



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: a) B. K., b) Ing. M. K., c) Ing. J. H., d) Mgr. M. H., všichni zastoupeni Mgr. Filipem Nečasem, advokátem se sídlem Malinovského náměstí 603/4, Brno, proti žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Ing. H. P., II) J. P., III) Mgr. P. D., IV) J. B., V) I. B., VI) obec Řícmanice, se sídlem Komenského 68, Řícmanice, VII) I. H., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2022, sp. zn. S-JMK 62945/2022 OD, čj. JMK 145858/2022, o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2024, čj. 55 A 69/2022-98,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval naplněním znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícím v souhlasu vlastníka s jejím obecným užíváním. Spor se zde konkrétně týkal především konkludentního souhlasu původního vlastníka pozemků, na nichž se komunikace nachází, odvozovaného od využívání této komunikace širokou veřejností.

[2] Městský úřad Šlapanice, odbor výstavby, rozhodnutím ze dne 10. 3. 2022, čj. SLP-OV/88100-21/KZA, určil, že na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD/1, XE a XF v k. ú. Ř. se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Odvolání žalobců žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Ztotožnil se s ním v tom, že v daném případě sice byly naplněny některé znaky veřejně přístupné účelové komunikace (stálost a patrnost v terénu, plnění zákonného účelu i nutná komunikační potřeba), znak spočívající v souhlasu vlastníka s obecným užíváním však naplněn nebyl.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou, kterou Krajský soud v Brně výše uvedeným rozsudkem zamítl. S odkazem na judikaturu shrnul, že ke vzniku veřejné účelové komunikace dojde, pokud byla vlastníkem věnována veřejnému užívání vyjádřením kvalifikovaného souhlasu. Ten může být výslovný i konkludentní a nemůže být později vyloučen. Veřejně přístupnou účelovou komunikací se stává rovněž cesta, u níž již nelze zjistit, zda byl v minulosti udělen souhlas, ale byla „od nepaměti“ užívána jako veřejná cesta z naléhavé komunikační potřeby. Pokud pozemek začal sloužit jako účelová komunikace a vlastník s tím v minulosti nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona (znak „souhlasu vlastníka s veřejným užíváním“ je nahrazen „užíváním od nepaměti“).

[4] Naplnění sporného znaku krajský soud v dané věci neshledal. Z hlediska záměru původního vlastníka připomněl (ve shodě se správními orgány), že ve 30. letech minulého století byly uzavírány kupní smlouvy týkající se části pozemků, na nichž se cesta nachází, obsahující ujednání o věcných břemenech o zřízení cesty pro určitý okruh osob. U kupních smluv, které se týkaly vedlejších pozemků, tomu tak není. Krajský soud v tomto ohledu odkázal na závěry rozsudku NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, a uzavřel, že původní vlastník neměl v úmyslu cestu „věnovat“ k veřejnému užívání. S tím by ale kolidovalo, pokud by „trpěl“ dlouhodobé užívání cesty ze strany veřejnosti. V takovém případě by konkludentní souhlas bylo možné dovodit z dlouhodobého užívání cesty širokou veřejností, proti němuž vlastník aktivně nezasáhl. K tvrzení žalobců, že daná cesta byla využívána širokou veřejností, krajský soud uvedl, že bylo-li tomu tak, musí být dán pro takové obecné užívání veřejný zájem, neboť se jedná o zásah do vlastnického práva bez náhrady ve veřejném zájmu. Z celkového kontextu věci však plyne, že zájmy žalobců jsou spíše soukromé. Daná cesta může být pro některé vlastníky přilehlých nemovitostí nezbytnou komunikační potřebou, avšak soukromý zájem ji užívat je třeba řešit soukromoprávně.

[5] Ve vztahu k tvrzení žalobců, že cesta byla užívána širokou veřejností dávno předtím, než proti tomu začali brojit současní majitelé (a předloženým dobovým fotografiím i vyjádření bývalé starostky obce) se krajský soud ztotožnil se žalovaným v tom, že cesta je slepá, nevede k žádnému cíli a nadto osoby, které v minulosti cestu užívaly, zpravidla příslušely k rodině K. (M.) případně H. Příležitostné konání společenských akcí u nemovitosti jednoho z žalobců v souvislosti s vybíráním stárků či sletovými nácviky zahrnuje sice účast veřejnosti, avšak nezakládá dostatečný důvod, aby se cesta stala veřejně přístupnou. Za opodstatněný nelze považovat ani zájem veřejnosti trhat ovoce ze soukromých zahrad. Z kontextu věci vyplývá, že cestu využíval příležitostně určitý okruh

pokračování

lidí jako návštěva směřující k daným nemovitostem, což může zahrnovat i větší příležitostné společenské akce. I podle místního šetření se jedná o jedinou přístupovou komunikaci k úzkému počtu nemovitostí a k ničemu jinému neslouží. Nelze dospět k závěru, že v minulosti docházelo k dlouhodobému obecnému užívání cesty širší veřejností, které by vlastník „trpěl“. Podle krajského soudu správní orgány přdestřely své úvahy dostatečně. Dodal, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace se musí souhlas vlastníka s obecným užíváním vztahovat ke komukoliv, jinak by šlo o pouhou výprosu. Rodina K. měla zřízené věcné břemeno, užívání cesty rodinou H. bylo trpěno.

[6] K tomu, že se správní orgány řádně nevypořádaly s důkazy a námitkami žalobců (zejména čestnými prohlášeními, ke kterým měly provést i svědecké výpovědi) krajský soud s odkazem na § 51 odst. 1 správního řádu uvedl, že možným důkazním prostředkem jsou i čestná prohlášení. Je vhodnější informace od žijících osob získávat prostřednictvím svědecké výpovědi. Nemusí to však být nezbytné, zejména pokud je skutkový stav doložen i jinak. V dané věci zůstala v kontrapozici tvrzení v řadě čestných prohlášení předložených osobami zúčastněnými a čestné prohlášení, které doložili žalobci. Vzhledem k ostatním listinám dokládajícím situaci na místě a historickým záměrům majitelů pozemků zde však nebylo nezbytné odstraňovat rozpory mezi čestnými prohlášeními formou svědeckých výpovědí. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně a plyne z podkladů obsažených ve spise. Bylo poměrně spolehlivě prokázáno, že cesta nebyla „od nepaměti“ užívána širokou veřejností.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti tomuto rozsudku podali žalobci společně kasační stížnost.

[8] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 17. 9. 2024, čj. 8 As 181/2024-32, řízení o kasační stížnosti žalobců c) a d) zastavil, neboť tito žalobci neuhradili za podanou kasační stížnost soudní poplatek. Tak učinili pouze žalobci a) a b) (stěžovatelé), v řízení o jejichž kasační stížnosti Nejvyšší správní soud pokračoval.

[9] **Stěžovatelé** předně připomněli, že daná komunikace je jako veřejně přístupná zakreslena v pasportu komunikací i v územně plánovací dokumentaci. Již ve správním řízení předložili písemná svědectví, která svědčila o užívání cesty veřejností již od 30. let minulého století. Doložili i fotografie, podle nichž byla cesta užívána širší veřejností k procházkám, běhkování či obecním průvodům. Správní orgány však tyto důkazy vůbec neprovedly. Místo toho provedly důkazy účastníků spojených se současnými vlastníky cesty. Ty zahrnovaly čestná prohlášení osob, jejichž výslech správní orgány odmítly provést a které byly schopny dokládat situaci v místě nejdříve od 90. let minulého století. Ani krajský soud neprovedl jimi navrhované důkazy. Napadený rozsudek je nezákonný a v části také nepřezkoumatelný.

[10] V prvním okruhu kasační argumentace stěžovatelé namítli, že samotné zřízení věcného břemene nevylučuje přenechání cesty k obecnému užívání. V reakci na bod 21 napadeného rozsudku mají za to, že krajský soud vůli původního vlastníka nezkoumal. Skutečnost, že již v době, kdy pozemky prodával, existovala v místě cesta, naopak svědčí tomu, že mohla být užívána širší veřejností ještě před prodejem pozemků. Z důkazů, které stěžovatelé předložili, zejména z čestného prohlášení jediné pamětnice, vyplývá, že cesta byla již ve 30. letech využívána veřejností. V rozsudku čj. 1 As 76/2009-60, na který krajský soud odkazuje, se jednalo o situaci, kdy cesta sloužila výlučně jejímu majiteli a po prodeji pozemku

k ní bylo zřízeno věcné břemeno pro nového nabyvatele, tedy nikdy nesloužila širší veřejnosti. Zřízení věcných břemen sice může hovořit ve prospěch toho, že souhlas s veřejným užíváním nebyl dán, ale nemůže jej vyloučit, pokud zde jsou další důkazy (jako je tomu u stěžovatelů). Napadený rozsudek nesprávně dovozuje, že obecné užívání cesty je téměř vyloučeno v případě zřízení věcného břemene cesty přes uvedený pozemek.

[11] Další okruh kasační argumentace vychází z toho, že podmínkou vzniku účelové komunikace není existence veřejného zájmu na obecném užívání. Zde stěžovatelé reagují na bod 22 napadeného rozsudku. K otázce veřejného zájmu na užívání komunikace se NSS okrajově vyjádřil např. v bodě 76 rozsudku ze dne 19. 1. 2024, čj. 5 As 396/2021-91, ve kterém odmítl, že by mohla být otázka rozsahu souhlasu (užívání veřejností) směřována s otázkou veřejného zájmu. Jeho existenci lze zkoumat pouze při posuzování nutné komunikační potřeby. Pokud soud dovozoval nutnost naplnění veřejného zájmu z čl. 11 odst. 4 Listiny, nejedná se o nucené omezení vlastnického práva vlastníka cesty.

[12] Třetí okruh kasační argumentace se týká otázky, zda nepravidelné užívání komunikace širokou veřejností představuje její obecné užívání. Stěžovatelé v žalobě namítali, že cesta byla užívána širokou veřejností k procházkám, sportování, jako přístup k ovocným sadům, ale také pro obecní slavnosti i průvody (volby obecního staráka a nácvik sokolů). To dokládali fotodokumentací a čestnými prohlášeními (bývalé starostky, která potvrzovala, že komunikace byla užívána mimo jiné pro hodovní slavnosti, a také jediné pamětnice užívání cesty z 30. let minulého století). V reakci na body 23 a 24 napadeného rozsudku stěžovatelé namítají, že obecné užívání cesty je dáno v případě, v němž vlastník trpí užívání blíže neurčenému okruhu osob. Tolerance takového užívání je pak považována za veřejné věnování. Pro konkludentní souhlas postačuje, že cesta je užívána blíže neurčeným okruhem osob. Není nutné, aby takové užívání neslo znaky pravidelnosti, ani aby cesta vedla k nějakému cíli. Obecné užívání vznikalo v minulosti zpravidla dlouhodobým užíváním a často již nelze dohledat souhlas vlastníka s takovým užíváním. Podle judikatury se tak do jisté míry spoléhá na historickou paměť obyvatel, kteří mají zafixováno užívání tzv. od nepaměti. Nejméně od 30. let minulého století zde byl dán souhlas tehdejšího vlastníka cesty s obecným užíváním, neboť širší veřejnost cestu užívala a vlastník tomu nijak nebránil. Takto udělený souhlas již nemůže odvolat vlastník sám ani jeho právní nástupce. Sama skutečnost, že k cestě byla zřízena některá věcná břemena její povahu jako veřejně přístupné účelové komunikace nevylučuje, což má odraz i v judikatuře. Nebylo přitom prokázáno, že by vlastník cesty trpěl užíváním jen rodině H. Naopak stěžovatelé dokládali, že cestu užívala i širší veřejnost. Vlastník cesty nemohl nijak účinně kontrolovat, kdo cestu užívá a ani se tak nedělo. Krajský soud nesprávně dovodil, že nepravidelné užívání cesty nesvědčí závěru o jejím obecném užívání. Pravidelnost užívání není pro věc rozhodná, podstatné je, zda vlastník umožnil užívání jen pevně stanovenému okruhu osob, nad čímž udržoval kontrolu.

[13] V závěrečném okruhu kasační argumentace stěžovatelé poukazují na to, že správní orgány v rozporu se zákonem neprovedly jimi navrhované důkazy. V žalobě upozorňovali, že správní orgány si úsudek učinily na základě čestných prohlášení, o jejich pravdivosti vyslovili stěžovatelé pochybnosti a požadovali místo toho provést výslech příslušných osob. Přitom předložili jiná čestná prohlášení. Správní orgány však důkazy stěžovatelů neprovedly, a to včetně zmíněného čestného prohlášení pamětnice I. H. Z odůvodnění napadeného rozsudku (jeho bodu 26) stěžovatelům především není zřejmé, jak by mohlo dojít k prodloužení správního řízení, když bylo možné důkaz provést prostým přečtením i

pokračování

bez nařízení jednání. Krajský soud pak zcela nepřezkoumatelně odkazuje na „*ostatní listiny dokládající situaci na místě*“ a na „*historické záměry majitelů*“, čímž odůvodňuje možnost neprovedení zmíněných důkazů. Navíc, historické záměry majitelů, vzhledem k době, po kterou jsou již po smrti, nebyly a ani nemohly být v řízení zkoumány. Krajský soud také uvedl, že čestné prohlášení I. H. je v rozporu s dalšími čestnými prohlášeními. Stěžovateli není zřejmé, jak může být čestné prohlášení přímého pamětníka, který mimo jiné vypovídá o užívání veřejné cesty od 30. let minulého století, v rozporu s prohlášeními nových vlastníků, kteří v dané době nebyli na světě. Uvedený důkaz byl navíc navržen také ke zpochybnění pravdivosti některých jiných čestných prohlášení. Rozpor mezi těmito prohlášeními byl tedy očekávaný a správní orgány jej měly odstranit. V tomto ohledu tedy stěžovatelé shledávají vady dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud zatížil své rozhodování obdobnou vadou jako správní orgány a námitky stěžovatelů vypořádal nepřezkoumatelně.

[14] **Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení** se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatnili čtyři systematicky oddělené okruhy argumentace. První tři se týkají nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], závěrečný okruh pak směřuje k nedostatečným skutkovým zjištěním, resp. nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů i napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.]. Lze dodat, že otázku neprovedení navrhovaných důkazů stěžovatelé zmiňují opakovaně na různých místech kasační stížnosti, nicméně Nejvyšší správní soud se jí souhrnně zabývá v části odůvodnění zaměřené právě na čtvrtý okruh kasační argumentace. Přestože stěžovatelé tento okruh systematicky zařadili až za námitky týkající se posouzení samotné podstaty projednávané věci, z hlediska logiky kasačního přezkumu soud vypořádání závěrečné části kasační argumentace třetímu okruhu kasačních námitek předřadil.

[16] Nejvyšší správní soud shledal první část kasační argumentace v její podstatné části nepřijatelnou, ve zbytku se pak kasačními námitkami – vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) – zabýval věcně, nicméně kasační stížnost shledal nedůvodnou.

III.a Zřízení věcného břemene a přenechání cesty k obecnému užívání

[17] Jde-li o první část kasační argumentace, zde stěžovatelé vytýkají krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky vycházející z toho, že obecné užívání cesty je téměř vyloučeno v případě zřízení věcného břemene cesty přes sporný pozemek. Samotné zřízení věcného břemene podle nich nevylučuje přenechání cesty k obecnému užívání. Poukazují zde též na to, že původní vlastník přinejmenším konkludentně přenechal cestu k veřejnému užívání.

[18] Ve vztahu k této části kasační stížnosti je nicméně třeba předně zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, a aby byla přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho závěry

(rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, nebo ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351). Pokud tak neučiní, je kasační stížnost nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

[19] V tomto ohledu především nelze přehlédnout, že daná část kasační argumentace stěžovatelů v podstatě zcela opomíjí, že krajský soud konkludentní souhlas původního vlastníka nevyloučil, naopak dokonce s možností udělení takového souhlasu počítal (viz závěr bodu 21 napadeného rozsudku). V bodech následujících (viz zejména 22 a 23) se pak krajský soud výslovně zabýval tím, zda byla cesta užívána širokou veřejností, a to i přes to, že v předchozí části rozsudku poukázal na existenci a význam věcného břemene. S ohledem na výše uvedené tedy nezbyvá než uzavřít, že daná část kasační argumentace nesměřuje proti závěrům napadeného rozsudku. Není totiž zřejmé, že by podle krajského soudu bylo „téměř vyloučeno“ obecné užívání cesty v případě zřízení věcného břemene. Naopak krajský soud s odkazy na judikaturu vycházel z toho, že v případě využívání cesty širokou veřejností „od nepaměti“ (a z toho plynoucího konkludentního souhlasu původního vlastníka) se může i v dané věci o veřejně přístupnou účelovou komunikaci jednat. Ostatně právě to je i podstata argumentace stěžovatelů v rámci správního i soudního řízení, přičemž na část odůvodnění napadeného rozsudku týkající se (ne)existence konkludentního souhlasu podrobně reagují i v dalších částech kasační stížnosti. Je pravdou, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku existenci věcného břemene k užívání cesty zdůrazňoval. Činil tak ovšem primárně z hlediska „věnování“ sporné cesty k veřejnému užívání, což s ohledem na existenci věcného břemene vyloučil; naproti tomu „trpění“ dlouhodobého užívání cesty ze strany veřejnosti za vyloučené rozhodně nepovažoval. Právní otázka, kterou podle stěžovatelů krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně posoudil, tak nemá odraz v odůvodnění napadeného rozsudku. Jeho systematika, obsah i kontext jednoznačně směřují k tomu, že naplnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícího v souhlasu vlastníka s obecným užíváním může být dán i v případě existence věcného břemene. V této části je tak kasační stížnost nepřipustná.

[20] První část kasační stížnosti obsahuje i zmínku stěžovatelů o tom, že krajský soud vůbec ve vztahu ke sporné cestě nezkoumal vůli původního vlastníka. I pokud by nicméně Nejvyšší správní soud považoval tuto zmínku za samostatnou (a přípustnou) kasační námitku, a to dle svého obsahu směřující k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], nelze ji považovat za důvodnou. Z bodu 31 odůvodnění napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že krajský soud vůli, resp. záměr původního vlastníka zkoumal a hodnotil jej, byť především s odkazem na soukromoprávní ujednání o věcných břemenech. S tím se sice (dle dalších částí kasační stížnosti) stěžovatelé zjevně neztotožňují, nicméně rozhodně jim nelze přisvědčit v tom, že by napadený rozsudek mohl být v této části nepřezkoumatelný.

III.b Veřejný zájem na obecném užívání komunikace

[21] Ve druhém okruhu kasační stížnosti stěžovatelé zpochybňují závěry krajského soudu plynoucí z bodu 22 napadeného rozsudku a namítají, že podmínkou vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není existence veřejného zájmu na jejím užívání. Stěžovatelé upozorňují na to, že ani podle judikatury netvoří podmínku deklarování takové komunikace veřejný zájem. Ten lze zkoumat pouze při posuzování existence nutné komunikační potřeby.

pokračování

[22] V případě tohoto okruhu kasačních námitek je třeba dát stěžovatelům v první řadě za pravdu v tom, že Nejvyšší správní soud v jimi zmiňovaném rozsudku čj. 5 As 396/2021-91 (viz zejména jeho bod 76) dovodil, že posuzování otázky veřejného zájmu nemá v případě hodnocení znaku spočívajícího v souhlasu vlastníka s veřejným užíváním místo. V odkazované věci Nejvyšší správní soud výslovně uzavřel, že „*správní orgány (...) nepřipustně směřovaly otázku rozsahu souhlasu (užívání veřejností) s otázkou veřejného zájmu, který je nutné zkoumat při posuzování naplnění znaku posledního, jímž je existence nutné komunikační potřeby*“. V tomto ohledu tedy východisko krajského soudu, který výslovně požadavek veřejného zájmu v této souvislosti zmiňuje, není přiléhavé.

[23] Pro přezkum napadeného rozsudku je nicméně podstatné, že krajský soud sice ve stěžovateli zdůrazňovaném bodě 22 rozsudku uzavřel, že v dané věci veřejný zájem na obecném užívání sporné komunikace neshledal, nicméně v navazující části odůvodnění (bod 23 rozsudku) se konkrétně zabýval tím, zda užívání dané cesty „*není pouze v jejich zájmu* [stěžovatelů, pozn. NSS], *ale v zájmu široké veřejnosti*“. Svůj závěr, podle něhož sporný znak veřejně přístupné účelové komunikace není v dané věci naplněn, pak nepostavil na tom, že by pro veřejné užívání takové komunikace nebyl dán veřejný zájem, nýbrž na tom, že nedocházelo „*k dlouhodobému obecnému užívání širší veřejností v minulosti, které by bylo vlastníkem trpěno*“. Krajský soud pak nevyloučil, že sporná cesta může být pro některé vlastníky přilehlých nemovitostí nezbytnou komunikační potřebou. Je třeba zdůraznit, že zmíněný požadavek na „užívání širší veřejností“ je standardní součástí judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž s ním výslovně pracuje i stěžovateli zmiňovaný rozsudek čj. 5 As 396/2021-91 (viz jeho bod 66). Ten mimo jiné uvádí, že „*souhlas se nesmí vztahovat toliko na omezený okruh konkrétně určených osob, ale na využití pozemku širokou veřejností*.“

[24] S ohledem na výše uvedené je tedy nutno shora reprodukované východisko napadeného rozsudku korigovat, neboť veřejný zájem nelze považovat za předpoklad (podmínku) naplnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícího v souhlasu vlastníka s veřejným užíváním komunikace. Krajský soud se se nicméně z hlediska obsahu a podstaty svých úvah, na nichž založil napadený rozsudek, zabýval právě tím, zda byl dán konkludentní souhlas vlastníka s užíváním komunikace širokou veřejností. Zmíněné východisko krajského soudu (ani jiné dílčí zmínky napadeného rozsudku o veřejném zájmu) nelze vnímat tak, že by na nich krajský soud závěry napadeného rozsudku vystavěl. Jejich podstata se totiž primárně odvíjí od toho, že podle krajského soudu nebyla sporná komunikace užívána širokou veřejností, a nikoliv od toho, že by nebyla naplněna podmínka existence veřejného zájmu na obecném užívání dané komunikace. Ostatně i v tomto bodě lze poukázat na to, že právě i proti závěru týkajícímu se (ne)užívání komunikace širokou veřejností míří i další kasační argumentace stěžovatelů.

[25] Přestože tedy tato část kasační argumentace již byla přípustnou (polemizuje s konkrétními závěry odůvodnění napadeného rozsudku), nelze jí přisvědčit v tom smyslu, že by v jejím důsledku mělo dojít ke zrušení napadeného rozsudku.

III.c Neprovedení navržených důkazů a nezjištění stavu věci

[26] Jak již bylo shora naznačeno, přestože stěžovatelé systematicky zařadili kasační argumentaci týkající se neprovedení jimi navržených důkazů až za část kasační stížnosti

věnovanou samotné podstatě věci (existenci konkludentního souhlasu s užíváním komunikace), považoval Nejvyšší správní soud za nutné vypořádání části kasační stížnosti týkající se dokazování předradit. Pokud by totiž shledal pochybení týkající se zjištění skutkového stavu (neprovedení důkazů), resp. nedostatků odůvodnění, které by mohly ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného (napadeného rozsudku), bylo by nutno rozsudek krajského soudu zrušit již z tohoto důvodu a řešit samotnou podstatu věci by pak v takové situaci bylo předčasné.

[27] Stěžovatelé v dané části kasační stížnosti krajskému soudu v první řadě vytýkají, že jim není zřejmé, jak by mohlo přečtení čestných prohlášení vést k prodloužení řízení a za zcela nepřezkoumatelné v návaznosti na to považují odkazy krajského soudu na „*ostatní listiny dokládající situaci na místě*“, resp. „*historické záměry majitelů*.“

[28] K tomu je nutno v první řadě předeslat, že zmínka krajského soudu o možném prodloužení správního řízení není nosným důvodem, na kterém by byl napadený rozsudek v dané části postaven. Ostatně sami stěžovatelé v tomto ohledu pouze uvádějí, že jim není zřejmé, jak by k prodloužení mohlo dojít. Tato jejich poznámka (bez dalšího) však představuje spíše obecný povzdech nad uvedenou poznámku krajského soudu než projednatelnou kasační námitku, v jejímž rámci by Nejvyšší správní soud měl (mohl) napadený rozsudek přezkoumat (srov. usnesení NSS ze dne 26. 3. 2023, čj. 8 As 163/2021-59). Jde-li pak o citované části odůvodnění napadeného rozsudku, které stěžovatelé považují za nepřezkoumatelné, pak ani v tomto ohledu jim nelze přisvědčit. Aniž by zde Nejvyšší správní soud hodnotil správnost citovaných závěrů napadeného rozsudku, z jeho obsahu a kontextu odůvodnění je zřejmé jak to, co krajský soud mínil „*historickými záměry majitelů*“ (viz zejména bod 21 napadeného rozsudku, v němž je „*záměr původního vlastníka*“ opakovaně zmiňován), tak i co měl na mysli „*ostatními listinami*“ (krajský soud zmiňuje na různých místech rozsudku protokol z místního šetření, resp. čestná prohlášení osob zúčastněných na řízení). Podle Nejvyššího správního soudu tedy v tomto směru napadený rozsudek není nepřezkoumatelný a z jeho odůvodnění je zřejmé, proti jakým úvahám krajského soudu se stěžovatelé mohli bránit a z čeho v tomto směru vyšel.

[29] Stěžovatelé v této části kasační stížnosti dále poukazují na to, že jim není zřejmé, jak může být čestné prohlášení jediné přímé pamětnice (I. H.) v rozporu s čestnými prohlášeními pozdějších (nových) vlastníků. Připomínají, že tento rozpor měly odstranit právě správní orgány. Nejvyšší správní soud též nepřehlédl, že v souvislosti s tímto okruhem kasačních námitek stěžovatelé v úvodu kasační stížnosti zmiňují i to, že jimi navrhané důkazy neprovedl ani krajský soud. V tomto ohledu však považuje Nejvyšší správní soud za nutné předně osvětlit, že listinami založenými ve správním spisu se v řízení před správními soudy dokazování neprovádí (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-17). Nejvyšší správní soud ověřil, že čestná prohlášení týkající se sporné komunikace (zejména stěžovateli opakovaně zdůrazňované čestné prohlášení I. H.) jsou součástí správního spisu, a stěžovatelé neuvádí, že by nějaké čestné prohlášení součástí správního spisu nebylo. V takové situaci tedy rozhodně nebylo třeba, aby jimi krajský soud dokazování prováděl. Lze ostatně dodat, že již z toho, že krajský soud poukazoval na „*kontrapozici*“ čestných prohlášení předložených osobami zúčastněnými a stěžovatelem, je zřejmé, že se s jejich obsahem seznámil a hodnotil jej. Pokud by snad naposledy zmíněná část argumentace stěžovatelů případně mířila k tomu, že krajský soud měl sám provést výslechy některých svědků,

pokračování

Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že z textu žaloby stěžovatelů není zřejmé, v jakém rozsahu a ve vztahu k jakým osobám tak měl krajský soud postupovat.

[30] Nejvyšší správní soud považuje ve vztahu k této části kasační stížnosti dále za nutné poukázat na to, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obecně zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (k tomu viz rozsudky NSS z 14. 8. 2019, čj. 8 As 153/2019-39, nebo z 13. 9. 2017, čj. 7 As 208/2017-20, a rozsudek rozšířeného senátu z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a z 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[31] V nyní projednávané věci stěžovatelé především nijak konkrétně nevysvětlují, jaká část a kterého z čestných prohlášení zpochybňují závěry krajského soudu. Jde-li o stěžovateli především zdůrazňované čestné prohlášení I. H., s ohledem na jeho znění (součástí správního spisu je čestné prohlášení osoby tohoto jména ze dne 21. 1. 2022) především není bez dalšího zřejmé na základě čeho z něj stěžovatelé dovozují, že má svědčit užívání sporné komunikace širokou veřejností. Text daného čestného prohlášení se totiž týká užívání dané cesty ze strany rodiny paní H. Ostatně i podstata věcné kasační argumentace stěžovatelů míří do (ne)pravidelnosti užívání dané komunikace širší veřejností, a nikoliv ze strany některé z rodin vlastnicích některou z přiléhajících nemovitostí (k čestným prohlášením viz též bod [36] níže). Za těchto okolností a vzhledem k podobě uplatněné kasační argumentace může Nejvyšší správní soud jen stěží dospět k závěru o nedostacích ve zjištěném skutkovém stavu či pochybením při provádění dokazování, které by mohly ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí a jejichž důsledkem by mělo být zrušení napadeného rozsudku.

III.d Užívání komunikace širokou veřejností a (ne)pravidelnost takového užívání

[32] V rámci další části kasační argumentace (kterou uplatnili jako v pořadí třetí) pak stěžovatelé vznesli otázku, zda nepravidelné užívání komunikace širokou veřejností představuje její obecné užívání. Zde tedy krajskému soudu vytýkají nesprávné posouzení právní otázky a namítají, že pravidelnost užívání cesty není podstatná. Podstatné naopak podle nich je, zda vlastník umožnil užívání neurčitě stanovenému okruhu osob.

[33] I v této části kasační stížnosti předně nelze přehlédnout dílčí zmínku stěžovatelů o tom, že se krajský soud nezabýval určitou částí jejich argumentace. Konkrétně poukazují na to, že se v napadeném rozsudku nevyjádřil k otázkám tvrzeného využití komunikace k procházkám a ke sportování. V tomto ohledu je třeba připustit, že krajský soud v příslušné části odůvodnění tato tvrzení skutečně výslovně nezohledňuje (nezmiňuje), byť v žalobě je stěžovatelé uváděli. Učinili tak ovšem pouze stručně a zcela obecně („sportování“ v části 3.1 žaloby), resp. bez konkrétní vazby na využití dané cesty širokou veřejností („procházky“ v části 3.1 i v závěru části 3.2 žaloby). Opomněl-li krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku výslovně reagovat na tyto zmínky, nelze z toho dovozovat, že by v důsledku toho byl napadený rozsudek nezákonný (nepřezkoumatelný). V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015,

čj. 8 Afs 71/2012-161). V nyní projednávané věci krajský soud užívání dané cesty širokou veřejností v odpovídající míře podrobnosti hodnotil, přičemž mimo jiné vyšel z toho, že daná cesta nevede k žádnému cíli (kromě toho, že se jedná o přístupovou komunikaci k úzce vybranému počtu nemovitostí). Pokud se v této souvislosti tvrzenými procházkami a sportováním výslovně nezbyval, nelze z toho v takové situaci bez dalšího nepřezkoumatelnost rozsudku dovozovat. Z odůvodnění napadeného rozsudku pak není ani zřejmé, že by snad krajský soud přístup k ovocným sadům „kriminalizoval“, jak stěžovatelé v kasační stížnosti taktéž tvrdí.

[34] Jde-li pak o samotnou podstatu této části kasační argumentace (stěžovateli vymezenou spornou právní otázkou), k té je třeba předeslat, že odůvodnění napadeného rozsudku nepojímá „pravidelnost“ užívání komunikace jako obecné kritérium svědčící (konkludentnímu) souhlasu vlastníka komunikace s takovým užíváním. Krajský soud výslovně upozornil na to, že se věcí zabýval v celém jejím kontextu (viz například bod 23 rozsudku), v rámci něhož dospěl k závěru, že mimo jiné cestu využíval příležitostně určitý okruh lidí jako návštěva směřující k přiléhajícím nemovitostem, což může zahrnovat i větší příležitostné akce. Zdůraznil závěry místního šetření, podle nichž se jedná o jedinou přístupovou komunikaci k úzce vybranému počtu nemovitostí, která neslouží k jinému účelu.

[35] Nejvyšší správní soud (v míře obecnosti nyní uplatněných kasačních námitek, viz judikatura citovaná shora) uvádí, že pro posouzení otázky konkludentního souhlasu vlastníka komunikace (strpění jejího užívání) je podstatné mimo jiné právě to, kdo všechno cestu (v jaké míře a za jakých podmínek) užíval, jinak řečeno, zda zjištěný okruh uživatelů již tvoří veřejnost. I odborná literatura (viz komentář k § 7 odst. 1 in: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. [Systém ASPI] Wolters Kluwer) v této souvislosti na příkladu slepé cesty vedoucí ke skupině domů užívané k jejich obsluze (přístup vlastníků a jejich blízkých, návštěv, nájemníků, technická obsluha apod.) uvádí, že byť samotný počet nemovitostí je pouze „odrazovým můstkem“ pro další úvahy, je samozřejmé, že nízký počet obsluhovaných domů vede v drtivé většině případů k závěru, že se o veřejné užívání nejednálo. Výjimku zmiňovaná odborná literatura spatřuje v případech, *„kdy navzdory nízkému počtu obsluhovaných nemovitostí byl počet uživatelů dosti široký (např. by mohlo jít o dům rockové hvězdy, ke které se dlouhodobě sjíždějí na návštěvy různorodé skupiny přátel a fanoušků)“*. Nyní projednávaná věc se pak (opět slovy citovaného komentáře) nachází v *„šedé zóně neurčitosti, kde je potřeba případ od případu posoudit, zda byl okruh uživatelů z pohledu vlastníka cesty spíše jasně ohraničený, či spíše neurčitý“*.

[36] I ve vztahu k této části kasační argumentace pak podle Nejvyššího správního soudu především nelze odhlédnout od toho, že ani sami stěžovatelé užívání dané komunikace širokou veřejností nepopisují (netvrdí) nijak konkrétně, byť se alespoň základní upřesnění nabízelo, a to jak například z hlediska četnosti jimi tvrzených veřejných akcí (nácvik sokolů, volba stárka), tak třeba z hlediska období (dlouhodobosti) konání takových akcí (včetně vázanosti na dobu v níž bylo možno o strpění ze strany původního vlastníka uvažovat) či počtu osob, které se jich účastnily (účastní) apod. Jde-li o další tvrzení stěžovatelů o užití dané cesty, mohlo se upřesnění týkat například i toho, zda se dříve jednalo o turistickou (procházkovou) spojnici k určitému (veřejností vyhledávanému) cíli. Nic takového ovšem stěžovatelé (nejen) v kasační stížnosti neuvádějí a ani to jednoznačně neplyne z čestných prohlášení, které v kasační stížnosti zmiňují. Lze dodat, že Nejvyššímu správnímu soudu

pokračování

nepřísluší za stěžovatele domýšlet, co ve vztahu ke svým tvrzením z některých čestných prohlášení konkrétně dovozují, resp. co z jiných čestných prohlášení popírají.

[37] V případě obecného užívání vzniklého v minulosti dlouhodobým užíváním začasť bude komplikované zjišťovat souhlas vlastníka s takovým užíváním, což platí i pro otázku strpění užívání (z toho ostatně vychází i odůvodnění napadeného rozsudku), a to tím spíše, pokud k němu mělo docházet již době značně vzdálené. To však neznamená, že po stěžovateli nelze požadovat alespoň určitou míru konkretizace jejich tvrzení na základě nichž by bylo možno zpochybnit úsudek krajského soudu o tom, že nelze dovodit užívání dané komunikace širokou veřejností. Stěžovatelé v nynější věci zaměřují svoji kasační argumentaci a spornou právní otázku na to, že pravidelnost užívání cesty není pro posouzení věci rozhodná. Lze připomenout, že skutečnost, podle níž sporná komunikace byla historicky využívána (slovy stěžovatelů) „specificky neurčenou veřejností“ nepopírá ani krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku. Jestliže by nicméně Nejvyšší správní soud za daných okolností přisvědčil dané části kasační argumentace, *ad absurdum* by to znamenalo, že k závěru o existenci veřejně přístupné účelové komunikace by stačilo, pokud by vlastník nebránil tomu, aby komunikaci využil neurčitý okruh osob (vlastníkovi neznámý), byť by k tomu došlo třeba jen párkrát (či dokonce výjimečně) a v časovém intervalu mnoha let. Takto široký výklad by nicméně podle Nejvyššího správního soudu nerefletoval smysl znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícího v souhlasu s jejím užíváním. Ostatně i z pohledu vlastníka komunikace je logické a přirozené, že kvalifikovaný nesouhlas s užíváním komunikace dá najevo toliko ve vztahu k opakujícímu se čtenějšímu užití komunikace než ve vztahu k jejímu využití výjimečného (mimořádného) charakteru.

[38] Přestože tedy pravidelnost užívání komunikace veřejností jistě není nutným předpokladem jejího prohlášení za veřejně přístupnou, k závěru o jejím využívání neurčitým okruhem osob a naplnění znaku spočívajícím v souhlasu s obecným užíváním nemůže být bez dalšího dostatečné, pokud by k veřejnému užití cesty neurčitým okruhem osob došlo pouze zcela mimořádně. Ani tuto část kasační stížnosti tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou, neboť v návaznosti na uplatněnou kasační argumentaci nebylo možno dospět k závěru, že by v dané věci krajský soud stěžovateli vymezenou spornou právní otázku posoudil nesprávně.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z přípustných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[41] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobám

zúčastněným na řízení v nyní projednávané věci však žádnou takovou povinnost soud neuložil. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namístě jim náhradu nákladů řízení přiznat. Proto právo na náhradu nákladů řízení osoby zúčastněné nemají.

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

V Brně 30. května 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu