



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen JUDr. Karlem Vlčkem, Ph.D., advokátem se sídlem U Hostavického potoka 787/37, Praha 9, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: F. B., zastoupen A. H., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2024, č. j. 30 A 69/2023-96,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Dne 9. 2. 2023 vydal Městský úřad Náchod jako příslušný silniční správní úřad dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), rozhodnutí č. j. MUNAC 12498/2023/DSH/JB, jímž rozhodl, že se na pozemku p. č. 1196 (pozemek ve vlastnictví obce B.) a na části pozemku p. č. XA (pozemek ve vlastnictví žalobce), oba v obci B., katastrálním území P., nachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen také „VPÚK“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 5. 2023, č. j. KUKHK-16679/DS/2023-2 (Ma) (dále též „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[2] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“). Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud předně nepovažoval napadené rozhodnutí ani rozhodnutí I. stupně za nepřezkoumatelná. Nepřisvědčil ani námitce dovozující nesprávné právní posouzení. Podle zákona o pozemních komunikacích a navazující judikatury vzniká veřejně přístupná účelová komunikace ze zákona při splnění čtyř podmínek, přičemž žalobce v žalobě rozporoval dvě z nich. Domníval se, že není splněna podmínka nezbytné komunikační potřeby, neboť existují dvě alternativní cesty (k domu č. p. XB a k chatařské oblasti), které představují menší zásah do jeho práv. Krajský soud dovodil, že alternativní cestou 1 se správní orgány důsledně zabývaly, přičemž došly k názoru, že nemůže být ekvivalentní předmětné VPÚK, neboť v jedné části ji tvoří propustek přes nepojmenovaný vodní tok, který je v havarijním stavu a neumožňuje vyšší zátěž než 1,5 tuny. Tím je vyloučena dopravní obslužnost domu č. XB. K alternativní cestě 2 (která se nachází pouze na pozemku č. p. 1196 ve vlastnictví obce – pozn. soudu) pak krajský soud uvedl, že tuto žalobce nenamítal v řízení před správními orgány. Podle krajského soudu jsou sice právní a skutkové novoty v řízení o žalobě proti rozhodnutí obecně přípustné, avšak v souzené věci nelze správním orgánům vytýkat, že se alternativní cestou 2 nezabývaly. Krajský soud v této souvislosti akcentoval, že řízení bylo vedeno jako kontradiktorní, pročez je kladen vyšší důraz na tvrzení a důkazní návrhy účastníků. Krajský soud nesouhlasil ani s tvrzením, že alternativní cesta 2 odpovídá historické trase v místě. Upozornil též, že ani není zřejmé, že alternativní cesta 2 skutečně existuje v terénu, což je jedním ze zákonných požadavků pro její vznik. V souvislosti s tímto tvrzením se krajský soud zabýval též námitkou, podle které vymezily správní orgány trasu VPÚK chybně podle jejího rozsahu po protiprávním vyasfaltováním osobou zúčastněnou na řízení. K tomu však krajský soud uvedl, že bytí není vyloučeno, že vyasfaltování části VPÚK na pozemku bylo protiprávní (o čemž byl v okamžiku vydání rozsudku krajského soudu veden občanskoprávní spor před Okresním soudem v Náchodě), vyasfaltováním podle zjištěného skutkového stavu nedošlo ke změně vedení trasy VPÚK (pouze k nepatrnému rozšíření). Krajský soud se dále zabýval žalobcovou námitkou, podle které absentoval souhlas s užíváním jako druhá podmínka vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud však v plném rozsahu aproboval závěr správních orgánů, že předmětná VPÚK je používána odnepaměti (je znatelná již na mapových podkladech z roku 1836), a to širším okruhem osob. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatel rozporoval závěr krajského soudu, podle kterého nebylo lze vyhovět námitce o nehodnocení alternativní cesty 2 z důvodu, že ji stěžovatel netvrdil před správními orgány. Stěžovatel setrvává na názoru, že existenci alternativní trasy tvrdil, k čemuž odkázal na různé části svých podání. Nebyla-li jeho tvrzení dostatečně konkrétní, měl být poučen. V druhém okruhu stížních námitek stěžovatel vytýká řadu pochybení správních orgánů při zjišťování skutkového stavu. Setrvává na názoru, že VPÚK mohla být vymezena v plném

pokračování

rozsahu na pozemku p. č. 1196 ve vlastnictví obce. Zásah do pozemku stěžovatele je pro přístup do domu č. p. XB zcela nadbytečný. Náklady, který by musely být vynaloženy na zřízení přístupu k pozemku a nemovitosti osoby zúčastněné na řízení, by byly zanedbatelné. Správní orgány se těmito náklady nezabývaly, přičemž krajský soud aproboval zcela neurčitý závěr o tom, že náklady na zřízení přístupu by nebylo lze určit bez projektové dokumentace. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a napadené rozhodnutí zrušil a aby vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Dne 8. 8. 2024 doručil stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu podání, ve kterém shrnul a dále rozšířil svou kasační argumentaci. Zopakoval, že již ve správním řízení uváděl, že neexistuje nezbytná komunikační potřeba mezi pozemkem stěžovatele a pozemky a domem osoby zúčastněné na řízení. Jestliže jeho podání a tvrzení nebyla dostatečně určitá, měl být poučen o tom, že je potřeba je doplnit. Nad rámec stížní argumentace odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se poučovací povinnosti stavebního úřadu vůči žadateli o dodatečné povolení stavby. Poučen měl být i ohledně toho, že cesta historicky vedla pouze po pozemku obce. Stěžovatel se dále domnívá, že na poučovací povinnost správního orgánu ve sporném řízení má být analogicky aplikován § 118a o. s. ř.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost žalovanému a osobě zúčastněné na řízení k vyjádření. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasila se závěry krajského soudu. Dle jejího názoru postupovaly správní orgány zcela správně, pokud vyhodnotily, že předmětná VPÚK je užívána již od nepaměti, přičemž stěžovatel jejímu užívání začal bránit až dvacet let poté, co se stal vlastníkem pozemku. Souhlasí s tím, že je naplněna podmínka nezbytné komunikační potřeby. Stěžovatelem namítaná alternativní cesta, která se nachází na pozemku obce a nezasahuje do jeho pozemku, nesplňuje předpoklady judikatury, neboť není zřejmé, čeho by mělo být realizací této alternativní trasy získáno z hlediska stěžovatelova soukromí či práva vlastnit majetek. Dle osoby zúčastněné na řízení krajský soud nepochybil ani tím, že neshledal podstatné procesní vady v řízeních před správními orgány. Zjišťování skutkového stavu plně odpovídalo zákonným požadavkům, přičemž dokazováním bylo spolehlivě zjištěno, že vymezení VPÚK ve správním rozhodnutí odpovídá historické trase, která je užívána od nepaměti. Zvýšená poučovací povinnost se vztahuje k aspektu souhlasu vlastníka s užíváním, nikoliv k aspektu nezbytné komunikační potřeby. Z uvedených důvodů osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud před vypořádáním námitek předesílá, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 213/2015-38).

[9] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě stížních námitek důvod k zrušení rozsudku krajského soudu. S jeho hodnocením se ztotožnil. Nad jeho rámec dodává ke stížním námitkám následující.

[10] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích 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 jsou členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 téhož zákona). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.

[11] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, *kte rá 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*. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Komunikace bude mít ze zákona charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené ve výše citovaném § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[12] Na podkladě citované právní úpravy a navazující judikatury (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50, bod 22, nebo ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, bod 9) soud konstatuje, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, jak jsou vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Komunikace je tedy ze zákona veřejně přístupnou účelovou komunikací, pokud 1) se jedná 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

pokračování

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 (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, či Zprávu o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. 6669/2008/VOP/DS).

[13] Krajský soud se na podkladě žalobních námitek předně zabýval splněním podmínky nezbytné komunikační potřeby. Ztotožnil se se správními orgány, že předmětná VPÚK je jedinou přístupovou komunikací k domu čp. XB a k obhospodařování zemědělských pozemků p. č. XC a XD. Za vhodnou alternativní cestu nelze považovat stěžovatelem označené trasy („alternativní cesta 1“ a „alternativní cesta 2“). Kasační námitky jsou přitom koncentrovány do posouzení krajského soudu ohledně možnosti využití alternativní cesty 2, která dle stěžovatele částečně kopíruje trasu předmětné VPÚK, avšak nachází se po celé délce na pozemku p. č. 1196 ve vlastnictví obce a nezasahuje do pozemku stěžovatele.

[14] Krajský soud v rozsahu alternativní cesty 2 zejm. vyslovil, že touto se správní orgány nemohly zabývat, neboť ji stěžovatel v řízení nenamítal. Byť v obecné rovině podle krajského soudu nic nebrání tomu, aby v řízení před správními soudy žalobce uplatnil skutkové a právní novoty, v souzené věci nelze dovozovat nezákonnost rozhodnutí správních orgánů na podkladě toho, že se netvrzenou a nedokázanou cestou správní orgány nezabývaly. Krajský soud upozornil, že řízení před správními orgány bylo vedeno jako řízení sporné, pročez účastníky tížila zvýšená povinnost tvrzení, jakož i související břemeno důkazní. Taková tvrzení v řízení vznesena nebyla a nelze za ně považovat ani stěžovatelem označená podání.

[15] Nejvyšší správní soud se posouzením krajského soudu ztotožnil. Podle jeho názoru odpovídá posouzení krajského soudu právní úpravě a konkrétní skutkové situaci. Krajský soud správně poukázal, že podle § 142 správního řádu platí, že *pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně*. Dle odkazovaného § 141 odst. 4 správního řádu potom platí, že *ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků*.

[16] Výkladem tohoto ustanovení se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to i v kontextu řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. V rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, uvedl: „Podle zmíněného ustanovení je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy [...]“. Uvedené závěry přebírá i pozdější judikatura (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS, nebo ze dne 13. 2. 2023, č. j. 6 As 338/2021-52). V témže rozsudku dále Nejvyšší správní soud vyslovil, že i toto řízení podléhá zásadě koncentrace dle správního řádu, přičemž koncentrace tíží i účastníky odlišné od žadatele, kterým je i stěžovatel v souzené věci. V bodě 22 pak zdejší soud osvětlil,

jak se uvedená koncentrační zásada projeví v navazujícím řízení před správními soudy: „Zprostředkovaně se pak zásada promítne i do navazujícího řízení před správním soudem: ani ten se nebude zabývat takovými tvrzeními a důkazními návrhy, které žalobce mohl uplatnit už ve správním řízení na prvním stupni, ale neudělal to. V řízení o žalobě bude zásada působit o to důsledněji, že řízení před správním soudem má ve vztahu ke správnímu řízení podpůrnou (subsidiární) povahu. Zejména v klasickém řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by tak soud neměl jako první zkoumat skutková tvrzení či důkazní návrhy, k nimž se správní orgán (v řízení ovládaném koncentrační zásadou) neměl možnost ani důvod vyjádřit, protože mu k tomu žalobce nedal žádný konkrétní a včasný podnět.“

[17] Výše uvedená judikaturní východiska přitom plně konvenují tomu, jak se s argumentací o existenci alternativní cesty 2 vypořádal krajský soud. Ten v bodě 64 svého rozsudku uvedl: *„Z uvedeného je tak zřejmé, že žalobce ve správním řízení netvrdil žádné konkrétní skutečnosti v tom směru, že ke sporné cestě existuje kromě tzv. alternativní trasy 1 (kterou se správní orgány zabývaly již od počátku a v průběhu celého správního řízení) i tzv. alternativní trasa 2 (nevzněl ani žádné návrhy na dokazování ohledně možnosti užití, resp. vytvoření nového přístupu po pozemcích žadatele, tj. po alternativní cestě 2). Jak je však již shora vyloženo, v daném řízení platí, že neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení (v tomto případě žalobce dokonce takové tvrzení ani nevznášel), vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Případný úspěch účastníka tak z velké části záleží právě na samotném účastníkovi, když tento nese riziko, že v případě, že neoznačí důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení (nebo dokonce ani netvrdí relevantní skutečnosti), bude správní orgán vycházet při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny.*

[18] Nejvyšší správní soud na podkladě uvedeného souhlasí s krajským soudem, že bylo úkolem stěžovatele upozornit na alternativní cestu 2 již v řízení před správními orgány, což však neučinil. K opačnému závěru neshledal soud důvod ani s ohledem na tvrzení obsažená v kasační stížnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že nerozporuje existenci VPÚK, avšak domnívá se, že se nachází pouze na pozemku obce (bod 3), a dále označuje celkem 7 listin ve spise, ze kterých má vyplývat jeho tvrzení o existenci alternativní cesty 2. Z nich však tvrzení o existenci alternativní trasy 2) dovodit nelze.

[19] Stěžovatel pod písm. a) předně odkazuje na protokol sepsaný silničně správním úřadem dne 11. 6. 2020, kde vznáší námitky proti vyasfaltování silnice. Uvedený protokol zachycuje průběh místního šetření v obci Proruby, při kterém silničně správní úřad shledal znatelnost předmětné VPÚK v terénu a prošel i alternativní trasu, kterou stěžovatel později v žalobě označuje jako „alternativní cesta 1“. V protokolu je uvedeno: *„Pan K. požaduje, aby byla posouzena stavba asfaltové zpevněné plochy, zda se jedná o povolenou či černou stavbu a je možné odstranit patníky před domem p. B.“*

[20] Stěžovatel dále pod písm. b) odkazuje na úřední záznam ze dne 19. 5. 2020, č. j. MUNAC 36501/2020/DSH/JB. Na této listině je zaznamenán telefonický hovor stěžovatele s pracovníkem silničně správního úřadu. Dle záznamu stěžovatel požádal, *„aby se silničně správní úřad zabýval vyasfaltováním části předmětné účelové komunikace před domem pana B. č. p. XB.“*

pokračování

[21] Stěžovatel dále pod písm. c) odkazuje na úřední záznam o nahlížení do spisu ze dne 19. 10. 2020. Podle této listiny se stěžovatel vyjádřil k listině označené číslem 17, která obsahuje vyjádření Odboru dopravy a silničního hospodářství Městského úřadu Náchod, ve kterém jako speciální stavební úřad tento orgán konstatuje, že vyasfaltování cesty nevyžadovalo stavební povolení a nejedná se tak o černou stavbu a že vyasfaltováním nedošlo k rozšíření komunikace ani změně její trasy nebo nivelety. Dle úředního záznamu stěžovatel k tomuto podkladu namítl, že vyasfaltováním došlo ke změně trasy a že vyasfaltování představovalo stavbu ve smyslu stavebního zákona.

[22] Pod písm. d) pak stěžovatel odkazuje na odvolání ze dne 2. 6. 2021. V něm upozorňuje, že samotná skutečnost, že předmětná VPÚK se nachází v krajině a je využívána, neznačí, že se jedná o využívání oprávněné. Opětovně opakuje svůj názor, že vyasfaltování cesty panem B. bylo protiprávní a odkazuje na část rozhodnutí, ve které se silničně správní úřad zabývá alternativní trasou, která se vyhýbá pozemkům stěžovatele.

[23] Stěžovatel dále pod písm. e) odkazuje na podání ze dne 25. 7. 2020, které se však ve spise nenachází. Stěžovatel má zřejmě na mysli své podání ze dne 27. 5. 2020, které je kopií předžalobní výzvy směřující vůči osobě zúčastněné na řízení, ve kterém ji žádá o odstranění vyasfaltované plochy a jejího nahrazení ornou půdou.

[24] Stěžovatel dále pod písm. f) odkazuje na protokol o provedení důkazů listinou ze dne 7. 11. 2022. Stěžovatel konkrétně poukazuje na několik míst v protokolu, kde se vyjadřuje k tomu, že dle jeho názoru z provedeného dokazování jednoznačně vyplývá, že historicky vedla cesta po pozemku obce a vyasfaltováním došlo ke změně její trasy až v roce 2001 (strana 4 protokolu).

[25] Stěžovatel pak konečně pod písm. g) odkazuje na své vyjádření ze dne 3. 1. 2023, ve kterém se rozsáhle vyjadřuje k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel v tomto podání zpochybňuje svůj souhlas s využíváním jeho pozemku osobou zúčastněnou na řízení, upozorňuje, že osoba zúčastněná na řízení má ke své nemovitosti alternativní přístup „z druhé strany“ a opětovně dovozuje protiprávnost vyasfaltování pozemku.

[26] Z uvedeného je dle Nejvyššího správního soudu zjevné, že stěžovatel ve správním řízení existenci alternativní cesty 2 netvrdil ani neprokázal. V listinách a), b), c), d), e) a g) stěžovatel opakuje tvrzení, že vyasfaltování předmětné VPÚK bylo protiprávním zásahem do jeho majetkových práv. K tomu je však třeba uvést, že takové posouzení nepřísluší silničně správnímu úřadu, nýbrž civilním soudům. Této skutečnosti si musí být stěžovatel vědom, neboť jak vyplývá ze správního spisu, sám inicioval občanskoprávní řízení před Okresním soudem v Náchodě. Nejvyšší správní soud již výše rekapituloval, jaké skutečnosti se posuzují při deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Okolnosti řešení civilními soudy mezi ně nepatří (shodně bod 91 rozsudku krajského soudu).

[27] V listinách c), f) a g) stěžovatel souhrnně argumentuje, že vyasfaltováním došlo ke změně trasy, čímž fakticky zpochybňuje skutkové závěry správních orgánů ohledně jejího vedení. Nejedná se tedy o navrhování alternativní trasy. Nejvyšší správní soud dodává, že silničně správní úřad provedl rozsáhlé dokazování mapovými podklady, z nichž dovodil, že byt se trasa cesty od roku 1840 postupně částečně měnila (změna zalomení komunikace,

postupné zužování), vyasfaltováním v roce 2001 nedošlo k její změně, vyjma mírného rozšíření. Tyto závěry aproboval i krajský soud (bod 89 jeho rozsudku).

[28] Pokud pak stěžovatel v listině g) poukazuje na přístup „z druhé strany“, jedná se o alternativní cestu 1, kterou se správní orgány opakovaně a výslovně zabývaly. Shledaly přitom, že se nejedná o plnohodnotnou alternativu, neboť cesta vyžaduje překonání propustku přes nepojmenovaný vodní tok, který je v havarijním stavu.

[29] V rozsahu zbytku listiny d), ve kterém stěžovatel odkazuje na část v pořadí prvního rozhodnutí silničně správního úřadu o možnosti alternativního přístupu k nemovitosti vybudováním nového nájezdu z pozemku obce, je nutné v plném rozsahu odkázat na rozsudek krajského soudu. Ten se v bodě 63 svého rozsudku vyslovil: „*Pokud se tedy v odůvodnění následně zrušeného rozhodnutí objevily úvahy silničního správního úřadu o možnosti přístupu k domu čp. XB, které žalobce označuje jako alternativní cesta 2, pak tyto úvahy byly do jisté míry negovány právě zrušujícím rozhodnutím odvolacího orgánu již ze dne 13. 9. 2021 s tím, že silničnímu správnímu orgánu bylo vytknuto, že nespecifikoval náklady na zřízení jiného dopravního napojení domu čp. XB, ani jeho konkrétní podobu, ani neporovnal s rozsahem zásahu do vlastnického práva žalobce (způsob využití, rozsah záboru a zda brání v hospodářském využití tohoto pozemku) a odvolací orgán ve zrušujícím rozhodnutí současně zdůraznil, že pokud je prokázáno, že stávající cesta existuje odnepaměti a plní nutnou komunikační potřebu, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V dalším správním řízení a vydaném rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 30. 6. 2022 je pak provedeno určité porovnání náročnosti zřízení nového příjezdu k nemovitostem žadatele s rozsahem zásahu do vlastnického práva žalobce, tj. dopadem tohoto zatížení na jeho vlastnické právo (s poukazem i na to, že mu byla nabídnuta směna s obcí za jiné pozemky), a uvedeno, že zábor pozemku žalobce činí 130 m² z celkové rozlohy 11.081 m², tj. že komunikace leží přibližně pouze na 1,17% jeho rozlohy, a že náklady na zřízení nového příjezdu k čp. XB nelze přesně určit bez projektové dokumentace (poznámka: lze důvodně usuzovat, že by nebyly zanedbatelné). Žalobce v odvolání proti uvedenému rozhodnutí silničního správního úřadu k uvedenému posouzení a úvahám správního orgánu nic neuváděl ani nenamítal.*“ Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že uvedenou námitku nelze považovat za tvrzení alternativní cesty 2. S ohledem na obsah spisu lze souhlasit i s tím, že opožděně tvrzená alternativní cesta 2 neodpovídá historické trase v místě, přičemž není zřejmé, že alternativní cesta 2 skutečně existuje v terénu, což je jedním ze zákonných požadavků pro její vznik. Alternativní cesta přitom v zásadě musí reálně existovat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32), a pokud by v úvahu přicházelo její případné nové zbudování, nemohou být v tomto směru na vlastníky dotčených nemovitostí kladeny nepřiměřené nároky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 5 As 3/2009-76). Za situace, kdy alternativní cesta 2 stěžovatelem ve správním řízení tvrzena nebyla, nelze správním orgánům vytýkat, že se nezabývaly náklady, které by byly třeba pro její realizaci. Správní orgány se přitom v rozsahu vyžadovaném zákonem a uvedenou judikaturou zabývaly náklady, které by bylo nutné vynaložit pro zprovoznění alternativní cesty 1, resp. změnou do stejné nebo srovnatelné kvality, jakou má předmětná VPÚK v deklarovaném rozsahu. Silničně správní úřad v rozhodnutí I. stupně uvedl: „*Výše popsaná komunikace nemůže být alternativní pro č. p. XB, jelikož po ní nelze jezdit vozidly, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje mez 1,5 t. Komunikace má v části kolem chatové osady horší povrch a lze očekávat zhoršený průjezd za špatného počasí. Náklady, které by bylo zapotřebí vynaložit na*

pokračování

uvedení alternativní trasy do sjízdného stavu pro veškerá vozidla v celém úseku, jsou v řádech statisíců až milionů a při růstu cen stavebních materiálů, ke kterým dochází již od roku 2021, nelze tuto cenu přesněji odhadnout. Jedná se především o opravu propustku přes bezejmennou vodoteč a zpevnění povrchu.“

[30] Pokud pak stěžovatel postavil stěžejní část své kasační stížnosti na názoru, že v případě, že jeho tvrzení nebyla dostatečná, měl být správními orgány poučen a vyzván k jejich konkretizaci, tuto argumentaci Nejvyšší správní soud nemůže považovat za přijatelnou v řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel neuplatnil tuto argumentaci v řízení před krajským soudem, byť mu v tom objektivně nic nebránilo. Vzhledem k tomu, že předmětnou argumentaci neuplatnil v žalobě, nemohl se jí nyní zabývat ani Nejvyšší správní soud. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co byl vydán přezkoumávaný akt, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89). Pouze nad rámec nutného Nejvyšší správní soud dodává, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54, výslovně vztahuje „vyšší“ poučovací povinnost správního orgánu pouze k aspektu souhlasu vlastníka s užíváním, nikoliv k nezbytné komunikační potřebě, přičemž vychází i z odlišných skutkových okolností. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu aspekt nezbytné komunikační potřeby, resp. související posouzení alternativní trasy, tíží břemeno tvrzení a důkazní navrhovatele, popř. jiných účastníků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, který obstál i v přezkumu k ústavní stížnosti, srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 8. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1649/11).

[31] Ze stejných důvodů je nutné označit za nepřípustnou rozšiřující argumentaci o subsidiárním použití § 118a o. s. ř. ve sporném řízení podle správního řádu a o analogické aplikaci judikatury o poučovací povinnosti stavebního úřadu. Tato rovněž nebyla uplatněna před krajským soudem a ani v kasační stížnosti; v řízení před Nejvyšším správním soudem byla uplatněna poprvé až v podání doručeném soudu dne 8. 8. 2024, tedy více než tři měsíce po propadné lhůtě k doplnění kasační stížnosti podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2024, č. j. 7 As 52/2024-20, doručeného stěžovateli dne 2. 4. 2024. K takové argumentaci soud nepřihlíží (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05). Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom recentní judikatury Ústavního soudu vztahující se k poučovací povinnosti dle § 118a o. s. ř. (např. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. III. ÚS 2329/21). Závěry uvedeného nálezu však nejsou aplikovatelné na uvedenou věc, neboť stěžovatel požaduje zostřenou poučovací povinnost správních orgánů, nikoli správních soudů. Stěžovatel ani v intencích

uvedeného nálezu netvrdí, že by pro něj rozhodnutí krajského soudu bylo překvapivé, ani nedovojuje, o čem jej měl postupem dle § 118a o. s. ř. krajský soud poučit.

[32] Stěžovatel závěrem krajskému soudu vytýká, že aproboval procesní vadu spočívající v nerespektování závazného názoru odvolacího orgánu. Žalovaný totiž v pořadí prvním zrušovacím rozhodnutím vytkl silničně správnímu úřadu, že u jedné z navrhovaných alternativních tras (shodné s alternativní cestou 2 dle tvrzení žalobce) nevyčíslil náklady takového řešení. Dle stěžovatele silničně správní úřad toto řešení následně opustil a náklady nevyčíslil.

[33] Uvedená stížní argumentace, jakkoliv nejasná, však dezinterpretuje nastalou procesní situaci. Jak uvedl krajský soud v již citovaném bodě 63 svého rozsudku: *„Pokud se tedy v odůvodnění následně zrušeného rozhodnutí objevily úvahy silničního správního úřadu o možnosti přístupu k domu čp. XB, které žalobce označuje jako alternativní cesta 2, pak tyto úvahy byly do jisté míry negovány právě zrušujícím rozhodnutím odvolacího orgánu již ze dne 13. 9. 2021 s tím, že silničnímu správnímu orgánu bylo vytknuto, že nespecifikoval náklady na zřízení jiného dopravního napojení domu čp. XB, ani jeho konkrétní podobu, ani neporovnal s rozsahem zásahu do vlastnického práva žalobce (způsob využití, rozsah záboru a zda brání v hospodářském využití tohoto pozemku) a odvolací orgán ve zrušujícím rozhodnutí současně zdůraznil, že pokud je prokázáno, že stávající cesta existuje odnepaměti a plní nutnou komunikační potřebu, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.“* Je tedy zjevné, že odvolací orgán neuložil silničně správnímu úřadu, aby se zabýval náklady, ale vytkl posuzované alternativní cestě, že není náležitě odůvodněna. V následujícím rozhodnutí se silničně správní úřad již touto cestou nezabýval, přičemž stěžovatel tuto skutečnost v odvolání nerozporoval.

[34] Ani na podkladě žádného dalšího stížního tvrzení neshledal soud důvod pro přehodnocení závěrů správních orgánů a krajského soudu. Ty se důkladně zabývaly otázkou, zda se na pozemku p. č. 1196 (pozemek ve vlastnictví obce B.) a na části pozemku p. č. XA (pozemek ve vlastnictví stěžovatele) nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Důkladně zkoumaly naplnění všech čtyř znaků dané komunikace, přičemž stěžovatel v kasační stížnosti explicitně brojil pouze proti jednomu z nich. Dovojoval existenci alternativní trasy, kterou však ve správním řízení neoznačil a nebylo tak povinnost správních orgánů se jí zabývat. Lze dodat, že správní orgány (znalé situace v místě) se obsáhle zabývaly otázkou alternativních tras (srov. strana 3 rozhodnutí I. stupně, strana 6 napadeného rozhodnutí). Vycházely přitom z řady mapových podkladů (od roku 1840 do současnosti). Z nich zjistily i to, že komunikace vedla po pozemcích stěžovatele odnepaměti. Stěžovatel nadto opírá své názory o neoprávněném užívání jeho pozemku, resp. chybně zjištěném skutkovém stavu o vedení předmětné VPÚK z jejího vyasfaltování osobou zúčastněnou na řízení. O tom ale věděl téměř 20 let, přičemž jak vyplývá z podkladů ve spise, proti užívání cesty se od počátku aktivně nebránil. Teprve v roce 2019 začal v řízení o deklaraci dané cesty zpochybňovat tvrzení jiného účastníka stran existence účelové komunikace. Ve správním řízení však neoznačil existenci alternativní trasy 2. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že se odmítl zabývat tvrzeními stran alternativní trasy 2 vznesenými až v řízení o žalobě. V tomto ohledu nelze přehlédnout ani obecnost žalobní a stížní argumentace. Stěžovatel svá tvrzení o existenci alternativní cesty 2 nepodložil žádnými relevantními podklady (fotografiemi, zaměřením v terénu, výpověďmi atp.), ani

pokračování

nezpochybnil správními orgány obstarané podklady, ze kterých správní orgány dovodily existenci účelové komunikace.

[35] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na podkladě kasačních námitek neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu, resp. správních rozhodnutí. S jejich nosnými závěry se ztotožnil, v důsledku čehož nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s nimi. Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal v rozhodnutích správních orgánů a soudu ani žádné vady, pro které by bylo třeba přistoupit k jejich zrušení z moci úřední (srov. např. § 109 odst. 3 s. ř. s.).

[36] Na základě výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[37] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[38] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 19. září 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu