

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. R. S.**, zast. Mgr. Evou Grabarczykovou, advokátkou se sídlem Pellicova 174/1, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, **za účasti**: I) M. C., zast. Mgr. Danou Lasákovou, advokátkou se sídlem Vejrostova 953/6, Brno, II) JUDr. E. H., zast. JUDr. Martinem Machačem, advokátem se sídlem nám. Svobody 702/9, Brno, III) Ing. J. S., IV) E. S., V) J. S., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2021, č. j. 62 A 141/2018 - 114,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2018,

sp. zn. 5400/OD/MMB/222484/2018/-Ro-/22, kterým žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-Bosonohy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 3. 2017 (rozhodnutí je datováno nesprávně, podle obsahu spisu je rozhodnutí ze dne 27. 3. 2018), č. j. MČBBOS 0627/18/SÚ/Ko. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl, že na pozemcích p. č. 87/9, 112 a 113 v k. ú. Bosonohy se veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nenachází.

[2] Stěžovatel vlastní [společně se svou manželkou Ing. J. S. – osobou zúčastněnou na řízení III)] pozemek p. č. XA v k. ú. Bosonohy. Jelikož nemá ke svému pozemku zajištěn přístup, podal dne 15. 4. 2014 správnímu orgánu I. stupně žádost o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Touto žádostí se domáhal určení, že zpevněná plocha před rodinnými domy V. 131/11 [p. č. XB, ve vlastnictví JUDr. E. H. – osoby zúčastněné na řízení II)], V. 114/13 [p. č. XC, ve vlastnictví M. C. – osoby zúčastněné na řízení I)] a V. 178/15 [p. č. XA, ve vlastnictví stěžovatele a jeho manželky – osoby zúčastněné na řízení III)] je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[3] V průběhu řízení stěžovatel doložil několik čestných prohlášení obyvatelů Bosonoh, kteří uváděli, že k domu na ulici V. 178/15 vždy vedla cesta předzahrádkami domů V. 131/11 a V. 114/13. Schody, které dříve spojovaly pozemek p. č. XA (V. 178/15) s veřejně přístupnými komunikacemi, vedoucí přes pozemek p. č. 87/9 (ve vlastnictví Statutárního města Brna) a pozemek p. č. XE (ve vlastnictví A. V.) předchozí majitelé pozemku p. č. XA nepoužívali, neboť šlo o prudký, pro starší lidi neschůdný terén. Dle obsahu spisu tyto schody v 80. letech minulého století zanikly, jedinou přístupovou cestou se tak stala právě zpevněná plocha předzahrádek domů V. 131/11 a V. 114/13. Majitelé těchto předzahrádek – osoby zúčastněné na řízení I) a II) však stěžovateli, jeho rodině a všem jeho návštěvám tento přístup znemožňují, stěžovatel a jeho rodina je tak nucena užívat jako přístupovou cestu ke svému pozemku pozemek p. č. XF, jehož vlastníkem jsou stěžovatelovi rodiče [osoby zúčastněné na řízení IV) a V)]. Aby se tak do svého domu a na svůj pozemek dostali, musí projít domem svých rodičů (B. nám. 48/57).

[4] Rozhodnutím ze dne 24. 9. 2014, č. j. MČBBOS 1824/14/SÚ/Va, správní orgán I. stupně rozhodl: „*1. Zpevněná plocha na pozemku p. č. 112 hraničící na severozápadě s pozemkem p. č. 87/8, na severovýchodě s budovou č. p. 131 (V. č. or. 11) na pozemku p. č. 112, na jihovýchodě s pozemkem p. č. 87/9 a na jihozápadě nejprve s nezpevněnou plochou zeleně oddělenou obrubníkem a poté s oplocenou jihozápadní nezpevněnou částí pozemku p. č. 112; 2. část zpevněné plochy na pozemku p. č. 87/9 hraničící na severozápadě s pozemkem p. č. 112, na severovýchodě a jihovýchodě s pozemkem p. č. 113 a na jihozápadě ohraničená obrubníkem; 3. zpevněná plocha na pozemku p. č. 113, přilehlá k budově č. p. 114 (V. č. or. 13) a podél svého jihozápadního okraje hraničící s nezpevněnou plochou na tomtéž pozemku oddělenou oplocením, v celé své délce od severozápadní hranice s pozemkem p. č. 87/9 až k jihovýchodní hranici s pozemkem p. č. 87/9; a 4. část zpevněné plochy na pozemku p. č. 87/9 při hranici s pozemkem p. č. 114/1 a budovou č. p. 178 (V. č. or. 15) na něm v délce od plochy uvedené v bodě 3. až ke vchodu do budovy č. p. 178 v její jihozápadní fasádě; vše v k. ú Bosonohy, tvoří veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.*“

Odvolání osob zúčastněných na řízení I) a II) proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2015, č. j. MMB/0467729/2014, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2015, č. j. MMB/0467729/2014, podaly osoby zúčastněné na řízení I) a II) žalobu, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 24. 11. 2016, č. j. 62 A 50/2015 - 154, zamítl. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podaly osoby zúčastněné na řízení I) a II) kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, rozsudek krajského soudu společně s rozhodnutím správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64 připomněl, že účelové komunikace vznikají přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků, kterými jsou (i) existence cesty v terénu (zřetelnost), (ii) naplnění účelu stanoveného v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, (iii) souhlas vlastníků pozemků s jejich obecným užíváním jako komunikace a (iv) nutná komunikační potřeba (neexistence alternativní cesty). Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem správních orgánů ohledně naplnění znaků uvedených výše ad (i) a (ii). Zbývající podmínky ad (iii) a (iv) však nebyly naplněny vůbec, nebo je správní orgány posoudily zcela nedostatečně a nezákonně (viz bod [86] rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[7] Předně Nejvyšší správní soud připomněl, že v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, veřejně přístupná komunikace nevznikne, je-li komunikační spojení zajištěno soukromoprávním institutem. Z obsahu spisu však vyplynulo, že část deklarované komunikace před domem V. 114/13 byla užívána na základě věcného břemene zapsaného v katastru nemovitostí jako věcné břemeno chůze (dnes již katastr nemovitostí žádné věcné břemeno neobsahuje, pozn. Nejvyššího správního soudu). Správní orgány však vyšly z toho, že jelikož bylo podkladem pro jeho zápis do katastru nemovitostí „*pouze předběžné opatření soudu*“ – usnesení Městského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2013, č. j. 73 Nc 21/2013 - 24, nelze jej považovat za překážku deklarace trvalého veřejnoprávního oprávnění k obecnému užívání komunikace. Tento závěr byl dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016 - 64 v přímém rozporu s citovaným nálezem Ústavního soudu. Z důvodu existence tohoto věcného břemene však minimálně na pozemku p. č. XC (V. 114/13) a p. č. 87/9 nemohla být účelová komunikace deklarována.

[8] Dle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu také správní orgány nevzaly v potaz, že stejně jako účelová komunikace za určitých okolností přirozeně vzniká, stejně tak přirozeně může dojít i k jejímu zániku např. tím, že zanikne sledovaný účel, příp. nemovitost přestane plnit nutnou komunikační potřebu, neboť zde byla jiná alternativní přístupová cesta k nemovitosti. Již jednou zaniklá účelová komunikace může být obnovena (znovu vznikne) pouze tak, že dojde opět k naplnění všech čtyř (resp. pěti) znaků, zejm. musí být dán opětovně souhlas jejího vlastníka, jenž se mohl v mezidobí změnit. Souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace je sice neodvolatelný (zavazuje také právní nástupce vlastníků pozemků), avšak pouze do doby, dokud jsou naplněny další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[9] Zánik veřejně přístupné účelové komunikace však správní orgány v projednávané věci nevzaly v potaz. Z vyjádření pamětníků založených ve spise totiž vyplynulo, že přístup k pozemku p. č. XA (V. 178/15) byl zajištěn také prostřednictvím schodů ve svahu (na pozemcích p. č. 87/9 a XE). V době, kdy toto alternativní řešení existovalo, proto účelová komunikace na pozemcích p. č. XB, 87/9 a XC (předzahrádkami domů V. 131/11 a V. 114/13) vzniknout nemohla. K jejímu vzniku mohlo dojít (při splnění ostatních podmínek) až koncem 80. let minulého století, kdy zmiňované schody zanikly. Současně však Nejvyšší správní soud uvedl, že „*i kdyby v té době veřejně přístupná účelová komunikace vznikla, později by opět zanikla, a to odkoupením domu V. 15 majitelem sousedních pozemků p. č. 122 a p. č. 123, panem S. starším v roce 1993. Od této doby nemohla na pozemcích p. č. 112, 113 a 87/9 existovat veřejně přístupná účelová komunikace, neboť zde nebyla splněna podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Přístup k pozemku p. č. 114/1 a k domu č. p. 178 (Vrchní 15) byl totiž realizovatelný po sousedních pozemcích stejného vlastníka. Ačkoli se pan S. st.* [osoba zúčastněná na řízení V)] *vyjádřil, že jako přístup využíval rovněž dotčené pozemky, nemohl je využívat v režimu veřejně přístupné účelové komunikace, nýbrž na základě jiného (soukromoprávního) právního titulu (nabízí se např. výprosa). Není-li „ve hře“ naplnění nutné komunikační potřeby, pak není ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva*“; viz bod [92] rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64.

[10] Vznik (nové) veřejně přístupné účelové komunikace by tak bylo možné datovat nejdříve po zcizení domu V. 178/15 v roce 2008, tj. v době, kdy jej pan S. st. [osoba zúčastněná na řízení V)] daroval svému synovi – stěžovateli; k této době však souhlas vlastníků dotčených pozemků nebyl zjišťován. Správní orgány tak dovozovaly souhlas jako jednu z podmínek vzniku účelové komunikace ohledně doby, kdy účelová komunikace vůbec neexistovala, a jestliže existovala, následně zanikla. Podmínky vzniku účelové komunikace se tak „*časově nestřetly*“ (bod [94] rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[11] Nejvyšší správní soud proto v rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64 uzavřel, že byť byly ke dni rozhodování správních orgánů (rok 2014 a 2015) dovozeny 3 znaky účelové komunikace, souhlas vlastníků dotčených pozemků s užíváním cesty veřejností nelze z rozhodnutí, ani ze spisu zjistit – naopak, tito vlastníci se vznikem účelové komunikace zásadně nesouhlasí. Přinejmenším osoba zúčastněná na řízení I) jako vlastník pozemku p. č. XC (V. 114/13) má svou předzahrádku oplocenou, přičemž se na ní často (od roku 2006 do roku 2013) volně pohyboval pes, který nebyl majiteli zajištěn. U takového jednání lze uvažovat spíše o vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu s užíváním pozemku veřejností. Nadto vlastníci dotčených pozemků setrvale uváděli, že průchod předzahrádkami povolili pouze konkrétně určeným osobám, tj. manželům S. ml. (stěžovateli a jeho manželce), a to po narození dítěte, aby mohli pohodlněji přejít s kočárkem, jejich návštěvám v jejich doprovodu, poštovnímu doručovateli, příp. dříve třem zaměstnancům pana S. st. To však nelze považovat za souhlas s užíváním pozemku kýmkoli, neboť účelová komunikace podléhá obecnému užívání každému. Takový souhlas nelze dovozovat tam, kde pozemek užívá pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy (např. výprosy) či o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí.

[12] Závěrem Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64, uvedl, že prvostupňové rozhodnutí (ze dne 24. 9. 2014, č. j. MČBBOS 1824/14/SÚ/Va) je nepřezkoumatelné, pokud jde o ve výroku uvedené vymezení účelové komunikace (viz

výše bod [4] tohoto rozsudku). Z tohoto vymezení totiž nelze seznat *„profil, délku nebo šířku deklarované cesty, a tedy v rozhodnutí absentuje informace, v jakém rozsahu se vlastnické právo majitelů dotčených pozemků omezuje za účelem obecného užívání*“ (bod [97] rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64). Nejvyšší správní soud proto citovaným rozsudkem zrušil rozsudek krajského soudu a rozhodnutí obou správních orgánů.

[13] Po zrušení uvedených rozhodnutí správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 27. 3. 2017 [správně 27. 3. 2018], č. j. MČBBOS 0627/18/SÚ/Ko, rozhodl, že na pozemcích p. č. 87/9, XB a XC v k. ú. Bosonohy se veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích nenachází. Správní orgán I. stupně zdůraznil, že souhlas vlastníků dotčených pozemků s jejich užíváním veřejností nebyl dán. Tuto cestu veřejnost neužívá – tato „ulička“ je slepá, nevede k žádnému turistickému cíli, vede pouze ke vchodu domu V. 178/15.

[14] Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal stěžovatel odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 7. 2018, sp. zn. 5400/OD/MMB/222484/2018/-Ro-/22, zamítl a napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že nijak nezpochybňuje právo stěžovatele na přístup k vlastnímu domu, je však přesvědčen, že tohoto přístupu se stěžovatel nemůže domoci prostřednictvím deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, ale prostřednictvím občanskoprávních institutů.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[15] Rozhodnutí žalovaného (tj. rozhodnutí ze dne 23. 7. 2018, sp. zn. 5400/OD/MMB/222484/2018/-Ro-/22) napadl stěžovatel žalobou, kterou krajský soud podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Krajský soud uvedl, že souhlas vlastníků dotčených pozemků s obecným užíváním jejich pozemků je takovým znakem, u něhož je nutné zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o okruh blíže neurčený - tj. veřejnost, která cestu užívá buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (ten nevyjádřil kvalifikovaný nesouhlas), pak je daný znak (souhlas) naplněn. Jestliže však vlastník umožňuje užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh je jasně ohraničený, může se jednat nanejvýš o výprosu, která představuje formu jakési „laskavosti“, vlastník ji však může odvolat.

[16] Krajský soud v napadeném rozsudku zdůraznil, že sporná komunikace je slepá a spojuje nemovitost ve vlastnictví stěžovatele a jeho manželky s místní komunikací. Skutečnost, že je komunikace slepá, nutně nemusí znamenat, že není využívána veřejností. V projednávané věci je však evidentní, že tato sporná komunikace neslouží k žádnému průchodu veřejnosti, nýbrž pouze pro průchod vlastníků domu V. 178/15 (stěžovatele), jejich návštěv, případně nezbytného servisu klientů stěžovatelovy manželky – daňové poradkyně. Jde tak o osoby, které cestu využívají výlučně na základě vztahu k vlastníkům pozemku p. č. XA (na základě jejich pozvání). Úvaha o tom, že spornou cestu neužívá veřejnost, je nadto dle krajského soudu podpořena tím, že předzahrádky domů V. 131/11 a V. 114/13 (kudy má sporná cesta vést) jsou oplocené, je tudíž vysoce nepravděpodobné, že by náhodný kolemjdoucí považoval tuto cestu za volně přístupnou a bez váhání ji využil.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64 pak jasně uvedl, že v rozhodné době vyjadřovala osoba zúčastněná na řízení I) s takovým využíváním dotčeného pozemku jasný nesouhlas, stejně jako jeho předchozí vlastníci. Krajský soud proto ve shodě s žalovaným a správním orgánem I. stupně uzavřel, že znak spočívající v souhlasu vlastníků dotčených pozemků nebyl naplněn.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[17] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatel především zdůraznil, že sporná cesta je určena pro užití chodci, přičemž okruh osob, které tuto cestu využívají, je dán zejména způsobem a účelem užití komunikace. Žádný z vlastníků této cesty předem její veřejné (obecné) užívání nevyloučil. Cesta je zpevněná zámkovou dlažbou a oplocení zbudované osobou zúčastněnou na řízení I) má branku, která až do června 2013 umožňovala volný přístup (nebyla uzamčena). Cesta nebyla omezena ani žádnou značkou, např. s nápisem „vstup zakázán“ či „soukromý pozemek“. Účelová komunikace je fakticky nejnižší kategorií cest a z povahy věci neslouží k naplnění nutné komunikační potřeby stovkám subjektů, ale pouze potřebám vlastníků napojovaných nemovitostí. Tato cesta byla prokazatelně užívána mnoha osobami v letech 2008 až 2013, k čemuž správní orgány, ani krajský soud nepřihlédly. Souhlas s užíváním pozemků veřejností je dle stěžovatele zcela zřejmý z jejich zpevnění a osazením zámkovou dlažbou, která účelovou komunikaci věcně vymezuje, proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, eventuálně aby zrušil také rozhodnutí obou správních orgánů.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že obě správní rozhodnutí, jakož i rozsudek krajského soudu jsou v souladu s předchozím zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016 - 64, proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

[19] Osoba zúčastněná na řízení II) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že podanou kasační stížnost považuje za nepřípustnou. Krajský soud totiž rozhodoval znovu poté, co Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušil. Stěžovatel přitom neuvedl, v čem by krajský soud nerespektoval dříve vyslovený závazný právní názor. Dle jejího přesvědčení by tak měl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřípustnou odmítnout. Současně však osoba zúčastněná na řízení II) uvedla, že pokud by Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou, měl by ji jako nedůvodnou zamítnout. Rozsudek krajského soudu je totiž věcně správný, přičemž krajský soud se při svém rozhodování neodchýlil od dříve vysloveného závazného právního názoru, kterým je v nyní projednávané věci vázán také samotný Nejvyšší správní soud. Osoba zúčastněná na řízení II) má za to, že souhlas vlastníků dotčených pozemků nebyl dán, a to ani konkludentně. Opačný závěr nevyplývá z obsahu spisu, ani z provedeného dokazování. Není pravdou, že by se krajský soud opomenul s některými skutečnostmi vypořádat. Závěr, že souhlas vlastníků nebyl dán, vyplývá také z toho, že dotčené pozemky, přes které má účelová komunikace procházet, jsou oplocené. A skutečnost, že tito vlastníci v minulosti tolerovali průchod stěžovatele, ještě neznamená, že souhlasili s tím, aby jejich pozemky užíval kdokoli (veřejnost).

[20] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se k podané kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda byl dán souhlas vlastníků pozemků, na kterých měla být účelová komunikace deklarována, jako jedna z podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.

[24] Před věcným posouzením této otázky Nejvyšší správní soud v návaznosti na vyjádření osoby zúčastněné na řízení II) uvádí, že kasační stížnost není nepřípustná. Nejvyšší správní soud totiž předchozím rozsudkem zrušil nejen rozhodnutí krajského soudu, ale také rozhodnutí správního orgánu II. i I. stupně. V takovém případě jsou správní orgány povinny ve věci znovu rozhodnout – vydají nové rozhodnutí, které, je-li následně napadeno správní žalobou, tvoří nový předmět řízení u krajského soudu. Jako takové je proto rozhodnutí krajského soudu přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem bez omezení vztahujících se na opakovanou kasační stížnost, tj. aniž by kasační stížnost byla nepřípustná.

[25] Nutno však připomenout, že i v takovýchto případech jsou právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vázány jak správní orgány, tak následně krajský soud a Nejvyšší správní soud samotný, nedojde-li ke změně skutkových poměrů v dané věci např. v důsledku provedení dalšího dokazování správními orgány, příp. v důsledku doplnění dokazování krajským soudem. K takové situaci však v nyní posuzovaném případě nedošlo. Po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu správní orgány neprováděly další dokazování – po vrácení spisového materiálu Nejvyšším správním soudem správní orgán I. stupně pokračoval v řízení, umožnil účastníkům řízení se k věci vyjádřit (viz přípis ze dne 16. 11. 2017, č. j. MČBBOS 2322/17/SÚ/Ko) a následně vydal rozhodnutí ze dne 27. 3. 2017 [správně ze dne 27. 3. 2018], č. j. MČBBOS 0627/18/SÚ/Ko, kterým rozhodl, že na pozemcích p. č. 87/9, XB a XC v k. ú. Bosonohy, se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. V daném případě nedošlo ani ke změně právních poměrů, příp. k podstatné změně judikatury, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). V projednávané věci krajský soud předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu plně respektoval, z tohoto pohledu mu proto nelze nic vytknout.

[26] Pokud jde o věcné podmínky vzniku účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, Nejvyšší správní soud připomíná, že účelová komunikace je definována čtyřmi základními znaky. Těmito znaky jsou (i) existence (patrnost) cesty v terénu, (ii) naplnění účelu stanoveného v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

(tyto dva znaky vyplývají přímo ze zákona o pozemních komunikacích); (iii) souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako komunikace a (iv) nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba (tyto další dva znaky byly dovozeny judikaturou – k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS; ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS; ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 85, č. 3571/2017 Sb. NSS; dále srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06; ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10; či ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10).

[27] Nejvyšší správní soud v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64 uzavřel, že znaky účelové komunikace ad (iii) a (iv) nebyly naplněny buď vůbec, nebo je správní orgány posoudily zcela nedostatečně. V dalším řízení proto správní orgány znovu posuzovaly, zda jsou všechny znaky účelové komunikace skutečně naplněny; dospěly přitom (s ohledem na vyslovené závěry Nejvyššího správního soudu) k závěru, že znak nutné komunikační potřeby byl dán minimálně od roku 2008, kdy pozemek p. č. XA daroval pan S. st. svému synovi – stěžovateli. Minimálně od této doby totiž k němu vlastník (stěžovatel) neměl přístup. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 337/2016 - 64, kterým je v nyní projednávané věci vázán i Nejvyšší správní soud samotný (viz výše), do té doby byl vlastníkem pan S. st., který vlastní rovněž sousední pozemky p. č. XF a XG, mohl tudíž k přístupu na pozemek p. č. XA využívat právě tyto pozemky (p. č. XF a XG). Od roku 2008 však pozemek p. č. XA vlastní stěžovatel, který s ohledem na skutečnost, že dříve využívané schody na pozemcích p. č. 87/9 a XE koncem 80. let zanikly, nemá ke svému pozemku jiný přístup, než předzahrádkami domů V. 131/11 a V. 114/13. Pozemky jeho otce jako alternativu chápat skutečně nelze, neboť aby se stěžovatel na svůj pozemek dostal, je nucen projít domem svého otce.

[28] Sporným znakem se tak v posuzovaném případě stal souhlas vlastníků pozemků, na kterých měla být účelová komunikace deklarována; ostatní znaky shledaly správní orgány naplněnými.

[29] V případě zkoumání znaku souhlasu vlastníka je nutné zkoumat okruh uživatelů cesty. Účelová komunikace totiž podléhá obecnému užívání, které spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Zatímco znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice, u souhlasu vlastníka platí, že právě šíře okruhu uživatelů představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosou (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 213/2015 - 14).

[30] V projednávané věci správní orgány uzavřely, že sporná cesta je slepá, nevede k žádnému turistickému cíli, pouze ke vchodu domu V. 178/15. Není proto žádný důvod, aby tuto „uličku“ či „chodník“ kdokoli z řad veřejnosti využíval. Krajský soud pak v napadeném rozsudku uvedl, že přestože skutečnost, že daná ulička je slepá, bez dalšího neznamená, že není užívána veřejností, z okolností projednávané věcí je však evidentní, že spornou cestu nevyužívá nikdo jiný, než právě vlastníci domu V. 178/15, příp. jejich návštěvy. Sousední pozemky p. č. 87/9 a XS, přes které má sporná cesta vést, jsou nadto

oplocené, je tudíž vysoce nepravděpodobné, že by náhodný kolemjdoucí považoval tuto cestu za volně přístupnou a bez váhání ji použil.

[31] S těmito závěry se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a zdůrazňuje, že ona sporná cesta představuje ve své podstatě dlážděný chodník podél na sebe bezprostředně navazujících domů V. 131/11 a V. 114/13, který je nadto na hranicích pozemků (mezi těmito domy) oddělen plotem s brankou obsahující upozornění na volně se pohybujícího psa. Na tuto dlážděnou „uličku" navazují předzahrádky těchto domů, v případě domu V. 114/13 se zmiňovaná zámková dlažba, která uličku tvoří, nachází nejen na sporné cestě, ale zasahuje také dále do této předzahrádky, se kterou tvoří souvislou plochu (terasu). Celá tato předzahrádka (vč. sporné cesty) je ohraničena plotem, který vybudovala paní C. [osoba zúčastnění na řízení I)] poté, co tuto nemovitost koupila (cca kolem roku 2000).

[32] Také fotografie založené ve správním spise podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu prokazují, že sporná cesta skutečně není (a v minulosti ani nebyla) užívána neurčitým okruhem uživatelů – tato ulička (chodník) vede pouze ke vchodu domu V. 178/15, přičemž nic z obsahu spisu nenasvědčuje tomu, že by tomu v minulosti bylo jinak (cesta nikam nepokračuje, nenavazuje na ni žádná pěšina, která by vedla např. do lesa, apod.). Pozemky, přes které má tato cesta vést, jsou jasně ohraničeny plotem, skrze který by musel každý, kdo by měl v úmyslu tento chodník užít, projít.

[33] Správní orgány, jakož i krajský soud proto nepochybily, když uzavřely, že cesta není (a nebyla) užívána blíže neurčeným okruhem osob (veřejností). Z obsahu spisu nadto vyplývá, že vlastníci dotčených pozemků souhlas s jejich užíváním veřejností (tj. mimo vlastníků pozemku p. č. XA a jejich návštěv) nedali. Tento závěr je možné dovodit nejen ze skutečnosti, že své pozemky oplotili, čímž *de facto* zabránili, aby tuto cestičku kdokoli užíval, ale také z jejich tvrzení. Nelze proto dospět k závěru, že by v roce 2008, kdy dle předchozího zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016 - 64 opět vznikla nutná komunikační potřeba užívání dotčených pozemků, vlastníci těchto pozemků s jejich užíváním veřejností souhlasili.

[34] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 213/2015 - 14 zdůraznil, že „*za 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 nejrůznějších 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. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá.*" Nejvyšší správní soud má za to, že nyní projednávaná věc se svou povahou blíží druhé ze zmiňovaných situací – je totiž nesporné, že uvedenou cestu (chodník) užívali převážně pouze vlastníci domu V. 178/15. To ostatně stěžovatel ani nepopírá, pouze doplňuje, že kromě jeho samotného (a jeho rodiny) cestu v minulosti užívali také jeho návštěvy, příp. zaměstnanci otce či klienti manželky – daňové poradkyně.

[35] Z obsahu spisu však rozhodně nelze dojít k závěru, že by vlastníci dotčených pozemků, přes které tyto osoby procházely, byli pasivní, tj. že by v důsledku jejich pasivity na daných pozemcích vznikla účelové komunikace. Naopak – z podkladů založených ve spise vyplývá, že tito vlastníci se proti průchodu většího množství osob vymezovali a své pozemky oplotili. Obsah spisu tak svědčí spíše o tom, že vlastníci dotčených pozemků vyjádřili se vznikem účelové komunikace kvalifikovaný nesouhlas.

[36] Nelze přitom souhlasit s tvrzením stěžovatele, že souhlas vlastníků dotčených pozemků s jejich obecným užíváním vyplývá ze skutečnosti, že tyto pozemky zpevnili např. zámkovou dlažbou. Vybudování jakékoli dlažby či obecně zpevnění pozemku je nutné s ohledem na okolnosti věci a poměry v daném území vnímat jako svobodné rozhodnutí vlastníka o způsobu, jak bude danou nemovitost užívat (vlastníci si jejím zpevněním vybudovali u svých předzahrádek malé terasy). Stejně tak je nepřijatelné, aby byl souhlas s obecným užíváním vyvozen pouze ze skutečnosti, že vlastník pozemku (příp. jeho předchůdce) pozemek neoznačil jako soukromý se zákazem vstupu (k tomu přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS).

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovateli (a jeho rodině) nic nebrání, aby se přístupu ke svému pozemku domáhal prostřednictvím soukromoprávních institutů, jak zdůraznil také v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku č. j. 1 As 32/2012 - 42, nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci; úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého. Ostatně, ze spisu je také zřejmé, že stěžovatel prostředků soukromého práva k zajištění přístupu ke své nemovitosti využil – podal žalobu na zřízení věcného břemene nezbytné cesty k Městskému soudu v Brně, který usnesením ze dne 25. 11. 2013, č. j. 18 C 150/2013 - 58, nařídil Statutárnímu městu Brno [jakožto vlastníku pozemku p. č. 87/9, který užívá paní C. – osoba zúčastnění na řízení I)] a osobě zúčastněné na řízení I) strpět průchod stěžovatele, jeho rodinných příslušníků a návštěv přes pozemky p. č. 87/9 a XC (ke dni rozhodování krajského soudu bylo řízení do doby, než bude o otázce existence účelové komunikace rozhodnuto, přerušeno).

V. Závěr a náklady řízení

[38] Námitky uvedené v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud důvodnými neshledal, proto stěžovatelovu kasační stížnost s ohledem na výše uvedené podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu náhradu nákladů řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal.

[40] Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že

osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. dubna 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu