



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobců: **a) Ing. M. H., a b) Ing. J. H.**, oba zastoupeni Mgr. Danem Podpěrou, advokátem, se sídlem Nekázanka 880/11, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: CETIN a. s., se sídlem Českomoravská 2510, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. 002972/2023/KUSK-DOP/Svo, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2024, č. j. 37 A 4/2023-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 6.365 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Č. (dále též „městský úřad“) ze dne 10. 10. 2022, č. j. MUCE 167298/2022 OSU. Tímto rozhodnutím městský úřad deklaroval, že se na pozemcích parc. č. 2917/1, 2917/10, 2917/12, X v katastrálním území Č., nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Pozemek parc. č. X je ve vlastnictví žalobců (dále též „pozemek žalobců“), vlastníkem ostatních pozemků je město Č.

[2] Krajský soud nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav ohledně existence třetího znaku (souhlas vlastníků pozemků s obecným užíváním) a čtvrtého znaku (nutná komunikační potřeba) pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobců. Správní orgány k naplnění těchto znaků sice provedly dokazování, avšak v nedostatečném rozsahu. Skutkový závěr z něho učiněný nelze mít za přesvědčivý a vylučující všechny rozumné pochybnosti.

[3] K souhlasu vlastníka účelové komunikace s obecným užíváním připomněl, že nejprve musí docházet k užívání pozemku jako cesty ze strany veřejnosti, a teprve pokud vlastník dostatečně dlouho tomuto užívání nebrání, aktivuje se veřejné subjektivní právo na obecné užívání cesty. Žalobci začali prokazatelně bránit veřejnosti v užívání pozemku od roku 2018, a projevíli tak kvalifikovaným způsobem nesouhlas s obecným užíváním. Dle jejich tvrzení nebyla cesta nikdy dříve veřejností užívána, a předchozí vlastník pozemku ani žalobci se tak neměli proti čemu aktivně bránit. Žalovaný vycházel z toho, že cesta byla neomezeným okruhem osob užívána jako součást veřejně přístupné účelové komunikace v ulici Borůvková. Žalovaný tak hodnotil veřejné užívání celé ulice Borůvková jako jednoho funkčního celku s odkazem na rozsudek NSS č. j. 1 As 213/2017-38. Opomenul však, že každá cesta či ulice nemusí být vždy jedním funkčním celkem. Jestliže má veřejnost možnost poznat, kde končí komunikace vlastněná městem Č. (asfaltový povrch), a kde začíná pozemek žalobce (zpevněný štěrk prorostlý trsy trávy), zpravidla nebude cesta tvořit jeden funkční celek. V nyní posuzovaném případě přitom je běžnému uživateli na první pohled zjevná hranice mezi těmito pozemky. Žalovaný proto pochybil, když bez dalšího konstatoval, že pozemek užívá neomezený okruh osob, aniž by posoudil, zda je pozemek součástí funkčního celku. Žalovaný měl posoudit, zda nebyl dán důvod, aby bylo užívání cesty veřejností na pozemku žalobců hodnoceno samostatně.

[4] Co se týče čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tedy nutné komunikační potřeby, žalovaný při jeho posuzování bez dalšího vycházel z výše uvedené teze, že pozemek žalobců tvoří součást funkčního celku cesty v ulici Borůvková. Na základě toho dospěl k závěru, že cesta na pozemku žalobců zajišťuje nutnou komunikační potřebu pro všechny pozemky přiléhající k cestě v ulici Borůvková. Smysl hodnocení cesty jako jednoho funkčního celku však spočívá v tom, aby počátečním dílčím hodnocením nedošlo k znepřístupňování jednotlivých dílů dané cesty a ve výsledku k zániku celé cesty. V projednávaném případě jsou nicméně ostatní části veřejně přístupné účelové komunikace v ulici Borůvková ve vlastnictví města Č., a nehrozí tedy jejich vyčleňování z obecně užívané cesty. Žalovaný při posuzování nutné komunikační potřeby blíže nezkoumal místní poměry a jejich specifika. Nijak se nezabýval tím, jaký má posuzování cesty jako jednoho celku smysl a účel a zda je vhodné takový přístup aplikovat i v posuzované věci. Též městský úřad pouze obecně uvedl, že není žádoucí cestu „kouskovat“ na části. Žalovaný ani městský úřad se tak dostatečně nezabývali tím, zda cesta v ulici Borůvková opravdu tvoří jeden funkční celek, u něhož z důvodu zajištění nutné komunikační potřeby je veřejný zájem na tom, aby nebyl dělen. Konstatování městského úřadu, že při rozdělení cesty bude znemožněna obsluha rodinných domů službami, k jejichž provedení je potřeba užití rozměrnějších vozidel (např. svoz komunálního odpadu), nemá oporu ve správním spise. Oporu ve správním spise postrádá též závěr, že uspořádání ulice Borůvková v podobě dvou slepých ulic (které by

pokračování

vyčleněním pozemku žalobců z předmětné ulice vznikly) nutnou komunikační potřebu nezajistí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobců

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Krajskému soudu vytkl, že do rozsudku umístil výřez katastrální mapy a leteckou mapu, které nejsou součástí správního spisu. Krajský soud se nevypořádal s názvem ulice Borůvková. Pojmenování ulice není znakem veřejně přístupné účelové komunikace, ale svědčí o veřejném užívání pozemku žalobců, které vyústilo v pojmenování funkčního celku takto veřejně užívaných všech pozemků, na nichž se komunikace nachází.

[6] Co se týče konkludentního souhlasu vlastníků účelové komunikace s obecným užíváním, krajský soud nejprve shledal, že pozemek žalobců sloužil do roku 2018 jako součást veřejně přístupné účelové komunikace, následně však vycházel z ničím nepodloženého tvrzení žalobců, že cesta na jejich pozemku nebyla nikdy veřejností využívána, a neměli se tak proti čemu aktivně bránit. Pozemky tvořící veřejně přístupnou účelovou komunikaci sloužily však nejen jako přístupová cesta pro vlastníky sousedících pozemků, ale také jako dopravní veřejná cesta pro výstavbu domů na těchto pozemcích. Okruh uživatelů přitom nemohl být nikdy jasně ohraničen, jak nesprávně dovozuje krajský soud. Nelze též opomenout, že připojení stavby domu ve vlastnictví žalobců bylo podmíněno připojením na veřejnou komunikaci. Krajský soud rovněž nesprávně a překvapivě hodnotil existenci konkludentního souhlasu žalobců s obecným užíváním pozemku na základě odlišného povrchu na pozemku žalobců oproti pozemkům ve vlastnictví města, aniž by byla zřejmá jejich souvislost. Souvislost s konkludentním souhlasem s užíváním celé ulice Borůvková postrádají i úvahy krajského soudu ohledně funkčního celku. Závěr krajského soudu, že nesporně v terénu patrná dopravní cesta na pozemcích je zčásti vytvořená veřejným užíváním a v nepatrné části (na pozemku žalobců), užíváním žalobci úzce vymezených uživatelů, nemá oporu ve spise a je vnitřně rozporný.

[7] Stěžovatel dále rozporuje závěr krajského soudu stran nemožnosti prohlášení cesty ve vlastnictví fyzické či právnické osoby za veřejně přístupnou komunikaci v případě, kdy existuje alternativní cesta ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Tento závěr lze vztáhnout pouze na posuzování cest jako celků, nikoliv na vynětí jednoho pozemku z prostředku cesty. Krajský soud navíc sám uvádí judikát, který „kouskování“ cesty nepřipouští. Nesprávný je též závěr, že lze připustit „kouskování“ cesty, protože nehrozí závod ve vyčleňování dalších pozemků, jelikož jejich vlastníkem je obec. Správní orgány konstatovaly dostatek argumentů ve prospěch posuzování ulice Borůvková jako celku. Že ulice Borůvková byla do roku 2018 užívána jako funkční celek, konstatoval i sám krajský soud. Krajský soud se srozumitelně nevypořádal s rozsudkem NSS č. j. 1 As 213/2017-38, odchýlil se od konstantní judikatury a nevycházel z obsahu správního spisu.

[8] Stěžovatel rovněž napadl výrok o nákladech řízení, jelikož nepovažuje náklady a soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku za účelně vynaložené náklady. V případě návrhu na přiznání odkladného účinku žalobci neměli úspěch, proto jim nemůže být přiznána náhrada nákladů, tedy ani soudní poplatek.

[9] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že výřez katastrální mapy a leteckou mapu využil krajský soud pouze pro ilustraci poměrů v daném místě, čímž nemohlo dojít k narušení nestrannosti krajského soudu. Tvzení stěžovatele, že pojmenování ulice Borůvková podporuje závěry správních orgánů o tom, že pozemek žalobců byl užíván jako veřejné místo, odporuje závěrům rozsudku NSS č. j. 5 As 140/2012-22. Neopodstatněné jsou též námitky stěžovatele týkající se souhlasu vlastníků účelové komunikace s obecným užíváním. Pozemek žalobců nebyl využíván širokou veřejností, a tedy nebyl dán důvod, aby žalobci (resp. jejich právní předchůdci) v užívání pozemku konkrétním subjektům aktivně bránili. Z této nečinnosti není možné dovozovat konkludentní souhlas žalobců s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Aktivní projevení nesouhlasu (umístění pevných překážek a cedula „zákaz vstupu“) bylo zapotřebí poprvé až v roce 2018, kdy došlo k neoprávněným pokusům o využití pozemku žalobců jako veřejně přístupné účelové komunikace. Pozemek žalobců nebyl nikdy užíván neomezeným okruhem uživatelů, jelikož historicky docházelo toliko k jeho namátkovému a vždy časově omezenému využití za účelem výstavby na okolních parcelách. Pozemek ani netvoří se sousedními pozemky v ulici Borůvková funkční celek. Co se týče naplnění znaku nutné komunikační potřeby, stěžovatel pouze účelově posuzuje ulici Borůvková, aniž by bral do úvahy okolní síť alternativních veřejných cest. Žalobci mají též nárok na náhradu nákladů řízení, jelikož přiznání náhrady nákladů řízení za dílčí rozhodnutí ohledně odkladného účinku žaloby náleží tomu, kdo byl úspěšný ve věci samé a nikoliv v tomto dílčím rozhodnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal.

[13] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech

pokračování

konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[14] Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vylíčil důvody, které jej vedly ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Z rozsudku jsou patrné závěry, které krajský soud ve vztahu k uplatněným žalobním námitkám zaujal, na základě jakých skutečností k nim dospěl a jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Zároveň nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[15] K výtce stěžovatele, že krajský soud v napadeném rozsudku použil pro ilustraci místních poměrů výřez z katastrální mapy a leteckou mapu, které nejsou součástí správního spisu, Nejvyšší správní soud ve správním spise ověřil, že se jedná o obdobné mapy, které jsou součástí správního spisu a které jsou dostupné komukoliv na internetových stránkách nahlizenidokn.cuzk.cz a mapy.cz. Ačkoliv se jedná o pochybení krajského soudu, toto pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, jelikož skutečnosti zjištěné z výřezu z katastrální mapy a letecké mapy vyplývají i z map, které jsou součástí správního spisu, účastníci řízení je proto znají a mohli se k nim vyjádřit.

[16] Předmětem sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda pozemek žalobců je součástí veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. 2917/1, 2917/10 a 2917/12, resp. zda pozemek žalobců tvoří součást funkčního celku v ulici Borůvková.

[17] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., 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*. Podle § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace *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*.

[18] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu musí být pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace kumulativně naplněny čtyři definiční znaky, přičemž první dva znaky vyplývají přímo ze zákona (patrnost cesty v terénu z § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a naplnění zákonného účelu z § 7 téhož zákona), zatímco druhé dva znaky (souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nutná komunikační potřeba) dovodila soudní judikatura (např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48). V nyní posuzovaném případě je sporné naplnění znaků souhlasu vlastníka a nutné komunikační potřeby.

[19] Stěžovatel nejprve namítal, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s tím, že ulice, v níž se sporná cesta nachází, je označena názvem ulice Borůvková, když pouze odkázal na rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22, dle něž nemůže obecné užívání komunikace založit její pojmenování jako ulice. Nejvyšší správní soud však považuje odkaz krajského soudu na citovaný rozsudek za příhodný. Krajský soud proto nepochybil, když se s rozsudkem ztotožnil, převzal jeho závěry a rozhodoval tak v souladu s judikaturou. Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že si stěžovatel svou argumentací protiřečí. Ačkoliv sám uvádí, že pojmenování ulice Borůvková nepředstavuje znak veřejně přístupné účelové komunikace, *de facto* jím poukazuje na naplnění třetího znaku, když uvádí, že z názvu ulice vyplývá, že pozemky byly ničím neomezeně přístupné jako veřejné místo.

[20] Stěžovatel považoval při hodnocení naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace pozemek žalobců za součást účelové komunikace nacházející se v ulici Borůvková, resp. posuzoval ulici Borůvková jako jeden funkční celek. Krajský soud shledal, že hodnocení cesty v ulici Borůvková jako jednoho funkčního celku nemá oporu ve spise. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[21] Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace zpravidla nelze spornou komunikaci „kouskovat“ na části, a naopak je třeba hodnotit cestu jako funkční celek (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2023 č. j. 10 As 341/2022-36 a ze dne 1. 2. 2024, č. j. 6 As 80/2023-44). Současně však zdejší soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, upozornil, že *„uvedené východisko nemůže být uplatňováno bezvýjimečně; vždy je nutno vycházet z konkrétní situace“*. Rovněž v rozsudku ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022-60, uvedl, že *„není představitelné, aby jeden funkční celek měl v různých částech různé režimy přístupu veřejnosti, o funkční celek by pak ani nešlo. To neznamená, že každá jedna cesta či ulice je vždy jedním funkčním celkem, jedna cesta může mít různé režimy, ale pak to není funkční celek.“*

[22] Krajský soud v bodech 33 až 44 napadeného rozsudku podrobně vysvětlil, z jakého důvodu byl stěžovatel povinen posoudit, zda nebyl dán důvod, aby bylo užívání cesty veřejností na pozemku žalobců hodnoceno samostatně. Za stěžejní přitom považoval, že se na pozemku žalobců nacházely natolik specifické podmínky, které by mohly způsob jeho užívání odlišit od užívání navazující veřejně přístupné účelové komunikace. Z výše citovaného rozsudku NSS č. j. 9 As 36/2020-60 vyplývá, že *„otázku, zda jde o užívání komunikace předem neomezeným okruhem uživatelů, nebo pouze přesně vymezeným okruhem konkrétních osob, je třeba zkoumat komplexně ve vztahu k dotčenému území a místní situaci. Krajskému soudu lze přisvědčit, že věc nelze posuzovat izolovaně a cestu tzv. kouskovat. Již druhý znak veřejně přístupné účelové komunikace nelze zjistit bez kontextu a kontextem je právě okolí cesty a její umístění mezi dalšími prvky v území; ostatně u čtvrtého znaku z tohoto přístupu již vycházel ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (rozsudek z 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 19). Stejně je třeba postupovat rovněž u třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace.“* Stěžovatel však znak veřejného užívání komplexně ve vztahu k dotčenému území a místní situaci neposuzoval.

[23] Stěžovatel ve svém rozhodnutí k naplnění znaku veřejného užívání bez dalšího uvedl, že cesta byla užívána i na sporném pozemku jako součást uličního prostoru. Na str. 6 napadeného rozhodnutí dále konstatoval, že cesta *„je a byla užívána neomezeným okruhem“*

pokračování

uživatelů, o kterém lze konstatovat, že tvoří veřejnost. Jelikož cesta byla jako celek užívána bez omezení až do poloviny roku 2018, kdy byla zahrazena, lze toto hodnocení přenést i na cestu, která se nacházela na pozemku odvolatelů“, a také „je zřejmé, že všichni vlastníci přilehlých nemovitostí, jejich rodiny nebo nájemníci, návštěvy apod., užívali cestu jako celek se souhlasem vlastníků cesty, neboť takovému užívání nikdo nebránil.“ Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem považuje stěžovatelem provedené hodnocení za nedostatečné a nezohledňující specifické podmínky pozemku žalobců. Totéž lze konstatovat také o hodnocení provedeném městským úřadem v prvostupňovém rozhodnutí, jenž také bez dalšího posuzoval cestu jako funkční celek s odkazem na výše citovanou judikaturu.

[24] Stěžovatel opomenul zhodnotit, zda odlišný povrch cesty nacházející se na pozemku žalobců (zpevněný štěrk prorostlý trsy trávy, na ostatních pozemcích je asfaltový povrch) může mít vliv na užívání ulice Borůvková jako jednoho funkčního celku. Krajskému soudu lze přisvědčit, že bez patřičného dokazování nelze vyloučit tvrzení žalobců, že se veřejnost této části ulice zcela vyhýbala a nikdy ji nevyužívala. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že v souvislosti se znakem veřejného užívání je namístě se nejprve zabývat otázkou, zda je sporný pozemek součástí funkčního celku od křižovatky s ulicí Větrná po křižovatku s ulicí Brusinková, nebo nikoli, resp. zda byla cesta v ulici Borůvková, i přes odlišný povrch, jako celek užívána veřejností. Nejvyšší správní soud zároveň netvrdí, že na základě rozdílu v povrchu bude skutečně nutné hodnotit pozemek žalobců odlišně od ostatních pozemků v ulici Borůvková. Danou úvahu však musí na základě doplněného dokazování přezkoumatelně provést stěžovatel sám, aby splnil svou povinnost hodnotit znaky účelové komunikace komplexně ve vztahu k místním poměrům.

[25] Pokud stěžovatel namítá, že krajský soud shledal existenci konkludentního souhlasu za splněnou, mýlí se a opomíjí jeho argumentaci. Krajský soud v bodu 35 napadeného rozsudku připomněl, že při hodnocení, zda vlastník pozemku aktivně nesouhlasil s jeho užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace je potřeba, aby měl vlastník vůbec důvod nějaký nesouhlas vyjadřovat. Pokud pozemek nebyl veřejností užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace, vlastník pozemku neměl potřebu proti takovému užívání činit jakákoliv opatření (srov. Černínová, M.; Černín, K. a Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, k § 7). Stejný závěr vychází i z rozsudku NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22, v němž uvedl, že „[p]okud skutečně, jak stěžovatelé tvrdí, komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku. Teprve pokud by komunikace byla užívána třetími osobami, aniž by vlastníci pozemku svůj nesouhlas s tímto užíváním projevíli právě např. označením zákazu vstupu, bylo by možné hovořit o konkludentním souhlasu s veřejným užíváním komunikace.“ (srov. též rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, či ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016-24). Na základě výše uvedeného krajský soud dospěl v bodu 36 k závěru, že žalobci prokazatelně začali vyjadřovat aktivní nesouhlas s užíváním pozemku veřejností od roku 2018. Zároveň dodal, že „bylo proto nutné zkoumat, jak vlastníci sporného pozemku přistupovali k jeho užívání veřejností předtím, než tyto pevné překážky a informační cedule na hranici sporného pozemku umístili.“ Jak již bylo uvedeno výše, užíváním pozemku žalobců veřejností, resp. užíváním celé ulice Borůvková, se však stěžovatel dostatečně nezabýval, a proto nebylo možné seznat, zda je třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace naplněn. Konstatováním v bodu 37 napadeného rozsudku

krajský soud pouze akcentoval, že mezi stranami je nesporné, že žalobci začali bránit užívání pozemku v roce 2018. Nebylo však prokázáno, že by jejich pozemek byl veřejností využíván jako součást ulice Borůvková již dříve. Tvzení stěžovatele, že pozemky parc. č. 2917/1, 2917/10, 2917/12 a X sloužily nejen jako přístupová cesta pro vlastníky sousedících pozemků, ale také jako dopravní veřejná cesta pro výstavbu domů na sousedících pozemcích, včetně pozemku žalobců, nemá oporu v provedeném dokazování. Stěžovatel dále setrvává na posuzování cesty v ulici Borůvková jako jednoho funkčního celku, přičemž však pomíjí výtky krajského soudu stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu právě ohledně této otázky.

[26] Stěžovatel z rozsudku krajského soudu dovozuje též nesprávný závěr, že v terénu patrná cesta v ulici Borůvková byla zčásti vytvořena veřejným užíváním a v nepatrné části, na pozemku žalobců, užíváním žalobci úzce vymezeným okruhem uživatelů. Krajský soud v bodu 42 napadeného rozsudku pouze poukázal na to, že patrnost cesty v terénu sama o sobě neprokazuje, že cesta na pozemku žalobců byla využívána veřejností jako součást funkčního celku v ulici Borůvková. Dospěl naopak k závěru, že odlišný povrch cesty, která je nesporně patrná v terénu, může indikovat, že tato část cesty nemusela být veřejností skutečně užívána, a proto nemusí být součástí veřejně přístupné účelové komunikace v ulici Borůvková. Nejprve je tedy nutné prokázat, že cesta na pozemku žalobců tvoří s komunikací na obecních pozemcích v ulici Borůvková jeden funkční celek, jenž byl užíván veřejností, a až poté je možné posuzovat otázku, zda žalobci (či jejich právní předchůdci) s tímto veřejným užíváním souhlasili. Pokud však stěžovatel neshledá, že se jedná o funkční celek, bude nutné posoudit znak veřejnosti užívání samostatně k pozemku žalobců. Stěžovateli lze přisvědčit potud, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže zaniknout svévolným omezením jejího užívání. Posouzení věci krajským soudem však uvedený závěr nijak nepopírá. Bez řádného posouzení, zda tvoří ulice Borůvková jeden funkční celek, totiž nelze hodnotit, zda žalobci bránili užívání svého pozemku veřejnosti oprávněně či nikoliv.

[27] Ke stěžovatelem poukazované podmínce kolaudačního rozhodnutí, dle níž bylo užívání stavby domu ve vlastnictví žalobců podmíněno připojením na veřejnou komunikaci, Nejvyšší správní soud uvádí, že otázka naplnění této podmínky není předmětem nynějšího řízení. Pro upřesnění lze pouze dodat, že podmínka se týkala neužívání vjezdu z pozemku parc. č. X do doby, než bude na tomto pozemku zrealizována stavba komunikace a vydán veřejnoprávní titul pro její užívání. Uvedené však bez dalšího nesvědčí o tom, že se na pozemku žalobců nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[28] Co se týče naplnění znaku nutné komunikační potřeby, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že se stěžovatel při jeho hodnocení nedostatečně zabýval tím, zda cesta v ulici Borůvková tvoří jeden funkční celek a zda je dán veřejný zájem na jejím nedělení (resp. nevyčlenění pozemku žalobců). Ačkoliv žalobci opakovaně poukazovali na alternativní přístupové cesty k okolním pozemkům, stěžovatel na str. 7 napadeného rozhodnutí bez dalšího konstatoval, že cestu nelze rozdělovat po jednotlivých pozemcích a hodnotit samostatně, přičemž odkázal na výše citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 1 As 213/2017-37. Na str. 12 téhož rozhodnutí poté dodal, že „cesta je posuzována jako celek od křižovatky ke křižovatce. Tedy i nutná komunikační potřeba je vztahována na celou komunikaci, stejně tak existence alternativního přístupu.“ Stěžovatel tak při hodnocení nutné komunikační potřeby nepřihlížel k místním poměrům a jejich specifikům, jak podrobně

pokračování

vysvětlil krajský soud v bodech 45 až 52 napadeného rozsudku. Krajský soud správně poukázal na to, že smysl hodnocení cesty jako jednoho funkčního celku spočívá v tom, aby postupným vyčleňováním pozemků z cesty nedošlo k zániku veřejně přístupné účelové komunikace. Zároveň připomněl, že při posuzování nutné komunikační potřeby, a též možnosti posuzovat pozemek samostatně, je vždy nutné vycházet z konkrétních okolností daného případu.

[29] K vyčleňování pozemků z veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu k nutné komunikační potřebě uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 341/2022-36: *„Pokud by totiž NSS přistoupil na podobnou logiku, mohl by takto postupovat jakýkoli z vlastníků pozemků na dané cestě. Problém ale je, že by svou část mohl vydělit vždy jen ten, kdo by tak učinil jako první. Kdokoli další by tak již postupovat nemohl. Jinak by mezi prvním ‚vyčleněným‘ pozemkem a druhým pozemkem vznikla ‚slepá‘ část, na kterou by se již nikdo třetí dostat nemohl. Tím by zanikla mnohdy i podstatná část doposud funkční cesty, v této ‚slepé‘ části by se navíc mohly ocitnout nemovitosti odříznuté od dopravního napojení, což je v přímém rozporu se smyslem a účelem veřejně přístupných účelových komunikací (srov. v bodě [6] shora cit. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Již jen teoretická možnost, že by soud připustil takovýto ‚závod‘ o to, kdo je jako první z cesty vyčlení, ukazuje smysl toho, proč všechny pozemky na dané cestě tvoří součást funkčního celku. NSS proto opakuje, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci nelze dělit způsobem, o který se snaží stěžovatelka. Stěžovatelčin případ není ničím zvláštní a není důvod, proč by měly správní soudy takové ‚kouskování‘ připustit.“*

[30] V nyní posuzovaném případě nehrozí, že by při vyčlenění pozemku žalobců z cesty došlo k dalšímu vyčleňování pozemků, jelikož ostatní části veřejně přístupné účelové komunikace v ulici Borůvková jsou ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (města Č.). Žalobci zároveň nastínili alternativní cesty, kterými zpochybnili, že pozemek žalobců naplňuje znak nutné komunikační potřeby, které však stěžovatel nikterak nehodnotil. Městský úřad pouze uvedl, že při rozdělení cesty nebudou z důvodu její nedostatečné šíře rodinným domům v ulici Borůvková zajištěny služby, k jejichž provedení je potřeba příjezd rozměrnějších vozidel (např. svoz komunálního odpadu). Ze správního spisu však nelyne, že by obsluha rodinných domů v ulici Borůvková těmito službami byla při rozdělení cesty znemožněna. Nejvyšší správní soud zároveň nerozporuje, že obslužnost může být komplikovanější, nikoliv však neproveditelná. Je nutné dodat, že existují-li jiné způsoby, jak zajistit komunikační spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nedávno např. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS). Stěžovatel tak měl vzhledem ke specifickému umístění pozemku v rámci cesty, k existenci alternativních cest, a k vlastnickým poměrům předmětných pozemků, řádně posoudit, zda nebylo namíste hodnotit pozemek žalobců samostatně, nikoliv jako součást funkčního celku. Nejvyšší správní soud, stejně jako v případě veřejného užívání, neproklamuje, že na základě výše uvedeného bude skutečně nutné hodnotit pozemek žalobců samostatně.

[31] Stěžovatel krajskému soudu neoprávněně vytýká, že závěr stran nemožnosti prohlásit cestu ve vlastnictví fyzické či právnické osoby za veřejně přístupnou účelovou komunikaci v případě, kdy existuje alternativní cesta ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, převzal z rozsudku NSS č. j. 1 As 213/2017-38, jenž kouskování cesty nepřipouští. Stěžovateli lze

prisvědčit, že v uvedeném rozsudku dospěl zdejší soud k závěru, že vzhledem k okolnostem případu bylo nutné cestu hodnotit jako funkční celek. Zároveň však připomněl, že dané východisko nemůže být uplatňováno bezvýjimečně a vždy je nutné vycházet z konkrétní situace. Závěr, že jako alternativní by zásadně měla být upřednostněna cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, byl následován např. také v rozsudcích NSS ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021-70, či ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50. Krajský soud proto postupoval v souladu s judikaturou, když připustil, že v posuzovaném případě další vyčleňování pozemků z cesty nehrozí, a proto je nutné se dostatečně zabývat tím, zda komunikace v ulici Borůvková tvoří funkční celek.

[32] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že v nyní posuzovaném případě byly zjištěny specifické okolnosti (odlišnost povrchu cesty, uspořádání cesty v území, existence alternativních cest a vlastnictví jednotlivých pozemků), k nimž je potřeba přihlédnout při posuzování, zda cesta v ulici Borůvková tvoří jeden funkční celek. Správní orgány proto pochybily, když bez dalšího posuzovaly cestu v ulici Borůvková jako funkční celek, aniž by vycházely ze specifických okolností daného případu.

[33] Stěžovatel rovněž napadl výrok o nákladech řízení. Rozporuje, že soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku je účelně vynaloženým nákladem vzhledem k tomu, že odkladný účinek nebyl žalobě přiznán. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem odkazuje na komentářovou literaturu, dle níž „[ú]čelně vynaloženým nákladem je vždy soudní poplatek za návrh na zahájení řízení. Ostatní soudní poplatky (za návrh na přiznání odkladného účinku, za návrh na vydání předběžného opatření, za návrh na delegaci vhodnou) lze zpravidla rovněž považovat za náklady účelně vynaložené, a to vzhledem k tomu, že součástí nákladů řízení účastníka, který má podle výsledku řízení právo na jejich (alespoň částečnou) náhradu, jsou i náklady související s návrhem na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření (přiměřené užití § 145 o. s. ř.), a to ačkoliv se samotným návrhem na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření úspěšný nebyl. Není nicméně vyloučeno, aby vzhledem ke konkrétním okolnostem dané věci byly považovány tyto návrhy, včetně návrhu na delegaci vhodnou, za neúčelné, neboť nemohly být úspěšné a vedly pouze ke vzniku dalších nákladů řízení. V tomto ohledu lze vyjít nejen ze skutkových okolností věci a jejího právního rámce, nýbrž též z nedostatečné kvality návrhu (neunesení břemene tvrzení a břemene důkazního ve vztahu ke skutečnostem rozhodným pro posouzení návrhu).“ (viz Kocourek, T.: Komentář k § 60, in: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019). Nejvyšší správní soud neshledal, že by se v nyní posuzovaném případě jednalo o zjevně bezúčelný či šikanózní návrh, byť mu krajský soud nevyhověl. Krajský soud proto nepochybil, když žalobcům přiznal náhradu nákladů řízení zahrnující též soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku. Nejvyšší správní soud poznamenává, že tento postup krajského soudu byl rovněž v souladu s rozhodovací praxí zdejšího soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 2 As 167/2023-68, body 28 a 72, nebo ze dne 4. 5. 2023, č. j. 1 As 286/2022-70, body 41 a 104).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[34] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[35] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci byli naopak v řízení o kasační stížnosti plně úspěšní, a mají tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti procesně neúspěšnému stěžovateli.

[36] Žalobci prostřednictvím svého zástupce podali vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu 3.100 Kč. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Zástupci žalobců tak náleží odměna ve výši 4.960 Kč (2 x 2.480 Kč). Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci žalobců také náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč; uvedená paušální náhrada byla přiznána bez ohledu na počet žalobců pouze jednou, neboť zástupce žalobců učinil pouze jeden společný úkon právní služby. Celková částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů tak činí 5.260 Kč. Zástupce žalobců vykonává advokacii jako společník advokátní kanceláře, která má právní formu společnosti s ručením omezeným a je plátkyní daně z přidané hodnoty. Náleží mu tedy náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 5.260 Kč, tj. 1.105 Kč. Žalobcům se tedy přiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 6.365 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

[37] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla, Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. listopadu 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu