nebylo možné nejen správně stanovit okruh účastníků řízení, ale také řešit navazující otázky udělení souhlasu s užíváním komunikace atd. Stěžovatel současně považuje za pravděpodobné, že vlastnické právo ke komunikaci nebylo v minulosti převedeno společně s vlastnictvím pozemků pod komunikací. Může tak nastat situace, že po skončení nynějšího řízení bude zjištěn skutečný vlastník komunikace, ten souhlas vysloví, na návrh jiné osoby se provede dokazování v řádném a potřebném rozsahu včetně šetření na pozemcích stěžovatele a bude učiněn závěr, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Stěžovatel má za to, že takové právní nejistotě je nutné předejít.

[10] Podle stěžovatele dále krajský soud nesprávně aplikoval § 1132 občanského zákoníku. Bez ohledu na to, zda byl správně vymezen okruh účastníků řízení, totiž není toto ustanovení aplikovatelné v posuzované věci, neboť se vztahuje ke konstitutivnímu rozhodnutí. Ve správním řízení ale bylo vydáno rozhodnutí deklaratorní, které pouze osvědčuje dlouhodobě nastolený stav. Namísto tak byla aplikace § 1126 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož se při rozhodování o společné věci počítají hlasy podle velikosti podílů spoluvlastníků na předmětné věci.

[11] Stěžovatel také namítá, že silniční úřad nedostál ve správním řízení své poučovací povinnosti. Stěžovateli je vytýkáno, že nebyl v průběhu správního řízení dostatečně procesně aktivní a neunesl břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Stěžovatel nicméně nebyl v řízení před silničním úřadem právně zastoupen, a tak je třeba na jeho postup pohlížet jako na kroky běžného občana. „*Terminologický zmatek*“, který vnesl silniční úřad do úkonu ohledání na místě ze dne 24. 9. 2020, nelze klást k tíži stěžovatele. Jestliže silniční úřad vyrozuměl stěžovatele, že se bude úkon konat v daný den, nemohl stěžovatel (jako běžný občan) tušit, že se bude jednat o jediný úkon v rámci dokazování a že by měl během tohoto úkonu uplatnit svá tvrzení a navrhnout důkazy. Stěžovatel totiž počítal s tím, že silniční úřad nařídí jednání ve věci. Bydliště stěžovatele je poměrně daleko od místa, kde se daný úkon uskutečnil, proto byl stěžovatel znevýhodněn oproti dvěma minoritním spoluvlastníkům pozemku. Kdyby silniční úřad dostal své poučovací povinnosti a procesní úkon správně označil, stěžovatel by se nedomníval, že ve věci bude nařízeno jednání. Stěžovatel dále odkazuje na znění § 54 správního řádu, který upravuje institut ohledání na místě. Podle tohoto ustanovení se nejedná o procesní úkon, v jehož rámci by byl účastník řízení nucen uplatnit své argumenty a navrhnout důkazy. Stěžovatel zároveň trvá na tom, že ve skutečnosti byl dne 24. 9. 2020 proveden hybrid ústního jednání, ohledání některých movitých a nemovitých věcí a neformálního místního šetření. Jisté pochybení ostatně připouští i správní orgány, zatímco krajský soud problém bagatelizuje.

pokračování

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pokud by byla účelová komunikace samostatnou věcí v právním smyslu a její vlastník by byl osobou odlišnou od vlastníka pozemku, na němž se nachází, musela by tato osoba vyvinout nemalé úsilí k prokázání svého vlastnictví, neboť stavba veřejně přístupné účelové komunikace se neeviduje v katastru nemovitostí (eviduje se pouze způsob využití pozemku). Jestliže není způsob využití pozemku zapsán jako „*ostatní komunikace*“, jde v případě veřejně přístupné účelové komunikace vždy o součást pozemku. Pokud stěžovatel navrhoval, aby silniční úřad určil, zda existuje veřejně přístupná účelová komunikace na „*pozemku*“, nemohl silniční úřad vést řízení o určení, zda se tato komunikace nachází na „*stavbě*“ jako samostatné věci. K námitce, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nesprávně aplikoval § 1132 občanského zákoníku, žalovaný uvádí, že krajský soud se touto otázkou zabýval *obiter dictum*. Stěžovatel přitom nerozporuje nosné důvody napadeného rozsudku, ale pouze argumentaci sloužící k dovysvětlení problematiky. Žalovaný dále připouští, že došlo k určitým procesním pochybením ve správním řízení, avšak práva stěžovatele nebyl porušena v takovém rozsahu, který by způsobil nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Žalovaný zároveň požaduje přiznání náhrady nákladů řízení.

[13] Stěžovatel v replice k vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že v případě, kdy se vlastník komunikace nedomáhá určovací žalobou určení vlastnictví, nenastupuje fikce, že je vlastník komunikace totožný s vlastníkem pozemku pod komunikací. Skutečný vlastník o svém vlastnictví třeba pouze neví, což na jeho vlastnictví nic nemění. Toto právo se nepromlčuje a absence určovací žaloby nic nevypovídá a vlastnictví komunikace. Bez zjištění vlastníka komunikace ale není možné určit její status. Dále stěžovatel poukazuje na nesrozumitelnost argumentu žalovaného, že se cesta nachází na „*stavbě*“, neboť stavbou je právě komunikace, která se na pozemcích nachází.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel se žádostí podanou u silničního úřadu domáhal určení, že na výše specifikovaných pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace.

[17] Pozemní komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace, pokud naplňuje následující čtyři pojmové znaky. První dva znaky účelové komunikace definuje zákon o pozemních komunikacích. Musí se jednat (1) o zřetelnou (v terénu patrnou) cestu určenou k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, (2) která spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojuje tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Další dva pojmové znaky již dovodila judikatura. Ke vzniku účelové komunikace jsou nezbytné rovněž (3) souhlas vlastníka komunikace s jejím obecným užíváním a (4) tzv. nutná komunikační potřeba, tj. daná cesta musí představovat pro určité pozemky nezbytnou komunikační spojnici (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 - 49).

[18] Žalovaný uznal naplnění prvního a druhého znaku, naopak neshledal naplnění třetího a čtvrtého znaku. Krajský soud vyhověl žalobním námitkám směřujícím proti závěru o nenaplnění čtvrtého znaku, potvrdil ale závěry žalovaného týkající se třetího znaku. Spornou tedy mezi účastníky zůstává otázka, zda byl dán souhlas vlastníka s veřejným užíváním pozemní komunikace.

[19] Požadavek na souhlas vlastníka komunikace s jejím obecným užíváním vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní, která navazuje na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Souhlas vlastníka může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník v minulosti, kdy cesta začala sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání cesty veřejností, v případě nesouhlasu musí jít o jeho aktivní jednání. Výjimku z tohoto pravidla tvoří případy, kdy byl pozemek vydán v restitucích a souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace byl udělen dříve v době, kdy socialistické poměry narušily ochranu soukromého vlastnictví (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků veřejnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupná účelová komunikace (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60).

[20] Jak dále správně upozornil krajský soud, pro naplnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace je podstatná také širší okruhu uživatelů pozemní komunikace. Judikatura totiž rozlišuje mezi veřejným věnováním a soukromoprávní výprosou. Pokud vlastník toleruje užívání pozemní komunikace pouze určitými (konkrétními) osobami, jedná se o výprosu. Aby bylo možné hovořit o veřejném věnování, je nutné, aby vlastník toleroval užívání cesty ze strany blíže neurčeného okruhu osob (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 - 59).

[21] V předchozím odstavci uvedenou okolnost považovali za zásadní pro posouzení nynější věci jak žalovaný, tak krajský soud. Žalovaný připustil, že sporná cesta mohla být v minulosti (v 80. letech) užívána k přístupu na pozemky, které jsou nyní ve vlastnictví stěžovatele. Podle žalovaného ale nebylo prokázáno, že by tuto cestu užíval i někdo další kromě osoby obhospodařující uvedené pozemky. Krajský soud se s tímto hodnocením ztotožnil a konstatoval, že se tedy nejednalo o veřejné věnování. Již jen z tohoto důvodu nelze dle krajského soudu dovodit existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v kasační stížnosti právě uvedený závěr nijak nerozporuje. Netvrdí například, že by sporná cesta byla v minulosti užívána také dalšími osobami (širší veřejností) a že by takové užívání cesty bylo tolerováno ze strany

pokračování

jejího tehdejšího vlastníka. Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje krajskému soudu, že nebylo prokázáno, že by byl dán souhlas vlastníka pozemní komunikace (respektive pozemku, na které se nachází) s jejím veřejným používáním. Kasační námitky uplatněné stěžovatelem nemohou na tomto závěru nic změnit.

[23] Stěžovatel namítá, že silniční úřad se měl v první řadě zabývat otázkou vlastnictví pozemní komunikace. Jak ale správně uvedl krajský soud, v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu se neuplatní zásada materiální pravdy, respektive tato zásada se uplatní jen v omezeném rozsahu (obdobně jako v řízeních sporných dle § 141 správního řádu). Důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace tak nese v podstatné míře žadatel, který je povinen na podporu svých tvrzení označit a navrhnout důkazy. Účastníci tohoto řízení tedy mají vyšší míru odpovědnosti za výsledek řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128). Správní orgán vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 - 27). Žadatel je tedy vystaven nebezpečí, že pokud neoznačí důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, správní orgán již žádné jiné důkazy z vlastní iniciativy neobstará, neboť ve sporném řízení není správní orgán povinen tak široce zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka jako v „klasickém“ správním řízení.

[24] Krajský soud také k žalobní námitce, kterou stěžovatel zpochybňoval vlastnictví posuzované cesty, podrobně vyložil, jak se soudní judikatura staví k otázce, zda je účelová pozemní komunikace samostatnou věcí v právním smyslu, nebo součástí pozemku. Vedle stěžovatelem v kasační stížnosti zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 62/2008 - 59 krajský soud odkázal zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 10 As 193/2020 - 59, podle nějž záleží na konkrétních okolnostech výstavby účelové pozemní komunikace a jejím stavebně-technickém provedení. Z toho je patrné, že otázku, zda sporná cesta představuje samostatnou věc v právním smyslu, nelze jednoznačně zodpovědět na základě podkladů obsažených ve správním spise.

[25] Nicméně jak dodal krajský soud, důkazní břemeno ve správním řízení leželo (s ohledem na výše popsanou povahu řízení o určení právního vztahu) na stěžovateli, který měl prokázat, že vlastník pozemní komunikace udělil souhlas s jejím užíváním veřejností, nebo že takový souhlas byl dán konkludentně tím, že veřejnost dlouhodobě pozemní komunikaci využívala. Stěžovatel však ve správním řízení netvrdil ani neprokazoval, že vlastníkem sporné cesty je odlišná osoba od vlastníků pozemků, přes které tato cesta vede (stěžovatel uplatnil tuto námitku teprve v žalobě). Stěžovatel naopak ve svých podáních činěných ve správním řízení zjevně vycházel z předpokladu, že z hlediska souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace je relevantní stanovisko vlastníků dotčených pozemků. Nejvyšší správní soud se s uvedeným hodnocením krajského soudu ztotožňuje a v plném rozsahu na něj odkazuje. Správním orgánům tedy nelze vytýkat, že neprovedly důkazy potřebné ke zjištění právní povahy pozemní komunikace a určení jejího vlastníka (pro případ, že se jedná o odlišnou osobu od vlastníků pozemků, na kterých se komunikace nachází).

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem také v tom, že správní orgány sice odpovídají za správné stanovení okruhu účastníků řízení, avšak případné pochybení v tomto ohledu nemá žádný dopad do právní sféry stěžovatele. Není úkolem stěžovatele hájit v řízení práva případných vlastníků pozemní komunikace, s nimiž správní orgány nejednaly jako s účastníky řízení.

[27] K hypotetickým úvahám stěžovatele, že po skončení nynějšího řízení bude zjištěn skutečný vlastník komunikace, který dá souhlas k jejímu veřejnému užívání, Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší se vyjadřovat. Tyto úvahy jsou zcela spekulativní, stěžovatel dodnes nebyl schopen tvrzeného skutečného vlastníka komunikace ani konkrétně označit, natož předložit důkazy podporující tvrzení, že jde o osobu odlišnou od vlastníků pozemků, na kterých se komunikace nachází.

[28] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně aplikoval § 1132 občanského zákoníku. Tato námitka ale vůbec nesměřuje proti nosným důvodům napadeného rozsudku. Celý výklad krajského soudu k otázce, zda k odvrácení následku v podobě konkludentního souhlasu s veřejným užíváním komunikace stačí nesouhlas minoritních spoluvlastníků pozemku, byl totiž vysloven *obiter dictum*. Nosné důvody napadeného rozsudku spočívaly v poukazu na skutečnost, že užívání sporné cesty jednou třetí osobou nemohlo mít za následek veřejné věnování (byť konkludentní formou). Tento závěr přitom stěžovatel relevantním způsobem nerozporuje.

[29] Nedůvodné jsou konečně také kasační námitky týkající se úkonu, který silniční úřad provedl dne 24. 9. 2020. Jak již stěžovateli vysvětlil krajský soud, uvedený úkon silničního úřadu měl povahu důkazu ohledáním na místě podle § 54 správního řádu. Takto jej také silniční úřad označil v oznámení ze dne 2. 9. 2020. Nejvyššímu správnímu soudu proto není jasné, o jakém „*terminologickém zmatku*“ stěžovatel v kasační stížnosti hovoří. Krajský soud žalovanému pouze vytkl, že v žalobou napadeném rozhodnutí nesprávně uvedl, že se dne 24. 9. 2020 uskutečnilo ústní jednání. Tato nepřesnost v rozhodnutí žalovaného však nemohla stěžovatele v průběhu správního řízení (a ani následně) nijak zkrátit na jeho právech. Podstatné je, že stěžovatel byl včas vyrozuměn o provádění důkazu, procesní úkon byl ve vyrozumění správně označen a že stěžovateli byla následně dána příležitost dle § 36 odst. 3 správního řádu, aby se seznámil s podklady před vydáním rozhodnutí a k těmto se vyjádřil. Stěžovatel těchto svých práv nevyužil, což jde bezpochyby k jeho tíži. Skutečnost, že ve správním řízení nebyl právně zastoupen, v tomto ohledu nehraje žádnou roli. Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu také v tom, že silniční úřad nezavdal stěžovateli důvod očekávat, že bude nařízeno ústní jednání. Naopak z obsahu oznámení ze dne 2. 9. 2020 lze usuzovat, že nařízení ústního jednání se nepředpokládá.

[30] Nejvyšší správní soud tedy ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ačkoli měl žalovaný ve věci úspěch, Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal ani v situaci, kdy se jí žalovaný výslovně domáhal (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 8 Afs 87/2018 - 56). Žalovanému totiž nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. června 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu