



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci žalobců: a) K.W., bytem „X“, b) J.W., bytem „X“, proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11, Pardubice, za účasti: Obec Radiměř, se sídlem Radiměř 170, 569 07, Radiměř, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 19.1.2015, č.j. 3953/ODSH/2015-Sv,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se včasnou žalobou domáhali soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Radiměř ze dne 29.8.2014, č.j. 0693/14/RAD, kterým bylo rozhodnuto dle ust. § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve věci určení právního vztahu předmětné komunikace, a to tak, že pozemní komunikace, napojená na místní komunikaci p.č. 3084/1 KN, jejíž počátek je určen od okraje obecní komunikace p.č. 3084/1 směrem k nemovitosti č.p. 1 Radiměř, st.p. 1224, a nemovitosti č.p. 3, vše v k.ú. Radiměř, nacházející se na pozemku p.č. 1225/1 KN k.ú. Radiměř, je veřejně přístupnou účelovou komunikací min. již od 1.4.1997. Žalobci odůvodnili žalobu následujícím způsobem:

Žalobci své námitky rozdělili do dvou skupin podle charakteru vad, a to na námitky do vad procesních a do vad skutkových.

- 1) **Procesní vady** spatřovali žalobci jednak v tom, že se odvolací orgán nevypořádal se všemi námitkami odvolatelů a tím porušil „zásadu řádného a úplného odůvodnění rozhodnutí.“ Šlo především o skutečnost, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je odkazováno na fotografie označené čísly, které nejsou blíže specifikovány. Tak tomu je i u „mapových podkladů“ z katastru nemovitostí. V této části je tedy rozhodnutí nepřezkoumatelné.
- 2) Dále namítali nevěrohodnost výpovědí svědků M. P. a V. Š. ze dne 14.6.2014, když správní orgány se touto námitkou nezabývaly.
- 3) Obecní úřad jimi navržené důkazy, které žalobce v žalobě přesně označil, odmítl provést, přičemž odmítnutí nebylo řádně odůvodněno. Touto námitkou se odvolací orgán vůbec nezabýval.
- 4) Během správního řízení došlo k manipulaci se spisem, jež spočívala v tom, že správní orgán prvního stupně vrátil žalobcům DVD se záznamem výsledku svědků ze dne 14.6.2014, přestože mělo být součástí spisu trvale. Žalovaný toto pochybení nezhojil.
- 5) Žalobci zde poukazovali na to, že způsob opětovného výsledku svědků ze dne 14.6.2014 je nesprávný, když nedošlo k opětovnému výsledku. Správní orgán prvního stupně zasáhl do výsledku svědka P. tím, že nemusí na otázky položené žalobcem II. odpovídat.
- 6) Dále vznesli žalobci námitku podjatosti úřední osoby v podání ze dne 22.9.2014, ta však nebyla vyřízena a to ani odvolacím orgánem.
- 7) Žalobci namítali též přítomnost další osoby při řízení, touto námitkou se odvolací orgán též nezabýval. Závěrem poukázali na skutečnost, že dne 14.6.2014 neproběhlo žádné místní šetření, o jehož konání by byli vyrozuměni a jehož by se zúčastnili.

Pokud jde o **skutkové vady**, žalobci poukázali na to, že nebyly splněny základní podmínky pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace – tedy existence cesty v terénu, udělení souhlasu s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace a nezbytnost nutné komunikační potřeby. Nedostatek těchto tří předpokladů pak jednotlivě rozepsali jako další tři námitky (krajský soud zahrnul námitky pod body 8, 9 a 10).

Žalobci předně namítli, že ve všech případech vycházely správní orgány z podkladů a důkazů, které nejsou přesvědčivé, nezpochybnitelné a adekvátní.

8) Správní orgány především nezohlednily skutečnost, kterou žalobci uváděli, konkrétně, že od roku 2006 došlo ke značným terénním úpravám, které na pozemku č.p. 1225/1 a jeho okolí provedl vlastník nemovitostí p.č. 1 a dále fakt, že byli žalobci nuceni strpět v období 2010 – 2011 užívání pozemku p.č. 1225/1 jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci a to na základě nezákonných rozhodnutí obecního silničního úřadu ze dne 4.2.2010, č.j. 487/2009 a krajského úřadu ze dne 7.6.2010, č.j. ODSHI-42303/2010-Sv. Tyto nezákonné zásahy zanechaly na povrchu části pozemku 1225/1 svou stopu. Za dopravní cestu pak nelze brát koleje vyježděné do pozemku vozidlem vlastníka čp. 1 v období neoprávněně zbudovaného příjezdu. Navíc část pozemku byla oplocena, takže zde nemohla vést veřejně přístupná dopravní cesta.

9) Žalobci se rovněž neztotožňují se závěrem odvolacího orgánu ohledně uděleného souhlasu s užíváním pozemku jako veřejné přístupové cesty. Tento souhlas nemohl být předchozími vlastníky udělen, a to ani souhlas konkludentní. Předchozí vlastníci se o pozemek nezajímali, nenavštěvovali ho, takže ani nemohli být seznámeni s tím, že by na pozemku byla komunikace zřízena.

10) Pokud jde o nezbytnost nutné komunikační potřeby, poukazovali žalobci na skutečnost, že existuje několik možných spojení nemovitosti čp.1 s místními komunikacemi. Tato spojení označili a znovu uváděli, že při jednání měl být proveden důkaz zvukovým záznamem pořízeným žalobci.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že má za to, že ve svém rozhodnutí se vyrovnal se všemi námitkami, které žalobci uvedli v odvolání. Své závěry odůvodnil. Výsledky svědků P. a Š. ze dne 14.6.2014 se provedly v souladu s ust. § 55 správního řádu a to za účasti žalobce ad b), který sám mohl klást otázky svědkům. Přítomná třetí osoba nevykonávala žádné procesní úkony a byla zde přítomna z důvodu konzultace a poradenství ve věci. V tomto směru žalovaný odkázal na rozhodnutí Veřejného ochránce práv sp.zn. 3302/2012/VOP/MBČ ze dne 30.11.2012. Správní orgán prvního stupně na tuto skutečnost reagoval, když ve svém rozhodnutí uvedl, že řízení vedla pověřená úřední osoba – starosta obce Radiměř, jenž přizval k řízení ve věci konzultační a poradenské činnosti paní N., o čemž účastníky přítomné místnímu šetření vyrozuměl a sdělil důvod přítomnosti této osoby a předložil k nahlédnutí smlouvy o zajištění poradenské činnosti.

Naplněním znaků účelové komunikace se podrobně zabýval jak správní orgán prvního stupně, tak žalovaný. Náležitě byly zjištěny všechny rozhodné znaky. K důvodům nepřipuštění zvukového záznamu se žalovaný ve svém rozhodnutí rovněž vyjádřil. Žalovaný vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí **v mezích žalobních bodů**. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí **dispoziční zásada**. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve

vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu **obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu** (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Žalobce je povinen uvést žalobní námitky v žalobě, soud se nemůže spokojit s odkazem na podání účastníka, které učinil ve správním řízení, např. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek NSS ze dne 28.5.2003, č.j. 5 A 27/2000-49). Uvedení konkrétních žalobních námitek **nelze nahradit zopakováním námitek** uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8 Afs 55/2005-74, dále i srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.2.1995, č.j. 6 A 15/94 39, SP č. 136). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v **obecné rovině**, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Soud není povinen ani oprávněn za žalobce domýšlet, jakými konkrétními kroky mělo dojít k porušení žalobcem namítaných právních ustanovení, z jakých konkrétních důvodů pokládá žalobce žalované rozhodnutí za nesrozumitelné a neřádně odůvodněné, jaké zákonné podmínky nebyly splněny pro prodloužení zajištění a jaké konkrétní skutečnosti svědčí o neoprávněném zásahu do žalobcova práva na osobní svobodu. V tomto ohledu soud poukazuje na **rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010 č.j. 4 As 3/2008-78**, v němž je mimo jiné uvedeno: „Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.....míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. **Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.**“

Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze

dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přešůpek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady *ne bis in idem*, aplikace zásady „*non-refoulement*“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací - srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). **Rozšířený senát NSS** v usnesení **ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84**, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. *ex officio*, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, **nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku** (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Van de Hurk v. Nizozemí*). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce **odlišný názor**, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - **minimálně implicitě** – vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) **vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi **implicitní** (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. **Ústavní soud** v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují 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“ (srov. nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i **Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává** (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem **přepjatého formalismu**, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je **vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace** (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl NSS **v rozsudku ze dne 24.4.2014, č.j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů:**

„...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se **správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek**. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námítky, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na **nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04**, v němž bylo zdůrazněno, že z **hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů**.“

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. **Právo na spravedlivý proces** nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí **odkazovat na toto odůvodnění** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále **zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů** (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přičemž dospěl k **následujícím závěrům**:

Ohledně námitek vad **procesního charakteru**, dospěl krajský soud názoru, že nedošlo k takovým procesním vadám, které by mohly vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. K jednotlivým žalobním námitkám pak uvádí následující:

ad 1) Pokud jde o specifikaci podkladů rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, k této námitce se žalovaný vyjadřuje v odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 4. Podrobně popisuje, na základě jakých důkazních prostředků správní orgán prvního stupně dospěl ke svým zjištěním a závěrům. Tyto skutečnosti vyplývají ze samotného prvostupňového rozhodnutí (místní šetření doložené pořízenou fotodokumentací, mapový podklad KN, mapové vrstevnice dané lokality k.ú. Radiměř, atd.). Krajský soud považuje **označení důkazů a z nich vyplývající skutková zjištění za dostačující**. Podklady jsou součástí spisu a z rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, co se jimi prokazuje. Navíc je to patrné i ze samotného obsahu podkladů (např. fotografie – prokazují se stopy jízdy v terénu, svažitost u pozemku, který označují žalobci jako alternativní možnost přístupu k domu č.p. 1224/1, apod.).

ad 2) K tvrzené **nevěrohodnosti svědeckých výpovědí svědků P. a Š.** krajský soud uvádí, že neshledal žádný důvod pochybovat o těchto výpovědích jakožto náležitých podkladech pro rozhodnutí samotné. Svědek P. po celou dobu řízení vypovídal konzistentně a jasně, správním orgánem byl vždy poučen o náležitostech svědecké výpovědi a případných následcích křivé výpovědi, v dané věci nebyl osobně nijak zainteresován, jelikož předmětný pozemek již nebyl v jeho osobním vlastnictví a k účastníkům řízení měl neutrální vztah minimálně na počátku celého řízení, když postupem času by bylo možno shledat, že vzhledem k vyostřeným vztahům a gradaci vzájemných antipatií mezi účastníky byl svědek P. z celé věci, jak lze vypožorovat z protokolu ze dne 14.6.2014, „*znechucen*“, to však nijak nezpochybňuje jeho

věrohodnost. Dalo by se presumovat, že svědkyně Š., která je osobně zainteresovaná v celé věci, by mohla mít tendenci svou výpověď „příkrášlit“ ve svůj prospěch, nicméně v kontextu s výpovědí svědka P. a dalších důkazů provedených správním orgánem prvního stupně, se její výpověď jeví plnohodnotná a ničím neodporující, tudíž krajský soud stejně jako správní orgány nedospěl k závěru pochybovat o její věrohodnosti.

ad 3) K námitce **neprovedení důkazů navrhnutých žalobci** lze uvést tolik, že je plně na správním orgánu, které navržené důkazy provede a které nikoliv. Návrhy účastníků není správní orgán vázán, což vyplývá již z § 52 správního řádu, kdy „*účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaném pod č. 618/2005 Sb. NSS konstatoval, že soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (ust. § 52 odst. 1 s. ř. s.), toto právo jej však nezavazuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné. Správní orgán prvního stupně podrobně vysvětlil, proč neprovedl navržené důkazy, zejména pokud šlo o DVD žalobců. Listinné důkazy shledal irelevantními, což u každého jednotlivého důkazu odůvodnil. Žalovaný se se závěry prvostupňového správního orgánu ztotožnil, svůj názor rovněž ve svém rozhodnutí na straně 12 odůvodnil. Nelze pak dovodit, že neprovedením těchto důkazů došlo k poškození práv žalobců.

4) Soud se neztotožňuje ani s námitkou týkající se „*manipulace se spisem*“. Ze spisu je naopak patrné, kdy bylo DVD žalobce do spisu zakládáno, to že důkaz svým obsahem nebyl přijat a proč, ale i ta skutečnost, že bylo DVD žalobci vráceno a kdy se tak stalo. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že správní orgán procesně pochybil v tom smyslu, že odmítnutý důkaz vracel zpět odvolateli, nicméně správně zhodnotil na str. 12 rozhodnutí: „*toto procesní pochybení nemohlo mít vliv na správnost a zákonnost rozhodnutí a to vzhledem k tomu, že ze strany silničního správního úřadu došlo k odmítnutí tohoto důkazu s odůvodněním.*“ Z uvedeného tak nelze dovozovat, že by došlo k jakékoli nezákonné manipulaci se spisem.

5) Ani ve **způsobu provedení doplňujících výpovědí svědků** neshledal soud procesní pochybení. Původní procesní nedostatek byl zhojen provedením opětovného výslechu svědků, byť došlo k přečtení protokolu z předešlé výpovědi. Žalobce byl u těchto výslechů přítomen, a sám mohl svědkům klást otázky, jak se i stalo. Svědkové vypovídali pod zákonným poučením o náležitostech svědecké výpovědi, o svědeckých výpovědích byl pořízen protokol. Pokud svědek P. na některé z otázek odmítl odpovídat, nelze ho k tomu nutit. Z protokolu ze dne 14.6.2014 pak není patrné, že by svědkovi bylo úřední osobou řečeno, že odpovídat nemusí. Zde krajský soud dodává, že orgán, který výslech vede, může i takto postupovat, a to pokud otázky shledá nepřipustnými (např. otázky kapciózní, sugestivní) nebo irelevantními.

6) K námitce podjatosti úřední osoby se odvolací správní orgán vyjádřil na straně 12 rozhodnutí, kdy odkázal na rozhodnutí SJS 409/1999, podle něhož „*Má-li mít rozhodnutí o tom, zda má být pracovník správního orgánu vyloučen, smysl, musí rozhodnutí o námitce předcházet rozhodnutí o věci samé, rozhodovat o podjatosti dodatečně zákon zpětně neumožňuje.*“ Krajský soud tuto argumentaci žalovaného shledává nesprávnou, jelikož žalovaný měl rozhodnout o námitce podjatosti samostatným usnesením v souladu s ust. § 14 odst. 2 správního řádu, kdy „*účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se*

o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen "představený")" a to ještě před vydáním meritorního rozhodnutí. Tuto povinnost rozhodnout o námitce podjatosti podané v rámci odvolacího řízení odvolacím orgánem zmiňuje Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 11.3.2004, č.j. 7A 192/2000-76. Nicméně krajský soud žalobcem podanou námitku podjatosti považuje za zjevně účelovou a obstrukční. Žalobce jako důvod podjatosti úřední osoby považuje údajné napadání žalobce starostou obce, tedy pověřené úřední osoby, v jeho rozhodnutí, a to konkrétně výrokem „dále pan W. již uvádí své subjektivní, spekulativní až zavádějící dedukce, které svědčí pouze o důkazní nouzi pana W. Napadání bývalého vedení obce a současného vedení obce jako správních orgánů je nepřístojné.“ Z daného výroku nelze vyvozovat podjatost úřední osoby ve smyslu ust. § 14 odst. 1 správního řádu, kdy „**každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.**“ Žalobce neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly vést k pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby vzhledem k jejímu poměru k věci, účastníkům či jejich zástupcům. Pouhé odkázání na jedno souvětí v pořadí již třetího rozhodnutí prvostupňového správního orgánu v rámci řízení, které je vedeno od roku 2009, se tedy jeví soudu jako čistě účelové. Žalobce dále spatřuje podjatost úřední osoby v neustálém odmítání provádění důkazů navrhovaných žalobcem. K tomuto by krajský soud dodal, že k odmítnutí provedení důkazů správním orgánem došlo před takovou dobou, že nelze hovořit o uplatnění námitky podjatosti bez zbytečného odkladu. Krajský soud by navíc znovu opakoval již jednou vyřčenou argumentaci v tomto rozhodnutí, když dle § 52 správního řádu, „**účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.**“ Přestože odvolací orgán měl o námitce podjatosti žalobce rozhodnout samostatným usnesením, tak vzhledem k faktu, že tato námitka podjatosti nebyla krajským soudem shledána důvodnou, soud tento procesní nedostatek nepovažoval za důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem z důvodu vad řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) musí být splněn základní zákonný předpoklad stanovený v ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. spočívající v tom, že napadeným rozhodnutím byla porušena práva žalobce tak, že byl žalobce zkrácen na svých právech. **O takové porušení práv žalobce mající ve svém důsledku krácení na právech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. by se např. jednalo tehdy, kdyby se mohlo odrazit ve skutečném porušení konkrétních procesních práv například tím, že by s žalobcem v průběhu správního řízení nebylo vůbec jednáno jako s účastníkem správního řízení, ač s ním tak jednáno být mělo, případně tím, že by žalobci postavení účastníka řízení sice přiznáno bylo, avšak byla by mu v průběhu takového řízení upřena jeho jednotlivá konkrétní subjektivní práva determinující jeho aktivní participaci na řízení** (srov. mutatis mutandis rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 31. 1. 2006 č.j. 5 As 53/2004-96, www.nssoud.cz). V případě jiných procesních pochybení vzniklých při rozhodovací činnosti správních orgánů se pak musí jednat o takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. O vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a mohla by tak krátit žalobce na jeho právech se ale **nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec**

nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2009, č.j. 8 Afs 46/2009-46, dostupný rovněž na výše zmíněných www.stránkách).

ad 7) K námitce přítomnosti 3. osoby úkonům správního orgánu (místní šetření ze dne 21.8.2013, výslech svědků ze dne 14.6. 2014) soud uvádí, že ze spisu jednoznačně vyplývá, že správní orgán prvního stupně na základě smlouvy o konzultační a poradenské činnosti ze dne 2.1.2013 uzavřené s V.N. využil její poradenské služby pro obce a města, což není nijak výjimečný jev. Naopak, je mnohdy vhodné, aby představitelé obce, kteří nemají právní vzdělání, v rámci právně složitějších případů využívali takovýchto služeb a předešlo se tak případným pochybením. Paní V.N. během řízení rozhodně nefigurovala jako úřední osoba a ze spisu nijak nevyplývá, že by docházelo k přenesení výkonu státní správy na tuto soukromou osobu. Veškeré procesní úkony prováděl a řízení vedl starosta obce Satrapa, což je patrné z jednotlivých protokolů. Ohledně namítané nesrovnalosti křestních jmen (ve smlouvě o poradenské a konzultační činnosti uvedena V.N., v protokolu z místního šetření ze dne 21.8.2013, opětovný výslech svědků ze dne 14.6.2014 uvedena M.N.) krajský soud uvádí, že z protokolu o místním šetření ze dne 21.8.2013 vyplývá, že M.N. je pověřenou zástupkyní V.N. v rámci poradenské činnosti a tak tomu bylo i během opětovného výslechu svědků dne 14.6.2014.

Nadto je třeba uvést, že otázkou přítomnosti 3. osoby během zmiňovaného výslechu se správní orgán prvního stupně zabýval v rámci vypořádání s námitkami žalobce podanými v průběhu řízení ze dne 23.6.2014.

Žalobce v rámci **skutkových námitek** v podstatě zopakoval svá tvrzení uvedená v odvolání spočívající v údajném nenaplnění znaků účelové pozemní komunikace. Bylo tedy **primárně otázkou posouzení, jak se s danými námitkami vypořádal žalovaný**. Ostatně NSS v případě námitek zopakovaných z odvolání v žalobě uvedl, že pokud je „**rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.**“ (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, publikovaný pod č. 1350/2007).

Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako **dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci** (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

Podle ust. § 7 odst. 1 věty první zákona 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**. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo

provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace **bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege*** (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). **Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.**

Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. „**komunikační potřebu**“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: *„Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou* (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).

Dále Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí uvedl, že na tuto starší prvorepublikovou judikaturu je možno navázat i v současnosti, neboť je řešen tentýž problém, a to proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu spočívajícího v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se přitom o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní*

užívání“ (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha : C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) **bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.**

V návaznosti na závěry obsažené ve shora citované judikatuře (vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz), tak je možno z hlediska vzniku účelové komunikace obecně vymezit následující základní **modelové situace**: 1) účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; 2) účelová komunikace vznikla a existuje bez toho, aniž by s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.

V každém konkrétním případě tak bude nutno zkoumat, **zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen** (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS), a rovněž je nutno rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, dostupný na www.nssoud.cz). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí **nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání.** Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť **zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu.**

V souladu se **zásadou proporcionality** pak musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují **komunikační alternativy**, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení

komunikačních možností (např. i co do vzdálenosti přístupu). **Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tak musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území, jejíž provedení je úkolem silničního správního úřadu.**

Z výše uvedeného tak vyplývá, že **silniční správní úřad je povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového závěru pak musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku (či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet) souhlasil s omezením svého vlastnického práva ve prospěch neomezeného užívání komunikace neurčitým okruhem třetích osob, a jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu.**

K žalobním, skutkovým námitkám, soud uvádí konkrétně pak **následující závěry:**

ad 8) První ze **skutkových námitek** zpochybňuje existenci cesty v terénu a důkazní prostředky, na jejichž základě oba správní orgány dospěly ke skutkovým závěrům. Žalobci v podstatě uvádí, že správní orgány nevycházely z žádných adekvátních podkladů. S tímto názorem žalobce se krajský soud neztotožňuje. Žalovaný se ve svém rozhodnutí, konkrétně na str. 4, podrobně a dostatečně s touto námitkou vypořádal, když odkázal na rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, že konkrétní zjištění týkající se znatelnosti cesty v terénu, je dostatečně odůvodněno a podepřeno na základě důkazů, slovy žalobce „podkladů“ (**vlastní šetření v terénu + fotodokumentace, mapový podklad KN a mapové vrstevnice dané lokality k.ú. Radiměř, obec Radiměř, v rámci místního šetření ze dne 21.8.2013**). Tyto „podklady“ krajský soud na rozdíl od žalobce považuje za adekvátní a těžko si v daném případě představit pro takovouto problematiku adekvátnějších podkladů, než právě zmíněné. Žalovaný navíc správně podepřel svůj závěr i **svědeckými výpověďmi svědků Š. a P.**, z nichž jasně vyplynulo, že **předmětný pozemek jako cesta využíván byl**. Žalobce na jednu stranu tvrdí, že znatelnost vyježděných kolejí v terénu neznamena existenci cesty, která vlastně vznikla až jejím neoprávněným užíváním majitelkou domu p.č. 1224/1, které jí bylo umožněno díky později zrušeným rozhodnutím správních orgánů. Ze samotného tvrzení žalobce tedy také vyplývá, že cesta užívána byla a tudíž musí být znatelná v terénu. Prokázanou existenci „znatelnosti“ cesty v terénu krajský soud na rozdíl od žalobce vyježděné koleje považuje. Spojíme-li tento fakt s dalším „napadeným“ závěrem správních orgánů, že tato veřejně přístupná účelová komunikace vznikla mnohem dříve, než došlo k „vyježdění kolejí“, **jeví se tato námitka jako lichá.**

Ad 9) Ohledně námitky žalobců, která spočívá v údajném neudělení nezbytného souhlasu původních vlastníků se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace, by krajský soud musel znovu opakovat již uvedenou argumentaci žalovaného, konkrétně na straně 7 rozhodnutí. Žalovaný, potažmo správní orgán prvního stupně, správně vycházely ze svědeckých výpovědí M. P. a V. Š. z roku 2009, jež následně byly zopakovány „přeslechnutím“ těchto osob dne 14.6.2014, jelikož během původních výpovědí došlo k procesnímu pochybení správním orgánem prvního stupně, který řádně nepředvolal k výslechu těchto svědků žalobce I. Toto procesní pochybení bylo napraveno následným „přeslechnutím“ dne 14.6.2014, o jehož konání již žalobci byli vyrozuměni a kterého se žalobce ad b) osobně zúčastnil a využil i svého práva klást vyslýchaným svědkům dotazy. V tomto případě tak bylo provedení svědeckých výpovědí již v souladu s § 51 odst. 2

správního řádu, kdy „*O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.*“

Fakt, že správní orgán provedl tento výslech formou přečtení protokolu o předešlé svědecké výpovědi svědků z roku 2009, když svědek P. i svědkyně Š. na tvrzení v ní obsažená odkázali, rozhodně nezpůsobila neplatnost takto získaného důkazu. Neplatnost svědeckého výslechu způsobilo, jak již bylo řečeno, nesplnění povinnosti správního orgánu přizvat účastníka k provedení důkazů, nicméně šlo o neplatnost pro předešlou fázi řízení, protože bylo i následující rozhodnutí zrušeno. Současné rozhodnutí vychází již ze svědeckých výpovědí provedených v souladu s procesními pravidly, a tedy ani forma odkazu na předešlou výpověď nemůže vést krajský soud k závěru, že by z takto provedených svědeckých výpovědí nebylo možno vycházet. Žalovaný na straně 6. rozhodnutí uvádí konkrétní obsah výpovědí svědků, z nichž lze jednoznačně dovodit závěr o tom, že předmětný pozemek byl využíván jako přístupová cesta již podstatně dříve.

K dané námitce ještě krajský soud doplňuje, že žalobce si zřejmě plete podstatu samotného kvalifikovaného souhlasu, když považuje za nutné „*vědomí existence*“ veřejně přístupné účelové komunikace k jeho udělení jakožto jedné z podmínek vzniku takovéto komunikace. Opak je však pravdou. Podstata problému spočívá v tom, že původní vlastník v okamžiku či rozumné době poté, co zjistí, že jeho pozemek je bez jeho souhlasu využíván „poprvé“ jako cesta, aktivně vyjádří s takovýmto jednáním nesouhlas, čímž předejde samotnému vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. A když něco nevznikne, nemůže to tedy existovat, tudíž o tom původní vlastník nemůže vědět. K problematice nezbytnosti nutného souhlasu a jeho formě se každopádně dostatečně vyjadřují oba správní orgány ve svých rozhodnutích s odkazem na příslušnou judikaturu.

Z výše uvedeného plyne, že v případě, kdy se vlastník pozemku takto nebrání, dojde ke vzniku (tedy existenci) veřejně přístupné účelové komunikace. V posuzované věci **bylo potvrzeno, že předchozí vlastníci pozemku p.č. 1225/1 nebránili používání pozemku jako cesty, takže nebyl vyjádřen aktivní nesouhlas a došlo ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace již v dřívější době**, tedy ještě dříve, než se vlastníky pozemku stali žalobci a i dříve, než nemovitost č.p. 1 vlastnila svědkyně Š. Pro rozhodnutí je pak bez významu, zda existovalo oplocení, neboť jde o okolnost, která není předmětem úvah při postupu podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Podrobně je to odůvodněno v obou rozhodnutích správních orgánů, se kterými se soud zcela ztotožňuje a odkazuje na ně, kdy takový postup soudu připouští i konstantní soudní judikatura - srov. např. rozsudek NSS ze dne 27.7.2007, č.j. 8 Afs 75/2005-13, publik. pod č. 1350/2007 Sb., přičemž navíc v dané věci tím spíše lze takový postup zvolit, když žalobce v žalobě uvedl stejné námitky jako ve správním řízení, se kterými se již tyto správní orgány vypořádaly; v takovém případě platí, že když žalobce v žalobních bodech nereprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěru správního orgánu, pak „*soud nemusí hledat způsob alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán*“ - srov. rozsudek NSS ze dne 12.11.2014, č.j. 6As 54/2013-128.

ad 10) V poslední řadě se oba správní orgány ve svých rozhodnutích zabývaly i tím, zda existují **komunikační alternativy**, o nichž je možné ještě **rozumně** uvažovat. Oba správní orgány dospěly k závěru, že takovéto alternativy zde nejsou a podrobně svůj závěr odůvodnily. Žalovaný pak podrobně rozebral námitky žalobce ohledně dalších

komunikačních možností, kdy především zdůraznil, že **se musí jednat o již existující možnosti a nelze po vlastnícih pozemku požadovat, aby alternativní přístup ke svému rekreačnímu objektu získali vlastním aktivním přičiněním** (různé stavební úpravy apod.). Jak uvádí žalovaný na str. 10 svého rozhodnutí, „*Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí tak jiné alternativní komunikace, které by v terénu fakticky existovaly a mohly by tvořit alternativní komunikace pro přístup k nemovitosti čp. 1 Radiměř bez nutnosti využití pozemku v době rozhodování, neexistují. Z toho tedy vyplývá, že zde byla prokázána nutná komunikační potřeba pro nemovitost č.p.1 Radiměř. Odvolatelé sice poukazují na to, že k nemovitosti lze přistupovat i z jiných míst, ale to by se vždy musela přístupová komunikace teprve vytvořit.*“

Vzhledem k výše uvedenému krajský soud tedy uzavřel, že v řízení před správními orgány bylo dostatečně prokázáno splnění podmínek pro závěr, že na předmětném pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému toto právo soud nepřiznal, když podle obsahu spisu mu žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 30. března 2016

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Michaela Jiroutová