



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupeného Mgr. Jirím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Š. K.**, zastoupené JUDr. Jaromírem Harvánkem, CSc., advokátem se sídlem Borová 1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2015, čj. KUZL-23482/2015, sp. zn. KUSP-23482/2015/DOP/MH, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2019, čj. 29 A 116/2016-93,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V této věci se řeší otázka, zda na části pozemků parc. č. X a X v katastrálním území X, jejichž vlastníkem je pan M. B., existuje veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Obecnímu úřadu obce X byla v červenci 2010 doručena žádost o vydání rozhodnutí o charakteru komunikace. Žadatelé, manželé K., zde uváděli, že již delší dobu nemohou řádně využívat příjezd ke svému rozestavěnému rodinnému domu, který vede po komunikaci historicky užívané vlastníky okolních pozemků, obyvateli obce i turisty. Vlastníkem pozemků, na nichž komunikace leží, je pan B.

[3] Řízením ve věci byl pověřen jako silniční správní úřad Obecní úřad Lukov (neboť starosta obce X jako oprávněná úřední osoba byl vyloučen z rozhodování). Jeho rozhodnutí byla opakovaně rušena, nakonec však dne 18. 11. 2014 obecní úřad vyhověl žádosti K. a rozhodl o tom, že na části pozemků pana B. leží veřejně přístupná účelová komunikace. Odvolání pana B. proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský úřad Zlínského kraje dne 10. 7. 2015.

[4] Pan B. podal proti rozhodnutí o odvolání správní žalobu, tu však zamítl Krajský soud v Brně svým rozsudkem ze dne 13. 3. 2019 a dal za pravdu žalovanému krajskému úřadu. Krajský soud měl za prokázané, zejména z opakovaných místních šetření provedených obecním úřadem a ze svědeckých výpovědí, že na pozemcích existuje stálá a v terénu patrná zpevněná dopravní cesta; tato cesta představuje spojnici pro vlastníky přilehlých nemovitostí; existuje tu nezbytná komunikační potřeba (v místě údajné alternativní spojnice není patrná dopravní cesta, ale trvalý travní porost); a předchozí vlastníci pozemků konkludentně souhlasili s veřejným užíváním komunikace (nikomu v něm nebránili).

II. Kasační řízení

II.A Kasační stížnost

[5] Pan B. jako stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Vytkl krajskému soudu, že za předchozího vlastníka pozemků považoval vedle J. H. také A. H.. Obecní úřad použil ve svém rozhodnutí výpověď J. H. ze dne 31. 10. 2011, ovšem protokol o výslechu tohoto svědka není součástí správního spisu. (Spis je nekompletní i v jiných ohledech, také chybí soupis součástí spisu.) Krajský soud se spokojil s tím, že J. H. údajně nebránil ve veřejném přístupu; měl však zkoumat, zda cestu skutečně užíval blíže neurčený okruh osob. Ve správním řízení bylo zjištěno jen to, že cestu užíval A. H. na základě věcného břemene a manželé K. na základě souhlasu tehdejšího vlastníka J. H. I pokud snad cestu občas užívali další vlastníci okolních pozemků, nenaplnuje to ještě podmínku užívání cesty blíže neurčeným okruhem osob.

[6] Stěžovatel nesouhlasil ani s hodnocením charakteru alternativní cesty. Z (třetího) místního šetření konaného dne 17. 10. 2014, na kterém měla být konečně projita alternativní cesta, jsou ve spisu založeny dvě různé verze protokolu, k nimž navíc nejsou přiřazeny fotografie. Stěžovatel předložil krajskému soudu při jednání vlastní fotografie z ledna 2019, soud z nich však neučinil žádná zjištění, a navíc opomenul fotografie přiložené k žalobě. To, že manželům K. bylo vydáno stavební povolení, ještě neznamená, že se stavební úřad skutečně zabýval přístupovou cestou a že šlo právě o cestu přes stěžovatelovy pozemky. Krom toho K. podle vlastních slov požádali před vydáním stavebního povolení o souhlas J. H. (už z toho je patrné, že cesta nebyla veřejně přístupná a užívaná širokou veřejností). Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, který nepovažuje za potřebné zkoumat nutnou komunikační potřebu a jehož se dovolávají správní úřady, je ojedinělý a vybočuje z dosavadní ustálené judikatury.

[7] Správní orgány se vůbec nezabývaly stěžovatelovým tvrzením, že sporná cesta leží v uzavřeném areálu vymezeném na jednom konci jedním křídlem brány osazené stěžovatelem (druhé křídlo mu bylo odcizeno) a na druhém konci bránou u domu A. H. Přitom sám pan K. ve svém podání ze dne 30. 5. 2011 uvedl, že do poloviny cesty zasahuje zavřená (stěžovatelova) brána, kvůli níž prakticky nelze projet automobilem.

II.B Vyjádření žalovaného a paní K.

pokračování

[8] Žalovaný potvrdil, že i když byl ve věci vyslechnut i A. H., nebyl tento svědek v minulosti vlastníkem pozemků, na nichž leží sporná cesta, jen sám tuto cestu využíval. Svědek však uvedl, že cestu využívali i jiní obyvatelé X. Součástí spisu je jen fragment protokolu o výslechu svědků ze dne 31. 10. 2011, ovšem před předáním soudu byl spis kompletní. Protokol ze dne 17. 10. 2014 je ve spisu založen i v pracovní verzi, v čemž žalovaný nevidí nic nekalého. Žalovaný upozornil na to, že stěžovatel v minulosti nezpochybnil ani protokoly o ústním jednání a místním šetření ze dne 28. 5. 2012 a 17. 10. 2014, i když se v nich opakuje sdělení J. H., že on sám ani jeho otec nebránili veřejnému přístupu na cestu. V řízení nebylo podle žalovaného prokázáno, že by cestu užívali jen manželé K. Není ani podstatné, že se K. dříve snažili řešit přístup k nemovitosti prostředky soukromého práva: ani zřízení věcného břemene (zde pro A. H.) samo o sobě nevylučuje vznik veřejně přístupné účelové komunikace (krom toho věcné břemeno bylo zřízeno v roce 1985 a stěžovatel nabyl pozemky až o dvacet let později). Alternativní cesta neexistuje i proto, že částečně leží za oplocením u rodinného domu. Brána na stěžovatelově pozemku nesvědčí o existenci uzavřeného areálu, naopak může jít jen o překážku na veřejně přístupné účelové komunikaci.

[9] Paní K. jako osoba zúčastněná na řízení mj. upozornila na stěžovatelův souhlas s existencí veřejně přístupné účelové komunikace, který byl vysloven na jednom z místních šetření. U soudu stěžovatel předložil neuspořádanou sadu fotografií z okolí, z nichž krajský soud stěží mohl zjistit cokoli významného. Paní K. vybrala několik, s jejichž pomocí soudu vysvětlila situaci v místě, a stěžovatel to nijak nezpochybnil. Celá komunikace (nejen dva pozemky z jejího průběhu) je v pasportu komunikací obce X vedena jako cesta („KH.“) a využívali ji mimo jiné H., K. a G., pan K., paní O. a paní K. Nemůže jít o uzavřený areál, protože cesta postupně probíhá po pozemcích patřících obci (původně paní O.), panu B., opět obci (původně paní K. a jejím rodičům) a opět panu B. (spor je jen o části ležící na parcelách pana B.). Paní K. zdůraznila, že před započítáním stavby požádali pana J. H. o souhlas s přístupem především z opatrnosti. Na svých postojích pak setrvala i v reakci na stěžovatelovu repliku.

II.C Replika

[10] Stěžovatel trval na tom, že s existencí cesty nesouhlasil, jen nastínil z dobré vůle možnou dohodu. Zdůraznil, že vedení cesty jako účelové komunikace v pasportu svědčí jen o naplnění zákonných znaků účelové komunikace – ne však o nutné komunikační potřebě, ani o souhlasu vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob. Výčet uživatelů cesty, který provedla paní K., nevypovídá o tom, že by cestu užíval neomezený okruh osob (většinou jde o osoby, které mají rodinné vazby k H. či k paní K., a je nejasné, proč byl mezi účastníky řízení zahrnut i pan K., který nevlastní v okolí žádné pozemky). Stěžovatel reagoval i na stav spisu. Pokud žalovaný „odkazoval na protokol o výslechu svědků“ ze dne 31. 10. 2011, ve skutečnosti tím mínil jen „záznam o průběhu místního šetření ze dne 31. 10. 2011“, o němž se zmiňuje rozhodnutí obecního úřadu. Přitom toho dne se konalo jen ústní jednání, nikoli místní šetření, a navíc krajský soud při jednání tento protokol vůbec nerekapituloval.

III. Právní hodnocení

[11] Kasační stížnost není důvodná. NSS souhlasí se způsobem, jakým věc posoudili žalovaný a krajský soud.

[12] Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Z tohoto ustanovení ve spojení s definicí pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích plynou dva nutné znaky veřejně prospěšné účelové komunikace: charakter dopravní cesty patrné v terénu a jeden ze tří zákonných účelů.

[13] Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Taková účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

[14] Judikatura doplnila další dva znaky, bez jejichž splnění nelze v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) rozhodnout o tom, že na určitých pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Těmito podmínkami jsou souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemků (nebo jeho právního předchůdce) s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, čj. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS).

III.A *V kasačním řízení lze projednat jen to, čím se mohl zabývat už krajský soud*

[15] Jak je zřejmé z rekapitulace procesních podání stran, zejména stěžovatel a paní K. jako osoba zúčastněná na řízení předkládají soudu v kasačním řízení množství dílčích sdělení, detailů a skutkových informací, které dosud nezazněly ani ve správním řízení, ani v řízení o žalobě (byť i krajskému soudu stěžovatel předložil mapku s vyznačenou trasou a několik desítek fotografií pořízených na různých parcelách v okolí). Součástí jejich podání jsou například i pasport komunikací obce X; různé výřezy z katastrálních map (zřejmě i historických) či z leteckých map oblasti s vybarvenými plochami a vyznačenými trasami; a také několik fotografií různých částí terénu na tvrzené alternativní komunikaci. Lidsky je tato číla (a často emotivní) polemika pochopitelná, protože obě tyto soukromé osoby v řízení hájí svůj soukromý zájem a snaží se soud přesvědčit jak slovem, tak obrazem. Soud si však nejprve musí vyjasnit, do jaké míry se v kasačním řízení může a má zabývat všemi těmito podrobnostmi.

III.A.1 *Obecně k rozsahu soudního přezkumu*

[16] Zákon nebrání tomu, aby žalobce v řízení před správním soudem uváděl i nová tvrzení, tj. tvrzení, která ve správním řízení nezazněla. Jiná je otázka, nakolik tato procesní taktika nebo případně nedostatečná procesní aktivita během správního řízení může již dopředu snížit pravděpodobnost, že soud se bude meritorně zabývat všemi spornými aspekty věci.

[17] Obecně platí, že nové právní argumenty může jakýkoli žalobce uplatňovat neomezeně a soud se jimi musí zabývat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, bod 38). Právní argumentaci si tedy žalobce může ponechat stranou až do okamžiku podání žaloby, pokud v tom spatřuje nějaký užitek. U skutkových tvrzení je však vždy třeba posoudit, o jaký typ správního řízení šlo.

[18] Ve věcech správního trestání může žalobce předkládat správnímu soudu nová skutková tvrzení, ačkoli je mohl uplatnit už dříve, a soud nemůže jen z tohoto důvodu odmítnout se jimi zabývat (viz body 43, 50-51 právě citovaného usnesení rozšířeného senátu).

pokračování

[19] Podobně tomu bude i ve věcech, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), protože v nich je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Tížilo-li ovšem žalobce ve správním řízení břemeno tvrzení a břemeno důkazní, není možné, aby byl ve správním řízení pasivní a vše doháněl teprve před soudem (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 Afs 103/2009-232, č. 2033/2010 Sb. NSS, bod 44).

[20] Vedle toho tu zbývá skupina řízení, v níž nejde ani o správní trestání či uložení povinnosti z moci úřední, ani zde zvláštní předpisy neukládají účastníkům břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Sem patří i řízení o určení právního vztahu (konkrétně o určení, zda na pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace) podle § 142 správního řádu, které se zahajuje na žádost. Pro dokazování v tomto typu řízení platí obdobně § 141 odst. 4 správního řádu, tj. správní orgán vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny.

[21] Pro všechna správní řízení v těchto zbylých věcech platí koncentrační zásada upravená v § 82 odst. 4 správního řádu (*K novým skutečnostem a ke návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlíží jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve*). Tato zásada omezuje okruh nových skutečností a nových důkazních návrhů, které mohou účastníci uplatnit v odvolacím řízení, na takové novoty, které nemohly být (z objektivních důvodů) uplatněny již v řízení na prvním stupni.

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

[23] Síto, kterým je správní soud oddělen od správního orgánu, se pak stává ještě hustším ve vztahu mezi správním soudem prvního stupně a Nejvyšším správním soudem jako soudem kasačním. NSS není druhou, třetí či čtvrtou instancí v řadě, která by měla komplexně hodnotit skutkový stav a nalézat právo mezi spořícími se stranami. Jeho úkolem je v řízení o kasační stížnosti přezkoumat rozhodnutí krajského soudu o žalobě, tedy zhodnotit, zda se krajský soud dostatečně a správně vypořádal se všemi žalobními námitkami. NSS se nezabývá správním řízením a hmotněprávními úvahami správních orgánů přímo, ale jen zprostředkovaně – ostatně kdyby tomu tak nebylo, byly by krajské správní soudy a jejich přezkumná práce zbytečná. O tom, že obsah a rozsah kasačních námitek je přímo podmíněn obsahem a rozsahem námitek žalobních, svědčí i pravidlo o nepřipustných nových kasačních důvodech (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) a o tom, že v kasačním řízení se nepřihlíží k novým skutečnostem (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

III.A.2 Projednatelné a neprojednatelné kasační námítky

[24] Tento obecný úvod je v projednávané věci důležitý, protože správní žaloba zde byla nejen velmi stručná (jednostránková), ale především laická – zatímco kasační stížnost byla pečlivě,

strukturovaně a profesionálně sepsána na šesti stranách a poté doplněna osmistránkovou replikou. To, že kasační důvody se nesmějí odchylovat od žalobních důvodů, neznamená, že kasační stížnost má znít úplně stejně jako žaloba – to by ji naopak činilo neprojednatelnou (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Platí, že uplatněné žalobní důvody lze v kasačním řízení prohlubovat a konkretizovat. Tato snaha o prohloubení však má své meze. Nelze připustit, aby nastala opačná krajnost než právě popsaná – tj. aby žaloba (stejně jako předtím odvolání) byla jen nahrubo načrtnutým soupisem emotivních tvrzení a teprve v kasační stížnosti žalobce předložil soudu detailní informace, rozebíral postupy správního orgánu, konkrétně argumentoval a kriticky analyzoval dosud zaujaté závěry.

[25] Zákon pro řízení o žalobě nestanoví – na rozdíl od kasačního řízení – aby byl žalobce povinně zastoupen advokátem. Je však v zájmu žalobce, zejména jde-li o věc pro něj tak významnou, jako je věc nyní projednávaná, aby se nechal zastoupit advokátem už v okamžiku, kdy hodlá podat žalobu. Kvalita žaloby totiž určuje směr a hloubku, v níž bude přezkum prováděn, nejen pro krajský soud, ale i pro Nejvyšší správní soud. Stěžovatel v nynější věci byl po část správního řízení zastoupen advokátem, řízení o žalobě však už absolvoval sám a advokáta si znovu vzal až pro kasační řízení. Tato jeho procesní taktika má své důsledky i pro způsob, jakým nyní NSS naloží s jeho kasační stížností.

[26] V žalobě stěžovatel uplatnil tyto námitky:

- komunikace, o níž je spor, sloužila jen pro obsluhu stěžovatelových pozemků, vedle toho na ní má věcné břemeno A. H.;
- A. i J. H. ve svých výpovědích lhali;
- historicky užívala veřejnost alternativní komunikaci, na to má stěžovatel i svědecké výpovědi; ostatně na této alternativní komunikaci, kterou nikdo nikdy fyzicky neprošel, jsou znatelně vyjeté koleje; spornou komunikaci chce paní K. užívat jen z pohodlí;
- sporná komunikace končí u domu paní K.; kudy tedy veřejnost půjde, jde-li údajně o veřejnou komunikaci?
- k veřejnému užívání sporné komunikace nebyl dán souhlas ani mlčky; stěžovatel vlastní pozemky již deset let a předchozí vlastník měl pozemek uzavřen branami.

To je celý obsah žaloby; žádná další tvrzení v žalobě nejsou a nejsou tu ani žádné argumenty, jež by vysvětlovaly a blíže zdůvodňovaly kterékoli z uvedených tvrzení.

[27] Krajský soud projednal věc veřejně, jak si stěžovatel přál. Jednání se zúčastnil jak stěžovatel a úřední osoba žalovaného, tak paní K. se svým advokátem. Krajský soud při jednání provedl důkaz i fotografiemi, které stěžovatel předložil až během soudního řízení. Rozsudek, který krajský soud poté vydal, je tak pečlivý, jak to jen žaloba ve své lakoničnosti umožňovala. Vlastně by ani nemusel být tak dlouhý, protože krajský soud – poté, co rekapituloval tvrzení účastníků – na třech stranách (v bodech 14–21 rozsudku) jen shrnul obecná východiska, jimiž se při posuzování řídil. Reakci na konkrétní žalobní tvrzení obsahují ve skutečnosti jen poslední dva body argumentační části rozsudku (body 22 a 23, tj. strana 7).

[28] V kasační stížnosti stěžovatel nejprve poukázal na četné nedostatky správního spisu (chybějící listiny a chybějící spisový seznam). Těmito nedostatky se ovšem NSS nemůže zabývat, neboť v žalobě stěžovatel podobné pochybení netvrdil. Žalobní námitky byly věcného charakteru: stěžovatel tvrdil, že (mj.) svědek J. H. lhal, ale nenamítal, že by ve správním spisu chyběl protokol o takto zpochybněné svědecké výpovědi. Stejně tak stěžovateli dříve nevadilo, že z místního šetření ze dne 17. 10. 2014 jsou ve spisu založeny dva protokoly a že k těmto protokolům není připojena datovaná fotodokumentace.

pokračování

[29] Mnohá stěžovatelova tvrzení – vedle toho, že dříve nezazněla – nejsou ani tak reakcí na úvahy krajského soudu jako polemikou se sděleními paní K. o různých vedlejších okolnostech (o prodeji a pronájmu pozemků mezi J. H. a stěžovatelem; o vydržení práva průchodu a předešlých civilních soudních řízeních; o majetkových vztazích mezi paní K. a jejími rodiči). Soud je proto nechává stranou.

[30] Další kasační tvrzení se pak sice více vztahují k věci samé, ale stěžovatel je dříve neuplatnil, ačkoli tak mohl a měl učinit už ve správním řízení.

[31] Stěžovatel tak nyní tvrdí, že okruh účastníků a autorů čestných prohlášení podporujících paní K., který správní orgány shromáždily, nevypovídá o veřejné přístupnosti účelové komunikace, ale jen o tom, že předchozí vlastník pozemků mlčky trpěl užívání komunikace ze strany jen několika konkrétních osob, hlavně širšího příbuzenstva. Jak manželé G., tak paní K. jsou totiž podle stěžovatele příbuzní H. Paní O., podle jejíhož čestného prohlášení byla sporná účelová komunikace vždy jedinou přístupovou cestou až k rodinnému domu pana A. H., je zase příbuzná K.

[32] Ani těmito tvrzeními se soud zabývat nebude, protože stěžovatel nedal žádnému z dříve rozhodujících orgánů možnost zkoumat jejich pravdivost a jejich význam pro status sporné komunikace. Procesní strategie, kterou stěžovatel zvolil, nemůže z Nejvyššího správního soudu učinit nalézací orgán, který by měl pomocí dokazování komplexně zjišťovat skutkový stav. Taková role by popírala nejen úkol správního soudnictví obecně, ale smysl Nejvyššího správního soudu zvláště.

[33] Jedinou nepřibuznou osobou, která byla do řízení zahrnuta, je podle stěžovatele pan K., ale jeho účastenství je podezřelé, protože nevlastní v okolí žádné pozemky. Na to reagovala paní K. námitkou (a mapkou), podle níž tu pan K. pozemky vlastní - a aby se dostal na přístupovou cestu k nim, potřebuje použít spornou komunikaci. Tuto debatu považuje soud opět jen za soukromou výměnu názorů mezi stěžovatelem a paní K., k níž bylo shodou okolností využito kasační řízení. Nic o panu K., jeho pozemcích a přístupu k nim v předchozích řízeních totiž nezaznělo, a nemůže to tak být předmětem řízení o kasační stížnosti.

[34] V následující části bude soud reagovat jen na ty námitky, pro něž lze nalézt alespoň nějakou oporu v žalobě, případně na výtky vůči postupu a konkrétním formulacím krajského soudu.

III.B *Věcná reakce na kasační námitky*

[35] Stěžovatel vytkl krajskému soudu nepravdivou zmínku, podle níž byl předchozím vlastníkem pozemků nejen J. H., ale také A. H. Tato výtka je namístě, protože A. H. byl a je vlastníkem domu, k němuž se chodilo po sporné komunikaci, ale nikoli vlastníkem pozemků pod komunikací. Na zákonnost rozsudku však nemá tato nepřesnost žádný vliv, protože tu zůstává výpověď J. H. Ten uvedl, že v průchodu ani průjezdu po komunikaci nikdy nikomu nebránil a nedělal to ani jeho otec.

III.B.1 *Veřejné užívání komunikace*

[36] Stěžovatel upozornil na to, že z čestných prohlášení M. O. a M. K. neplyne, že komunikace byla veřejně přístupná: říká se tam jen to, že šlo o jedinou cestu k domu A. H. To je

pravda, současně se tím ale neprokazuje, že komunikace veřejně přístupná nebyla. Ani správní orgány, ani krajský soud ostatně z těchto čestných prohlášení nic nevyvozovaly: za důkaz o tom, že vlastník věnoval komunikaci veřejnému užívání, považovaly výpověď J. H. Sám stěžovatel ji pokládal za lživou, nijak to ale neupřesnil. Aby toto jeho tvrzení mělo nějakou váhu, musel by stěžovatel prokazovat, že J. H. či jeho otec si nepřáli, aby komunikace byla veřejně přístupná, a aktivně tomu bránili nebo dávali svůj nesouhlas jinak najevo.

[37] Podle stěžovatele bylo v řízení zjištěno jen to, že komunikaci užíval A. H. z titulu věcného břemene a K. na základě souhlasu J. H. Zkoumat však bylo třeba to, zda komunikaci užívala veřejnost a zda se toho domáhala. Ani vlastníci okolních nemovitostí manželé G. a M. K. (k dalším výhradám k nim viz výše) nemohou představovat veřejnost.

[38] V žalobě stěžovatel tvrdil, že komunikace nebyla historicky užívána – jen A. H. z titulu věcného břemene – a jinak sloužila jen k obsluze stěžovatelových pozemků. Stěžovatel sám ale nabyl pozemky až v roce 2005 (až poté, co K. začali stavět svůj dům), takže nemůže spolehlivě vypovídat o tom, co se dělo dříve. Zejména se nemůže jeho tvrzení prosadit proti sdělení dřívějšího vlastníka, který je o této otázce informován nejlépe a který v minulosti nikomu nebránil v přístupu.

[39] V kasační stížnosti stěžovatel doplnil svou námitku o poukaz na rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 63/2013-49. Ten se týkal situace, v níž nebyl prokázán základní prvek obecného užívání, totiž to, že by komunikaci užívala širší veřejnost, resp. že by ji bez dalšího mohl užívat neomezený okruh uživatelů. V oné věci však šlo o to, že účastnice používala sporný pozemek jen jako přístup ke své stavbě, který si v jednotlivých případech sjednávala. K její stavbě krom toho vedla i jiná cesta, která ale byla nepohodlná a nevhodná pro automobil.

[40] V nynější věci je situace jiná. A. H. mohl užívat komunikaci z titulu věcného břemene, ne tak ale K., G. či pan K. I když byl přístup upraven soukromoprávním institutem, nelze ze smlouvy uzavřené pouze s jedním vlastníkem sousedních pozemků usuzovat na to, že na pozemku neleží veřejně přístupná účelová komunikace, jestliže žádné smlouvy nebyly uzavřeny s ostatními osobami, které se tradičně dostávaly ke svým nemovitostem právě po této komunikaci (rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, čj. 1 As 3/2013-191).

[41] Z ničeho nevyplývá, že by se K. museli na přístupu ke svému domu individuálně domlouvat s vlastníkem pozemků pod komunikací. Z protokolů o místních šetřeních není zřejmé, že by se manželé G. či pan K. (jako další přítomní vlastníci) výslovně vyjádřili ke sporné otázce (a k tomu, jak užívali komunikaci oni sami). Současně však při místních šetřeních ani později nevznikli žádné námitky, a lze tak usuzovat, že souhlasili se závěry obecního úřadu.

[42] Již poněkoličaté soud zdůrazňuje, že právě stěžovatel měl a mohl už ve správním řízení, které je určeno ke zjišťování skutkového stavu, zpochybnit předpoklad založený výpovědí J. H. („nebránili jsme s otcem nikomu“), že komunikaci tradičně užívali vlastníci okolních nemovitostí a že ji mohli užívat i náhodní kolemjdoucí, typicky místní občané při venčení psů nebo turisté. (Není totiž pravda, že by komunikace, jejíž část leží na stěžovatelových pozemcích, končila u domu paní K.: pokračuje podél lesa k domu A. H. a lze po ní dojít až do volné krajiny.) Na to, zda J. H. konkludentně souhlasil s veřejným užíváním komunikace, nemá žádný vliv, že stěžovateli jako novému vlastníku nemovitostí tento stav v současné době naopak nevyhovuje.

III.B.2 *Alternativní cesta*

pokračování

[43] Stěžovatel nebyl spokojen ani s tím, že obecní úřad podrobně neprozkoumal alternativní spojení, a ani krajský soud neučinil žádná zjištění z fotografií, i když je tu zřetelně patrná cesta. NSS ve shodě s krajským soudem nevidí na fotografiích žádnou zřetelnou cestu. I za předpokladu, že by tento terén mohl sloužit pro cestu, jej nelze srovnávat se spornou komunikací, která je dobře patrná i na leteckých snímcích a podle zjištění obecního úřadu je částečně i zpevněna kamenivem a betonem. Dále, i kdyby v alternativní trase existovala zřetelná cesta, nevypovídá to nijak o tom, že vlastníci pozemků pod ní udělili v minulosti výslovný či konkludentní souhlas s jejím veřejným užíváním. Tvrzená alternativní cesta totiž také vede po soukromých pozemcích a jejich vlastníci na rozdíl od J. H. nikdy takový svůj postoj nepotvrdili. V žalobě stěžovatel uvedl, že historické (veřejné) užívání alternativní komunikace může doložit i svědecky, nijak to však neupřesnil. (A opět, ani ve správním řízení nebyl konkrétnější.)

[44] Námitka o opomenutém důkazu v řízení před soudem spočívá v nedorozumění. Stěžovatel k žalobě žádné fotografie nepřipojil, pouze letecký snímek oblasti, na němž vyznačil jím prosazovanou alternativní trasu. Fotografie přinesl až k jednání a tam jimi soud provedl důkaz tak, jak je to zachyceno v záznamu z jednání.

[45] Stěžovatel reagoval na úvahu krajského soudu, podle níž byla existence veřejně přístupné účelové komunikace nepřímou potvrzena vydáním stavebního povolení pro K. NSS k tomu zdůrazňuje, že tuto úvahu připojil krajský soud až na samý závěr svého rozsudku jen pro úplnost (o tom svědčí slova „*nepřímo potvrzuje*“) a bez jakéhokoli podnětu v žalobě. Není proto třeba vyčítat krajskému soudu, že se touto otázkou nezabýval hlouběji a že si k tomu neobstaral ono stavební povolení z roku 2002. Ani sdělení K., podle něž před vydáním stavebního povolení požádali o souhlas J. H., nemůže být důkazem, že si K. byli vědomi chybějícího titulu k užívání komunikace a žádali J. H. o výprosu. Stejně tak dobře mohlo jít jen o postup opatrného stavebníka, který se před stavbou obrátí na sousedy, aby předešel problémům do budoucna.

[46] NSS souhlasí se stěžovatelem v tom, že jeho starší rozsudek ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS (podle něž není nutné zkoumat nezbytnou komunikační potřebu, byl-li prokázán souhlas předchozího vlastníka s veřejným užíváním) je ojedinělý a odporuje ustálené judikatuře Ústavního soudu (srov. rozsudek ve věci 5 As 140/2014, citovaný v bodě [14] výše). Tento správný poukaz ale nemůže zpochybnit zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu. Starším rozsudkem argumentovaly ve svých rozhodnutích správní orgány, nikoli krajský soud – a krom toho všechny dosavadní orgány se otázkou nutné komunikační potřeby zabývaly.

III.B.3 Uzavřený areál

[47] Poslední projednatelná námitka kasační stížnosti se týká uzavřeného areálu. V žalobě se stěžovatel této otázky jen letmo dotkl sdělením, že předchozí vlastník měl pozemek uzavřen branami, což stěžovatel jen převzal. To, že v minulosti byla na pozemku komunikace instalována brána, však ještě neznamená, že komunikace ležela v uzavřeném areálu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Za uzavřený areál nelze považovat cestu v krajině, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a přicházet z různých stran. Uzavřenými prostory či objekty budou spíše ty, které jsou uzavřeny zcela, tedy po celém obvodu a způsobem, který brání všem formám obecného užívání (viz Černín, K. – Černínová, M.: Zákon o pozemních komunikacích – komentář. Wolters Kluwer, Praha 2015, komentář k § 7 odst. 2). I kdyby bránu zřídil již předchozí vlastník J. H., důležité bylo, jak s ní zacházel, tedy jestli ji zavíral, a bránil tak

v přístupu všem ostatním kromě konkrétních schválených uživatelů. To ovšem sám J. H. popřel svou výpovědí.

[48] Až nyní stěžovatel upozorňuje jako na důležitý fakt, že brána je i na druhém konci cesty, u domu A. H. I to mohl stěžovatel namítnout ve správním řízení, a neudělal to. Současně je třeba zopakovat, že ani případná brána na druhém konci cesty ve volné krajině z ní nečiní uzavřený areál. Krom toho NSS upozorňuje na to, že stěžovatel není ve své argumentaci důsledný: v žalobě tvrdil, že cesta končí u domu paní K., a veřejnost by tak odtamtud už neměla kam jít, kdežto nyní prohlašuje, že cesta končí až u domu A. H. (asi 500 metrů od domu paní K.).

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Stěžovatelovy námitky byly částečně nepřijatelné nebo založené na nově tvrzených skutečnostech, částečně pak byly nedůvodné. NSS proto kasační stížnost zamítl.

[50] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Ani paní K. jako osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů, protože v řízení neplnila povinnost uloženou soudem. Žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. ledna 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu