



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **SMM CESTY, z. s.**, se sídlem Cejl 29/76, Brno, zastoupený Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem se sídlem Jakubské nám. 580/4, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení:

I) Bc. Z. P.,

II) Ing. T. V.,

III) Ing. P. B.,

IV) Ing. L. P.,

V) B. S.,

VI) Ing. R. S.,

VII) A. Š.,

VIII) D. K.,

osoby zúčastněné na řízení II)-VIII) zastoupené Mgr. Lukášem Míšou, advokátem sídlem Milady Horákové 2047/23, Brno,

IX) J. J.,

X) P. B.,

XI) M. P.,

XII) M. J.,

XIII) M. J.,

XIV) Z. J.,

XV) M. S.,

XVI) J. S.,

XVII) D. Č.,

XVIII) P. V.,

XIX) H. P.,

XX) J. P.,

XXI) B. K.,

XXII) M. H.,

XXIII) V. P.,

proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2021, sp. zn. 5400/OD/2019/423775-Ro-/11/, ve znění usnesení ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5400/MMB/0553786/2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2024, č. j. 62 A 111/2021-187,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2024, č. j. 62 A 111/2021-187, **s e r u š í .**

- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2021, sp. zn. 5400/OD/2019/423775-Ro-/11/, ve znění usnesení ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5400/MMB/0553786/2021, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

- III. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

- IV. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **20 342 Kč** k rukám advokáta Mgr. Mariana Jeřábka, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- V. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem pozemku p. č. XA v katastrálním území M. Úřad městské části Brno-Medlánky mu rozhodnutím ze dne 7. 6. 2021, č. j. MCBMED/01621/2021/Hau (dále „silniční úřad“ a „prvoinstanční rozhodnutí“), nařídil podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), odstranit pevné překážky z části tohoto pozemku, neboť ten má sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí silničního úřadu (žalovaný a silniční úřad společně dále jako „správní orgány“). Usnesením ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5400/MMB/0553786/2021, pak žalovaný opravil datum vydání shora označeného rozhodnutí z 14. 11. 2021 na 14. 10. 2021.

[2] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení výše označeného rozhodnutí žalovaného (dále „krajský soud“ a „napadené rozhodnutí“). Krajský soud žalobu zamítl.

pokračování

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále „stěžovatel“) proti rozsudku krajského soudu (dále „napadený rozsudek“) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[4] V kasační stížnosti stěžovatel v první řadě tvrdil, že předmětná komunikace procházející přes jeho pozemek není dopravní cestou ani výlučnou dopravní spojnici vlastníků okolních nemovitostí ve smyslu § 2 a § 7 zákona o pozemních komunikacích.

[5] Stěžovatel dále rozporoval závěr krajského soudu, že na veřejně přístupnou účelovou komunikaci je nutné nahlížet jako na funkční celek. Namítal, že rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36, z něž v této pasáži vyšel krajský soud, není pro jeho případ příslušný.

[6] Stěžovatel zdůraznil, že příčinou vzniklé situace je chování jednotlivých sousedů, kteří pozemek využívali jako parkoviště či překladiště, čímž jej poškozovali. Tomu se stěžovatel snažil zamezit umístěním překážek tak, aby vytyčil trasu, jíž mohou sousedé skrze pozemek přejít. Ačkoli měl podle stěžovatele být celý spor řešen soukromoprávně, tito sousedé zahájili řízení o odstranění pevné překážky z údajné veřejně přístupné účelové komunikace.

[7] Vysoký počet účastníků správních řízení v této věci byl podle stěžovatele způsoben tím, že správní orgány zahrnuly do rozsahu veřejně přístupné účelové komunikace i navazující nesjízdnou a zarostlou pěšinu vedoucí přes pozemky p. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH. Na tomto úseku jsou přitom umístěny překážky a jeho část je úplně uzavřena. Stěžovatel má za to, že správní orgány by jen s obtížemi byly schopné prokázat naplnění všech podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace pouze na pozemku stěžovatele. V navazujícím úseku přitom veřejně přístupná účelová komunikace neexistuje, neboť cesta dále od hranice stěžovatelova pozemku není sjízdná motorovými vozidly.

[8] Zákonné znaky lze nalézt pouze na jedné pětině tvrzené délky účelové komunikace. Naplnění judikaturou dovozených znaků, zejména veřejného užívání, však dovozovat podle stěžovatele nelze. Ve zbylých čtyřech pětinaх cesty zákonné znaky naplněny nejsou, nicméně zahrnutí tohoto úseku napomáhá argumentačně překlenout absenci veřejného užívání. Z toho důvodu tvrdí správní orgány existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve větším rozsahu tak, aby bylo možné argumentovat, že všichni vlastníci pozemků, jejich blízcí a přátelé tvoří předem neurčený okruh osob, tj. veřejnost. Právě za užití argumentace funkčním celkem podle stěžovatele správní orgány vytvořily výše popsanou konstrukci, jejímž důsledkem je nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva.

[9] Stěžovatel dále poukázal na to, že 11 účastníků správního řízení se vyslovilo, že v daném úseku veřejně přístupná účelová komunikace nevznikla (bod 12 napadeného rozsudku). I to podle něj svědčí o účelovém postupu při vymezení veřejně přístupné účelové komunikace.

[10] Dále se stěžovatel odmítl ztotožnit se závěrem krajského soudu, podle kterého určitý stupeň sjízdnosti není zákonným znakem veřejně přístupné účelové komunikace. Má-li tento argument platit, neobstojí posouzení dvou alternativních tras vedoucích k některým z pozemků, jež má tvrzená veřejně přístupná účelová komunikace zpřístupňovat. Ty byly totiž správními orgány vyhodnoceny jako turistické chodníky, které nejsou cestami způsobilými zajistit dopravní obslužnost napojovaných nemovitostí, tj. naplnit plnohodnotně komunikační potřebu. Sjízdnost, případně průjezdnost cesty ve špatném počasí, stejně jako např. dostupnost pro složky záchranného systému, musí podle stěžovatele pozemní komunikace splňovat bez dalšího ze zákona. Tyto otázky nelze při posuzování naplnění zákonných kritérií ignorovat.

[11] Podle stěžovatele veřejně přístupná účelová komunikace v úseku na pozemcích p. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH není způsobilá naplnit komunikační potřebu. Nehledě na to, zda byla například v minulosti v terénu zřetelnější či sjízdnější, dnes je tomu jinak, a musela tudíž pro nenaplnění některého ze zákonných znaků zaniknout.

[12] Stěžovatel rozporoval také správnost závěru, podle kterého veřejně přístupná účelová komunikace uspokojuje komunikační potřebu minimálně pro 15 přilehlých pozemků. Podle stěžovatele u pozemků p. č. XI a XJ přichází v úvahu přístup přes pozemek XG, na němž je cesta více zřetelná v terénu, sjízdná a splňuje znaky plnohodnotného dopravního spojení. Pozemek p. č. XK sousedí s pozemkem p. č. XL, který má stejného vlastníka. K druhému zmíněnému se přitom lze dostat alternativní cestou vedenou pozemkem p. č. XM (dále „alternativní cesta II“). Totéž platí o pozemcích p. č. XN a XO. Stěžovatel dále uvedl, že pozemek p. č. XF má přístup k cestě vedené pozemkem p. č. XM (dále „alternativní cesta I“). Alternativní cesty I a II byly podle stěžovatele účelově vyloučeny z posuzování jako neplnohodnotná dopravní spojení. Obě přitom slouží jako komunikační spojení pro desítky jiných pozemků v katastrálním území M.

[13] Stěžovatel připustil, že k přístupu na pozemky p. č. XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XW a XX může být skutečně nezbytný jeho pozemek. Přístup lze nicméně zajistit soukromoprávně.

[14] Souhlas s veřejným užíváním pozemku nebyl podle stěžovatele udělen ani předchozími vlastníky, ani jím samotným. Okruh osob procházejících či projíždějících přes stěžovatelův pozemek je relativně malý. Má dobrý přehled o sousedech, kteří pozemek užívali a užívají. Všichni uživatelé jsou podle něj vlastníky pozemků v bezprostředním okolí. V žádném případě nejde o neurčitou množinu osob.

[15] Správní orgány podle stěžovatele vytvořily navzdory realitě alternativní příběh o cestě, kterou již z dob minulého století měly užívat desítky osob. Je však potřeba zohlednit fakt, že na přilehlých pozemcích se nachází zahrady v zemědělském půdním fondu. Co je běžné např. u pozemků s obytnými objekty, jež jsou logicky využívány na denní bázi širokým okruhem osob, nelze tvrdit o pozemcích v zahrádkářské kolonii využívaných zejména k víkendové rekreaci.

[16] Stěžovatel má za nesprávné posouzení správních orgánů aprobované krajským soudem, podle něhož pasivita předchozího vlastníka vedla ke vzniku veřejně přístupné

pokračování

účelové komunikace. Není totiž podle něj sporu o tom, že cesta je užívána širším okruhem uživatelů, minimálně vlastníky pozemků v zahrádkářské kolonii a jejich rodinnými příslušníky. Takto popsany rozsah užívání podle stěžovatele nemá oporu ve skutečnosti. K jeho tíži bylo do vymezené účelové komunikace uměle zahrnuto nepřiměřené množství pozemků. Během místního šetření se k existenci účelové komunikace vyjadřovali vlastníci pozemků, které stěžovatel na svém pozemku nikdy nezaznamenal.

[17] K argumentu krajského soudu, že v řešeném případě jde spíše o míru kontroly předchozího vlastníka pozemku, stěžovatel vyjádřil pochybnost nad tím, v jaké míře lze tento ukazatel kriticky zkoumat. I předchozí vlastníci zpřístupňovali týž pozemek výlučně na základě výprosy. Vyjádření kvalifikovaného souhlasu podle stěžovatele předchozí vlastníci nepovažovali za nutné proto, že s ohledem na charakter území nepředvídali, že se část pozemku stane veřejným statkem. Počítat mohli nanejvýš s tím, že skrz pozemek občasně přechází o víkendech sousedé na své zahrádky. Obdobně uvažoval stěžovatel při koupi pozemku.

[18] Závěrem stěžovatel uvedl, že odstranění pevných překážek v rozsahu stanoveném napadeným rozhodnutím, tj. umožnění průjezdu a průchodu v šířce nejméně 3 m způsobuje, že stěžovatel přichází o jednu čtvrtinu svého pozemku ve prospěch veřejnosti.

[19] Žalovaný ve svém stručném vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že svůj právní názor již vyčerpávajícím způsobem vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Přiklonil se k tomu, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[20] Osoby zúčastněné na řízení II-VIII (dále „OZNŘ II-VIII“) své společné vyjádření ke kasační stížnosti uvedly poznámkou, že do nabytí pozemku stěžovatelem byl stav v místě pokojný a bezproblémový. Potíže nastaly poté, co stěžovatel v místě koupil nemovitosti a přilehlou zahradu s domem začal užívat otec stěžovatelova předsedy. OZNŘ II-VIII připomněly, že stěžovatel nerespektuje napadené správní rozhodnutí, přičemž jeho žalobě ani nebyl přiznán odkladný účinek a z procesních důvodů v této věci probíhá už třetí exekuce.

[21] OZNŘ II-VIII mají za to, že správní orgány správně vymezily veřejně přístupnou účelovou komunikaci v celé její délce. Nelze ji totiž posuzovat výhradně na jednom sporném pozemku, neboť pak by nemusela plnit účel spojení s ostatními komunikacemi či pozemky.

[22] Následně OZNŘ II-VIII ve vyjádření popsaly rozsah umístěných překážek na stěžovatelově pozemku, jimiž stěžovatel znemožnil bezpečný příjezd na přilehlé pozemky. Záležitost podle nich nebylo namíste řešit soukromoprávně, neboť větší počet účastníků řízení svědčí o tom, že komunikace umožňuje přístup k většímu počtu pozemků.

[23] Odkazy stěžovatele na malou využívanost komunikace považují OZNŘ II-VIII za absurdní. Uvedly, že někteří vlastníci byli nuceni upustit od vjezdu ke svým pozemkům a začali svá vozidla parkovat před pozemkem stěžovatele, aby se vyhnuli poškození svých vozidel o umístěné pevné překážky a předešli opakovaní čtených konfrontací s otcem předsedy stěžovatele, který v místě na předmětném pozemku stěžovatele bydlí. OZNŘ II-VIII zdůraznily, že cesta nemohla rozhodně tímto způsobem přirozeně vyjít z užívání. Od

průjezdu stěžovatelovým pozemkem vlastníci přilehlých nemovitostí upustili v důsledku protiprávního jednání stěžovatele. Cestu vyznačují v terénu např. i stromy, díky čemuž je zřetelný její průběh.

[24] Stěžovatel podle OZNŘ II-VIII chybně vykládá pojem plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí u alternativní cesty. Tím se podle nich nemíní, že komunikace umožňuje všechny způsoby dopravy za všech okolností a povětrnostních podmínek. Pojem je potřeba vyložit tak, že alternativní cesta musí nabízet plně srovnatelné spojení. Úzký a strmý turistický chodník v tomto ohledu není v žádném případě srovnatelný se širokou cestou vedoucí přes pozemek stěžovatele, který umožňoval před umístěním překážek příjezd vozidly k přilehlým pozemkům. Alternativní chodník navíc nesousedí se všemi pozemky, které spojuje řešená veřejně přístupná účelová komunikace.

[25] Ke stěžovatelově poznámce o nemožnosti příjezdu vozidel záchranného systému OZNŘ II-VIII uvedly, že ten je znemožněn samotným stěžovatelem na řešeném pozemku, což označily za hazard se zdravím i majetkem.

[26] OZNŘ II-VIII považují za zásadní skutečnost, že předchozí vlastníci si nikdy neudržovali žádnou kontrolu nad užíváním cesty. Neurčovali, kdo může projet a kdo ne. Stěžovatel nijak neprokázal opak. O charakter komunikace se při koupi pozemku nezajímal nebo byl přesvědčený, že svou vůli prosadí svévolným a agresivním chováním.

[27] Odkazy stěžovatele na institut výprosy mají OZNŘ II-VIII za účelové. Cestu podle nich užívá neurčitý okruh lidí – nejen vlastníci, ale i jejich rodina, kamarádi, známí či např. řemeslníci. Tak tomu bylo dlouhodobě. Svědčí o tom i historické fotografie. OZNŘ II-VIII společně odmítají, že by některá z nich využívala průjezd pozemkem na základě výprosy či jiné dohody se stěžovatelem. Navrhly zamítnutí kasační stížnosti.

[28] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[29] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[30] Kasační stížnost je důvodná.

[31] Ačkoli předmětem řízení před správními orgány bylo uložení povinnosti odstranit pevné překážky z pozemku stěžovatele ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, kasační stížnost směřuje proti krajským soudem aprobovanému posouzení předběžné otázky, zda se na stěžovatelově pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[32] Veřejně přístupná účelová komunikace podle konstantní judikatury vzniká ze zákona, jsou-li kumulativně naplněny čtyři znaky. Komunikace a) musí být stálá a patrná v terénu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), b) musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), c) musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním, a konečně d) musí naplňovat nutnou

pokračování

komunikační potřebu (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).

I. K naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace

[33] Zaprvé, v řešené věci není sporné, že v úseku vedeném skrz pozemek stěžovatele je naplněn zákonný znak stálosti a patrnosti v terénu [viz výše ad a)]. Stěžovatel však označuje za nesprávné to, v jakém rozsahu správní orgány veřejně přístupnou komunikaci vymezily. Rozporuje při tom mimo jiné, že na pozemcích p. č. XY, XC, XD, XE, XF, XG a XH byly naplněny zákonné znaky účelové komunikace. Jedná se podle něj o zarostlou a nesjízdnou pěšinu, zneprůchodněnou několika překážkami.

[34] Nejvyšší správní soud se proto nejprve musel zabývat otázkou, zda jsou v této části tvrzené veřejně přístupné účelové komunikace dány znaky podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích („*pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*“).

[35] Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že zarostlá, nesjízdná, či v určitém místě t. č. zablokovaná pěšina není způsobilá naplnit zákonný znak stálosti a patrnosti v terénu. Judikatura správních soudů naplnění tohoto zákonného znaku v žádném případě nepodmiňuje například sjízdností či zpevněností povrchu komunikace – ba dokonce – „*[n]utným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být [ani] existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům*“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 69/2013-78). Pro nenaplnění tohoto znaku tak budou typicky vyloučeny výhradně ty cesty, které v krajině nelze identifikovat, ať už proto, že zjevně fakticky nikdy nevznikly, či již pokojně zanikly [ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář (Systém ASPI). Wolters Kluwer, bod 5].

[36] Vzhledem k tomu, že sám stěžovatel hovoří o – byť zarostlé a nesjízdné – pěšině, tedy cestě zřetelné v terénu, pro pochybnosti o naplnění prvního zákonného znaku nezbývá prostor. Stejně tak neobstojí ani námitka stěžovatele, že v důsledku zhoršení sjízdnosti, resp. rozpoznatelnosti v terénu komunikace v úseku na dalších pozemcích po letech zanikla. Stěžovatel nepřináší žádné důkazy, které by vyvrátily závěry o patrnosti komunikace v terénu v celé žalovaným uváděné délce, jež vyplývají např. z vyjádření účastníků správního řízení či výsledků provedeného místního šetření, o něž se správní orgány při svém rozhodování opřely. Stěžovatel nadto nijak nerozporoval závěry správních orgánů, že komunikace je v jimi popsané délce zřetelná z historických snímků nejméně od roku 1976.

[37] Zadruhé, o naplnění znaku pozemní komunikace zakotveného v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích [viz výše ad b)] není v dané věci pochyb. V kasační stížnosti stěžovatel jen stručně a velmi obecně odmítl naplnění tohoto zákonného znaku.

Komunikace nicméně slouží jako spojnice několika nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Ostatně sám stěžovatel nepopírá, že řada vlastníků obsluhovaných pozemků jeho pozemek využívá k příjezdu z veřejné komunikační sítě.

II. K existenci nutné komunikační potřeby

[38] Zatřetí, stěžovatel rozporuje pasáž napadeného rozsudku, v němž krajský soud aproboval závěry správních orgánů, podle kterých je u řešené účelové komunikace naplněna podmínka nutné komunikační potřeby [viz výše ad d)] pro minimálně patnáct pozemků. V kasační stížnosti uvádí, že u pozemků p. č. XI a XJ připadá v úvahu také cesta přes pozemek p. č. XZ. U pozemků p. č. XK, XO a XN hovoří o napojení na alternativní cestu II skrze sousední pozemky s totožnými vlastníky, u pozemku p. č. XF zmiňuje přístup k alternativní cestě I. U zbylých pozemků stěžovatel připouští nezbytnost přístupu přes řešenou účelovou komunikaci, polemizuje však nad možností soukromoprávní domluvy sousedů s vlastníci pozemku p. č. XC, kterým vede jiná cesta patrná v terénu.

[39] Námitky shrnuté v předchozím odstavci jsou nicméně nepřijatelné. Napadený rozsudek se těmito otázkám totiž blíže nevěnoval, neboť stěžovatel v žalobě tímto směrem vůbec neargumentoval. S ohledem na vázanost žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) se krajský soud touto problematikou nemohl zabývat, a proto tak nyní nemůže učinit ani Nejvyšší správní soud (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[40] Jinak je tomu u druhé námítce, již stěžovatel podložil svůj závěr o nesprávnosti posouzení otázky existence nutné komunikační potřeby. Správní orgány lokalizovaly veřejně přístupnou účelovou komunikaci krom stěžovatelova pozemku také na pozemcích p. č. XAA, XAB, XK, XA, XAC, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH (dále „navazující pozemky“). Podle stěžovatele nesprávně dovodily, že řešená veřejně přístupná účelová komunikace má plnit nezbytnou dopravní komunikační potřebu pro zjevně účelově navýšený počet pozemků, kde fakticky k takové dopravní obslužnosti nedocházelo a nedochází. S touto argumentací se lze setkat již ve stěžovatelově žalobě. V kasační stížnosti stěžovatel reaguje na posouzení krajského soudu, který napadeným rozsudkem aproboval přístup správních orgánů, jež s odkazem na potřebu brát v potaz funkční celek vymezily veřejně přístupnou účelovou komunikaci v délce zahrnující navazující pozemky.

[41] Stěžovatel považuje za nepřiléhavý odkaz krajského soudu na rozsudek NSS č. j. 10 As 341/2022-36 s tím, že v něm byl řešen specifický případ, kdy veřejně přístupná účelová komunikace tvořila okruh s jinou pozemní komunikací. Vlastnice jednoho z pozemků, jenž byl dílkem tohoto okruhu, tvrdila, že všichni ostatní vlastníci obsluhovaných pozemků mohou využít alternativní přístup z jedné ze stran a fakticky tak měl být organicky působící okruh přetát na dvě slepé cesty setkávající se na protilehlých hranicích jejího pozemku.

[42] Uvádí-li stěžovatel, že skutkové okolnosti řešené v odkazovaném rozsudku byly výrazně odlišné od těch v nyní posuzované věci, je potřeba nejprve připomenout, že NSS argument funkčním celkem uplatnil i v řadě jiných případů. Odkazovaný rozsudek vychází z konstantně judikované myšlenky, že „při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu ‚kouskovat‘ na části; naopak při zkoumání všech znaků veřejně přístupné

pokračování

účelové komunikace by měly úřady vždy hodnotit cestu jako funkční celek (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.). Jednotlivé pozemky mnohdy některý znak samy o sobě nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku. Je to dáno tím, že každá veřejná cesta je způsobilá naplnit svůj dopravní účel jedině v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí,“ (rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 19). Argument funkčním celkem, tj. nepřipustností kouskování, není nijak podmíněn specifiky skutkového stavu, na jehož půdorysu byl formulován rozsudek NSS č. j. 10 As 341/2022-36. V rozsudku ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022-64 (bod 31), Nejvyšší správní soud použil argument nepřipustnosti dělení funkčního celku tzv. „salámovou metodou“ i u pozemku na konci slepé účelové komunikace: „*Výklad stěžovatelů, při kterém by veřejnému užívání cesty byly postupně odebírány koncové části cesty, je příkladem právě takového umělého kouskování. 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.*“

[43] Nejvyšší správní soud už v klíčovém rozsudku č. j. 1 As 213/2017-38 (bod 19) zdůraznil, že argumentaci funkčním celkem nelze uplatňovat bezvýjimečně, ale naopak je vždy potřeba zohlednit specifické podmínky řešeného pozemku. Při přezkumu otázky naplnění znaku nutné komunikační potřeby se tak správní orgány musí dostatečně zabývat tím, zda řešená komunikace skutečně tvoří jeden funkční celek a zda je dán veřejný zájem na jejím nedělení, resp. nevyčlenění pozemku, na němž je existence veřejně přístupné účelové komunikace popřena (rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2024, č. j. 4 As 14/2024-25, bod 28). V prvním ze dvou posledně citovaných rozsudků stěžovateli-žalobci vyhověl proto, že přezkoumávaný rozsudek se vůbec nevypořádal s argumentací ohledně využitelnosti alternativních cest. V druhém pak nevyhověl kasační stížnosti žalovaného a mj. mu uložil přezkoumatelně se vypořádat se specifickým umístěním pozemku na konci cesty, existencí alternativních cest, a s vlastnickými poměry předmětných pozemků (mj. s tím, že určitý úsek komunikace byl pokryt zapevleným šterkem, zatímco na ostatních pozemcích je asfaltový povrch).

[44] O nezohlednění specifických okolností případu však v nyní řešeném případě hovořit nelze. Správní orgány se výslovně vypořádaly s otázkou (ne)existence alternativních dopravních spojení u všech přilehlých pozemků (str. 10-11 prvoinstančního rozhodnutí). Způsob hodnocení přístupu k jednotlivým pozemkům plně koresponduje s logikou formulovanou NSS, že pokud si někteří vlastníci zajistili soukromoprávními dohodami přístup přes jiné pozemky, nic to nemění na existenci nutné komunikační potřeby pro ty osoby, se kterými takové dohody uzavřeny nebyly (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017-34, bod 24).

[45] Jak alternativní cesta I, tak alternativní cesta II označená stěžovatelem byly zahrnuty do místního šetření. V rozhodnutí bylo konstatováno, že se jedná spíše o prudké turistické chodníky, jež nejsou způsobilé naplnit komunikační potřebu. Neobstojí námitka stěžovatele poukazující na odlišné posuzování sjízdnosti alternativních tras oproti sjízdnosti veřejně přístupné účelové komunikace samotné. Zatímco k naplnění prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace postačí patrnost v terénu (viz odstavce 34 a 35 výše), u hodnocení alternativních spojení pro účely posuzování existence nutné komunikační

potřeby je nutné zabývat se řadou dalších kritérií. Nepostačí pouze existence jiné pozemní komunikace v okolí. Hodnotit je třeba např. stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní užívání v dané lokalitě (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 36/2022-63, bod 37). *A priori* tak nelze z tohoto důvodu označit správními orgány provedené porovnání vlastností řešené veřejně přístupné účelové komunikace s alternativními cestami I a II za nesprávné. Existence nutné komunikační potřeby byla navíc zcela správně posuzována individuálně ve vztahu k jednotlivým pozemkům (rozsudek NSS č. j. 6 As 213/2015-14, bod 7 a následující).

[46] Správní orgány dospěly ke zcela korektnímu a dostatečně odůvodněnému závěru, že stěžovatelův pozemek nelze vyčlenit z funkčního celku účelové komunikace pokračující na navazujících pozemcích. Cesta vedoucí stěžovatelovým pozemkem a navazujícími pozemky je jako funkční celek zřetelná již na leteckých snímcích z roku 1976. Na snímcích z tohoto roku i řady pozdějších let je jasně rozpoznatelná komunikace začínající v místech dnešního pozemku p. č. XH, která lemuje v celé její délce západní hranici sceleného pole. Stěžovatelův pozemek vznikl vyčleněním části severozápadního cípu tohoto pole. V těchto místech se na snímcích zřetelná komunikace stáčí a pokračuje podél severní hranice pole (tj. nyní stěžovatelova pozemku) až k vyústění na komunikaci v místech současných pozemků p. č. XAA a XAD. S těmito zjištěními korespondují také vyjádření několika účastníků řízení a nasvědčuje tomu mj. skutečnost, že v délce řešené účelové komunikace na západní hranici pole (navazujících pozemků) je ponechán neoraný pás vegetace (pěšina) lemovaný stromy a keři. Na uvedené odkazoval už prvoinstanční správní orgán, který označil za zřejmé, že veřejně přístupná účelová komunikace sloužila k napojení pozemků používaných dříve jako sady a později (do nynějška) jako rekreační zahrady, přičemž k „zaužívání“ cesty na severním a západním okraji pole došlo ze zemědělských důvodů. Nejvyšší správní soud tak má za to, že správní orgány v tomto ohledu správně vyšly z dostatečně zjištěného skutkového stavu a vzaly náležitě v potaz i podmínky konkrétního pozemku a kontext dané lokality.

[47] Vyčlenění stěžovatelova pozemku z funkčního celku řešené účelové komunikace by bylo tudíž právě nepřipustným kouskováním veřejné cesty, která byla a je zjevně způsobilá naplnit svůj dopravní účel v kontextu sítě ostatních veřejných cest v dané lokalitě, jejíž je smysluplnou součástí. Toto východisko je podstatné také při posuzování posledního zbývajících znaku veřejně přístupné účelové komunikace, souhlasu vlastníka s veřejným užíváním.

III. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním

[48] Začtvrté, Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou naplnění poslední judikaturou dovozené podmínky prohlášení komunikace za veřejně přístupnou – tj. souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním [viz výše ad c)].

[49] Správní orgány i krajský soud správně poukázaly na konstantní judikaturu správních soudů, podle níž souhlas s veřejným užíváním může být dán také konkludentně, a to za předpokladu, že je vlastník dlouhodobě nečinný a toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům. Chce-li vlastník vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku zabránit, musí vyslovit tzv. kvalifikovaný nesouhlas,

pokračování

tj. projevit způsobem seznatelným vnějšmu světu aktivně svou vůli kontrolovat přístup veřejnosti na daný pozemek (srov. již zmiňované rozsudky NSS č. j. 1 As 76/2009-60, č. j. 2 As 84/2010-128, případně rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS). Jednou (třeba i konkludentně) vyslovený souhlas, resp. kvalifikovaný nesouhlas, přechází na právní nástupce předchozích vlastníků (s výjimkou případů podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008).

[50] Aby však mohly odkazované judikaturní závěry v nyní řešené věci nalézt uplatnění, musí platit, že pozemek stěžovatele byl fakticky užíván veřejností. Stěžovatel naproti tomu už v žalobě opakovaně uváděl, že jeho pozemek byl užíván výlučně konkrétními vlastníky přilehlých zahrad, a to na základě výprosů.

[51] Pro odlišení soukromoprávního institutu výprosů od případů, kdy jsou dány podmínky, za kterých při vlastníkově nečinnosti vzniká veřejně přístupná účelová komunikace, je klíčové vymezení okruhu osob, které komunikaci využívaly. Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je nezbytné, aby se bez vlastníkově navenek projeveného nesouhlasu po pozemku mohl pohybovat v zásadě kdokoli. Naopak o výprosu půjde, bude-li okruh osob oprávněných užívat pozemek z pohledu vlastníka uzavřený.

[52] V nyní řešené věci není sporné to, zda stěžovatel vyslovil tzv. kvalifikovaný nesouhlas. Stěžovatel netvrdí, že by on či jeho právní předchůdci jakkoli navenek projevili svou vůli kontrolovat přístup veřejnosti na svůj pozemek. Tento samotný fakt k automatickému dovození konkludentního souhlasu nicméně nepostačuje. Jak Nejvyšší správní soud připomněl v bodě 11 rozsudku č. j. 6 As 213/2015-14, „*konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS).“

[53] Předmětem sporu naopak je to, zda byl stěžovatelův pozemek skutečně veřejně užíván, tj. zda bylo třeba, aby stěžovatel dal aktivně najevo nesouhlas s veřejným užíváním.

[54] Stěžovatel namítá, že správní orgány nedostatečně prokázaly, že byl pozemek v minulosti užíván veřejně. Krajský soud v napadeném rozsudku (bod 35) dovodil existenci konkludentního souhlasu ze skutečnosti, že v posuzované věci nebylo prokázáno, že by souhlas s užíváním pozemku byl udělen pouze a výlučně konkrétním vlastníkům přilehlých nemovitostí. Poukázal na to, že z ničeho nevyplynulo, že by předchozí majitelé bránili vstupu třetích osob, resp. že by si zachovávali kontrolu nad tím, kdo pozemkem prochází.

[55] Nejvyšší správní soud se tak nejprve musel vypořádat s otázkou, zda je při posuzování existence konkludentního souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace takový přístup přípustný.

[56] V bodě 11 výše citovaného rozsudku č. j. 6 As 213/2015-14 NSS mj. shrnul, že „*[z]a jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné*

nemovitosti, též anonymní masa nejrozumnějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký.“

[57] Řešená víceúčelová komunikace obsluhuje nejméně 15 pozemků (srov. výše uvedené vypořádání argumentace stran nutné komunikační potřeby, resp. posuzování komunikace jako funkčního celku). V současnosti se jedná o slepou cestu.

[58] Nejvyšší správní soud má za to, že v nyní posuzované věci se jedná právě o případ, kdy je počet vlastníků již „relativně vysoký“ ve smyslu výše uvedeného judikurního závěru. Podobně vysoké množství obsluhovaných pozemků zpravidla indikuje spíše obecné užívání, neboť okruh uživatelů cesty v takových případech pozbývá jasných kontur (srov. ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář (Systém ASPI). Wolters Kluwer, bod 24). Posouzení této otázky bude pochopitelně vždy záviset na konkrétních okolnostech případu. S ohledem na povahu nyní posuzované lokality, jež je zahrádkářskou osadou s několika drobnými stavbami, lze očekávat, že při zmiňovaném množství obsluhovaných pozemků a jejich (spolu)vlastníků, bude množina uživatelů komunikace rozšířena rovněž o další rodinné příslušníky, návštěvy, řemeslníky a vozidla obsluhující energetickou či odpadní infrastrukturu apod. Ani tuto množinu osob nicméně nelze bez dalšího považovat za veřejnost, neboť užívání komunikace z jejich strany může být také kryto soukromoprávním titulem svědčícím uzavřenému okruhu vlastníků obsluhovaných pozemků, kupříkladu právě výprosou (obdobně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, č. 4425/2023 Sb. NSS, body 55-56).

[59] Stejně tak je podstatné to, zda bylo užívání předmětné cesty upraveno instituty soukromého práva, ať už závazky, či věcnými břemeny. Ačkoli je opět potřeba vycházet z jednotlivých okolností toho kterého případu, využití nástrojů soukromého práva může napovídat spíše tomu, že vlastník neměl v úmyslu připustit veřejné užívání (viz rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, bod 21). V nyní řešené věci ani sám stěžovatel netvrdil, že by byl přístup k obsluhovaným pozemkům skrze jeho pozemek ošetřen smluvně či zřízením věcného práva k věci cizí.

[60] Ani uvedené indikátory samy o sobě by nicméně neměly správním orgánům postačovat k prokázání konkludentního souhlasu. Z toho, že cesta obsluhuje relativně vysoký počet pozemků a že vlastník neprokázal vyslovení kvalifikovaného nesouhlasu či existenci soukromoprávního ujednání o přístupu na něj, nelze automaticky dovozovat, že k veřejnému užívání byl dán konkludentní souhlas. V tomto směru Nejvyšší správní soud musí korigovat právní názor krajského soudu naznačený v bodech 35 a 44 napadeného rozsudku. Uvedený přístup by byl rozporný s již opakovaně judikovanou premisou, že „[v]eřejná přístupnost účelové komunikace ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou“ (rozsudek NSS č. j. 2 As 282/2016-54, bod 19). Vždy je potřeba, aby cesta byla veřejností

pokračování

skutečně fakticky užívána (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 76/2009-60, bod 37). Tato skutečnost musí být ve správním řízení dostatečným způsobem prokázána (k tomu srov. níže). Platí přitom, že „*v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka*“ (rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141).

[61] Nejvyšší správní soud se proto dále musel zabývat tím, jakým způsobem správní orgány odůvodnily naplnění předpokladu veřejného užívání cesty. V prvoinstančním rozhodnutí silniční úřad uvádí (str. 8), že považuje za zjištěné mj. to, že na stěžovatelově pozemku a navazujících pozemcích se nalézá „*historicky vzniklá cesta nevýlučně užívaná veřejností, ...*“ Stěžejní pasáží je pak předposlední odstavec na str. 9 prvoinstančního rozhodnutí, kde silniční úřad uvádí následující: „*Skutečnost, že cesta v terénu existuje historicky, řádově nejméně půl století, a byla užívána v režimu obecného užívání, je prokázána z historických snímků volně dostupných na [uveden odkaz], vyjádření účastníků řízení Ing. T. V. [osoby zúčastněné na řízení II], Statutárního města Brno, městské části Brno-Medlánky, A. Š. [osoby zúčastněné na řízení VII], P. S., ohledáním místa a úkony provedenými v místních šetřeních, poznatky a informace získané z úřední činnosti.*“ Ve zbytku prvoinstančního rozhodnutí se relevantní odůvodnění závěru ohledně prokázání veřejného užívání nenachází. Doplnění v tomto ohledu nepřineslo ani napadené rozhodnutí žalovaného.

[62] Navzdory citované pasáži prvostupňového rozhodnutí naprostá většina silničním úřadem odkazovaných podkladů tvrzení ohledně veřejného užívání komunikace nedokládá. Historické letecké snímky, na něž se silniční úřad odkazuje, zpravidla k prokázání veřejného užívání nemohou sloužit. Výjimkou by mohl být postup, kdy by např. ve správním řízení bylo prokazováno užívání neuzavřeným okruhem uživatelů tím, že na snímcích zachycená na cestě parkující vozidla nepatřila vlastníkům obsluhovaných pozemků. Tímto směrem však v posuzovaném správním řízení argumentace v žádném případě vedena nebyla. S žádným v tomto ohledu relevantním sdělením se nelze setkat ani v odkazovaných vyjádřeních P. S. či A. Š. [osoby zúčastněné na řízení VII], ani v protokolu z provedeného místního šetření. Statutární město Brno, městská část Brno-Medlánky, ve svém vyjádření uvedlo, že komunikace je využívána „od nepaměti“ jako spojnice pozemků, které byly dříve používány jako ovocnářské sady (nyní jako rekreační zahrady). Ani po pozemkové restituci v 90. letech podle něj nedošlo ke změně, když „*všichni vlastníci pozemků respektovali stav daný v terénu a vyšly z obecného užívání cesty*“. Toto své tvrzení nicméně městská část žádným způsobem neprokázala.

[63] V odkazovaném vyjádření T. V. [osoby zúčastněné na řízení II] se tvrdí, že cestu využívali nejen vlastníci přilehlých pozemků, ale i vozidla služeb, návštěvy a další dopravní obsluha, např. vozidla vyvážející jímku. Současně je vyjádření doplněno o dva důkazy ve formě podepsaných prohlášení. V prvním prohlášení P. S., jenž podle svých slov při vyjíždce na kole narazil na místní šetření, popisuje mj. následující: „*Cestu využívám desítky let. Sám nebo s dětmi (svými či v rámci tréninku s celou skupinou). Dokud to šlo, ale to už je skoro 20 let zpátky, procházeli jsme touto cestou dále do oblasti nad zahradami. Po uzavření konce této cesty (zhruba tak 20 metrů délky) se cesta stala slepou, a tak jsme potom chodili na konci cesty dolů po kraji pole podél poslední zahrady zpátky. Ještě nedávno se tam pásly ovce, tak to byla příjemná vycházka. Před nedlouhou dobou (necelé 2 roky) se objevily pásy okolo posledního pole na konci a bylo mi nepříjemné vystupovat do takto vyznačené oblasti. Zvláště když na mě pravidelně*

sprostě křičela nějaká mladší žena s tím, že je majitelkou pozemku a nemám tam co dělat. Abych uchránil děti před tímto nechutným jednáním, přestal jsem je sem vodit. ...“

[64] Právě citované prohlášení explicitně dokládá, že na stěžovatelův pozemek v historii zacházely i osoby nespádající do okruhu vlastníků obsluhovaných pozemků. Vedle samotného pisatele mělo jít opakovaně o blíže neurčenou trénující skupinu dětí. Stěžovatel citované prohlášení ve správním řízení nijak nezpochybnil, ani nenavrhoval vlastní důkazy dokládající protichůdné tvrzení. Pouze odkázal na stanoviska jednotlivých vlastníků pozemků, přes něž má řešená veřejně přístupná účelová komunikace vést, ve kterých je pouze v obecnosti konstatován nesouhlas s její existencí či „zřízením“. Současně však Nejvyšší správní soud nemohl odhlédnout od toho, že prohlášení P. S. představuje v kontextu celého správního spisu pouze ojedinělý doklad o zcela zásadní skutečnosti. Žádný jiný ze správními orgány označených podkladů faktické veřejné užívání nedokládá.

[65] Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, vyvstane-li v řízení o odstranění pevné překážky z komunikace otázka charakteru účelové komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne. Samotné řízení o odstranění pevných překážek je řízením vedeným z moci úřední, jež však podle starší judikatury může být zahájeno také na základě podnětu, jako tomu bylo v nyní řešené věci [srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 6 Ans 2/2007-128 ve spojení s rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 71 a násl., případně KOŠINÁROVÁ, Barbora. § 29 (Pevné překážky). In: KOŠINÁROVÁ, Barbora. Zákon o pozemních komunikacích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 304, marg. č. 14-16.]. Uplatní se proto pravidlo zakotvené v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále „správní řád“). Správní orgán tudíž musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. S ohledem na to, že řízení o odstranění pevné překážky směřuje k uložení povinnosti jednotlivci a že zákon jej konstruuje jako řízení vedené z moci úřední (srov. výše v tomto bodě citovaná literatura), aplikuje se také pravidlo zakotvené v § 50 odst. 3 věte druhé správního řádu. Podle něho je v tomto typu řízení správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Neuplatní se tedy závěry ohledně důkazního břemene vyslovené v rozsudku č. j. 2 As 282/2016-57, jež byly formulovány v kontextu samostatného řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vedeného podle § 142 správního řádu.

[66] Při posuzování otázky, zda byla cesta skutečně užívána otevřeným okruhem osob, se tak správní orgány nemohly omezovat na tvrzení účastníků řízení. Měly naopak aktivně z moci úřední zjišťovat stav věci tak, aby byly odstraněny důvodné pochybnosti ohledně toho, zda skutečně cestu neužívali výlučně vlastníci obsluhovaných pozemků. Toho mohly správní orgány docílit třeba už jen kladením konkrétních otázek účastníkům místního šetření, případně oslovením obyvatel lokality, opatřením fotografií dokládajících veřejné užívání, případně požadováním toho, aby účastníci řízení uvedli svůj postoj k této otázce ve svých vyjádřeních. Ze spisového materiálu nicméně vyplývá, že správní orgány se o nic z výše uvedeného ani nepokusily. Naopak svou pozornost obrátily především na zbylé tři znaky veřejně přístupných účelových komunikací, přičemž existenci konkludentního

pokračování

souhlasu dovodily v zásadě pouze z toho, že vlastník nedoložil, že by se v minulosti projevila nesouhlasně. Taková zjištění nicméně nemohla vypovědět nic o tom, zda vlastník k projevům kvalifikovaného nesouhlasu měl jakýkoli důvod. Při posuzování toho, zda byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností, bude jistě hrát roli to, že komunikace byla v terénu zřetelná dlouhodobě, že obsluhovaných pozemků a na ně navázaných vlastníků byl relativně vysoký počet, stejně jako to, že nebylo zjištěno, že by byl přístup přes stěžovatelův pozemek upraven nástroji soukromého práva. Ani tento kontext nicméně nezabývá správní orgány povinnosti vyplývající z § 3 správního řádu.

[67] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že nijak věcně nehodnotil, zda byla posuzovaná cesta skutečně užívána veřejností, resp. zda byl dán konkludentní souhlas vlastníka s tímto užíváním, či nikoli. Omezil se pouze na konstatování, že veřejné užívání komunikace nebylo dostatečným způsobem prokázáno. Nijak proto nepředjímá, jak má být tento znak v dalším řízení před žalovaným posouzen.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[68] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud výrokem I. tohoto rozsudku zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Současně rozhodl výrokem II. i o zrušení napadeného rozhodnutí, neboť pro takový postup byl důvod již v řízení před krajským soudem [§ 110 odst. 1 věta první před středníkem ve spojení s jeho odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a žalovanému věc vrátil k dalšímu řízení [§ 78 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[69] Žalovaný je vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Především tak bude muset v dalším řízení shromáždit dostatek důkazů ohledně veřejného užívání řešené cesty a ty pak vyhodnotit tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.

[70] O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti. Celkový procesní úspěch v řízení o žalobě i o kasační stížnosti je třeba připsat stěžovateli.

[71] Jeho náklady v řízení o žalobě spočívají v soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměně advokáta za dva úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024], tj. v této věci $2 \times 3\,100$ Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], plus paušální částka ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2×300 Kč. Celkem tedy odměna advokáta činí 6 800 Kč. Protože je advokát plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu), jeho odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o 21 % z částky 6 800, tedy o 1 428 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představují částku 11 228 Kč ($8\,228 + 3\,000$).

[72] Náklady v řízení o kasační stížnosti spočívají v soudním poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti a její doplnění, tzn. 3 100 Kč + paušální částka 300 Kč. K tomu je třeba připočíst DPH z 3 400 Kč ve výši 714 Kč. Celkově tedy náklady řízení před NSS činí 9 114 Kč.

[73] Žalovaný je povinen stěžovateli k rukám jeho zástupce uhradit náhradu nákladů ve výši celkem 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[74] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 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 ani v řízení před krajským soudem však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. ledna 2025

Eva Šonková
předsedkyně

pokračování

2 As 29/2024 - 83

e
n
á
t
u