



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) K. W., b) J. W.**, oba zast. JUDr. Richardem Novákem, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Obec Radiměř, se sídlem Radiměř 170, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) – b) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 30. 3. 2016, č. j. 52 A 15/2015 – 62,

**t a k t o :**

- I. Řízení o kasační stížnosti žalobce a) **se zastavuje.**
- II. Kasační stížnost žalobce b) **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

I.

**Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2015, č. j. 3953/ODSH/2015-Sv, (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a) a b) a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Radiměř ze dne 29. 8. 2014, č. j. 0693/14/RAD, kterým bylo určeno, že pozemní

komunikace, napojená na místní komunikaci p. č. 3084/1 směrem k č. p. X R., st. p. X, a nemovitosti č. p. X, vše v k.ú. R., nacházející se na pozemku p. č. X KN k. ú. R., je veřejně přístupnou účelovou komunikací min. již od 1. 4. 1997. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsal průběh správního řízení, přičemž uvedl, že Městský úřad Svitavy podal žádost o vydání rozhodnutí ve věci veřejně přístupné účelové komunikace na daném místě již dne 3. 11. 2009; rozhodnutí správních orgánů vydaná v roce 2010 však byla následně zrušena správními soudy. Ohledně stavu pozemní komunikace a její znatelnosti v terénu žalovaný uvedl, že se hodnotí dle stavu v době rozhodování, resp. při zahájení řízení, pokud je bráněno v jejím užívání, kdy může docházet k jejímu zastření vegetací. Stav pozemní komunikace přitom správní orgán prvního stupně ověřil při místním šetření dne 21. 8. 2013, kdy zjistil, že užívání pozemku jako pozemní komunikace je zjevné. Jeho využití jako dopravního koridoru vyplývá i z katastrální mapy a z historického popisu. Žalobce při tomto místním šetření zpochybňoval pouze její charakter jako účelové komunikace, nikoli její samotnou existenci.

[2] Žalovaný dále zdůraznil, že souhlas s užíváním pozemku jako účelové komunikace je dán buď výslovně, nebo tzv. konkludentním souhlasem; v takovém případě je naopak nutné aktivní jednání vlastníka v podobě kvalifikovaného nesouhlasu s veřejným užíváním jeho pozemku. Ze spisové dokumentace přitom nevyplývá, že by vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelové komunikace, s tímto vyslovil kvalifikovaný nesouhlas. Svědek M. P. k tomu uvedl, že předmětný pozemek byl využíván jako přístupová cesta k oběma domům v době užívání rodinou P.; jako cestu jej užívali i měnící se noví majitelé těchto nemovitostí od 70. let. Jeho rodina přitom využívání tohoto pozemku jako cesty nikdy nebránila. Svědkyně V. Š. rovněž vypověděla, že se jedná o jedinou přístupovou cestu, kterou užívá od koupě domu v červenci 2004, přičemž v užívání cesty ji nebránil ani bývalý vlastník M. P. Žalobci proto dle závěru správních orgánů vstoupili do práv a povinností předchozího vlastníka, který dal souhlas s užíváním pozemku jako pozemní komunikace.

[3] Žalovaný dovodil, že zde existuje nezbytná komunikační potřeba. Jedná se totiž o jedinou možnou přístupovou cestu, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, přičemž je nutné hledat proporcionalitu mezi zájmy vlastníka pozemku a ostatních uživatelů pozemní komunikace. Pokud by existoval jiný způsob zajištění komunikačního spojení bez omezení vlastnického práva, bylo by nutné přistoupit k této jiné variantě. V posuzovaném případě však žádné jiné alternativní komunikace nebyly zjištěny. Není přitom možné za stávajícího stavu deklaratorním rozhodnutím někoho nutit, aby si nově zbudoval jinou cestu na svém pozemku. Tento stav podle závěru žalovaného prokazuje nezbytnou komunikační potřebu. Pokud žalobci tvrdí, že k nemovitosti č. p. X lze přistupovat i z jiných míst, pokud by se vytvořila nová přístupová komunikace, neprokazuje toto tvrzení existenci alternativní přístupové komunikace v současné době.

[4] Jestliže žalobci v tomto směru odkazují na znalecký posudek pana Kubáta, podle kterého při vytyčování vlastnické hranice nebylo vstupováno na sousední pozemky, nelze z toho ničeho dovozovat, jelikož vyměřování pozemků představuje jinou činnost než používání pozemku jako pozemní komunikace. Žalovaný v nespolední řadě nepřisvědčil

pokračování

žalobcům v tom, že byla porušena jejich práva, když správní orgán prvního stupně neakceptoval zvukový záznam pořízený z místního šetření ze dne 14. 6. 2014. Z místního šetření byl řádně zpracován protokol, který zachytil všechny relevantní skutečnosti. Zvuková nahrávka tedy nemůže k věci přinést nic dalšího. Odmítnutí tohoto důkazu bylo nadto podle žalovaného řádně odůvodněno. Teprve po vydání prvostupňového rozhodnutí byl nosič tohoto záznamu vrácen žalobci b), i když za správné považuje žalovaný to, aby tento materiál zůstal součástí spisu. Tato vada však nemá vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Fakt, že při koupi předmětného pozemku byla sepsána kupní smlouva, podle níž není prodáváný pozemek zatížen žádnými právními vadami, není podle žalovaného pro posouzení věci relevantní, neboť stěžejní je faktický stav na místě. V rámci odvolání sice žalobci rovněž namítli i podjatost úředních osob, avšak tato námitka byla podána až po vydání rozhodnutí, což je podle žalovaného nepřípustné.

[5] Žalobou ze dne 15. 2. 2015 se žalobci a) a b) domáhali zrušení napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícímu prvostupňovému rozhodnutí. Tvrdili, že na podzim roku 2006 si vlastník sousední nemovitosti č. p. X zbudoval na pozemku p. č. X, který je od 1. 9. 2006 ve spoluvlastnictví žalobců, za jejich nepřítomnosti příjezd a parkovací stání pro osobní vozidlo, přestože byl již dříve v jiné souvislosti vyrozuměn o tom, že pozemek je ve spoluvlastnictví žalobců. Ti se proti tomu ihned začali bránit; v této souvislosti popsali průběh jednotlivých řízení a jejich výsledky. K věci samé uvedli, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal se všemi námitkami spočívajícími v nedostatečné specifikaci podkladů rozhodnutí, v nevěrohodnosti svědeckých výpovědí ze dne 14. 6. 2014, v odmítnutí navržených důkazů, v manipulaci se spisem v podobě vrácení DVD se záznamem výslechu svědků, v nepoužitelnosti výpovědí svědků ze dne 5. 4. 2009 a v neposlední řadě s námitkou podjatosti úřední osoby a účasti další osoby při řízení. Žalobci rovněž dovozovali, že žalovaný nesprávně vyhodnotil existenci cesty v samotném terénu. V protokolu o místním šetření ze dne 21. 8. 2013, z něhož správní orgány vycházejí, totiž není žádná specifikace pozemní komunikace co do tvaru, délky, umístění v terénu a ani jejího užití podchycena. Správní orgány nesprávně používají pořízenou fotodokumentaci, která jim pouze evokuje podobu cesty, zvláště když bylo přehlédnuto, že sousedé od roku 2006 provedli neoprávněné zásahy na předmětném pozemku, aby jej mohli užívat, což museli žalobci v letech 2010 až 2011 v důsledku předchozího nezákonného rozhodnutí správních orgánů strpět. Poukazovali dále na to, že část pozemku p. č. X byla v minulosti oplocena. Zdůraznili, že tento pozemek nezákonně užívali pouze sousedé, nikoli neomezený okruh osob, kterému není ani v současnosti pozemek přístupný. Jelikož podle názoru žalobců není na předmětném pozemku veřejně přístupná účelové komunikace, nemohl být žádným vlastníkem dán souhlas k takovému užívání. Jestli by se mělo jednat o konkludentní souhlas, musel by vlastník o takovém užívání mít alespoň povědomí, což nemohlo být v dané věci splněno, jelikož předchozí vlastníci se o pozemek dlouhodobě nezajímali a nenavštěvovali jej.

[6] K otázce nutné komunikační potřeby žalobci namítali, že zde existují tři jiná spojení k nemovitosti čp. X, a to buď přímo přes pozemek č. X ve vlastnictví paní Š., nebo z komunikace na pozemcích p. č. X a p. č. X přímo na pozemky p. č. X, X a X, nebo přístup z komunikace na pozemcích p. č. X, p. č. X a případně p. č. X. Tyto přístupy jsou podle žalobců rovněž plně využitelné a stejně dostupné. Vlastník nemovitosti č. p. X přitom může na svých pozemcích provést stejné úpravy, které učinil i v roce 2006. Žalobci

v poslední řadě nesouhlasili s tím, že správní orgány nemuseli provést jako důkaz záznam z výslechu svědků, jelikož ten může osvětlit velké nepřesnosti v záznamech protokolů o jejich výsleších.

[7] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 19. 1. 2016, v němž vyslovil přesvědčení, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami uplatněnými žalobci. Žalovaný neshledal žádné důvody pro zpochybnění výpovědi svědků pana P. a paní Š. Pokud žalobci poukazují na to, že v řízení před správním orgánem prvního stupně vystupovala i jiná než oprávněná úřední osoba (paní N.), vysvětlil, že tato osoba nevykonávala žádné procesní úkony, účastnila se úkonů pouze jen z důvodu konzultace a poradenství ve věci, jak ostatně správní orgán prvního stupně řádně v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlil. K věci samé pak uvedl, že otázkou veřejně přístupné účelové komunikace se správní orgány podrobně zabývaly, přičemž odkázal na výpověď pana P., který potvrdil, že komunikace zde pokojně existovala už za jeho právního předchůdce rodiny F. Z provedených důkazů rovněž nijak nevyplývá, že by zde existovala jiná přístupová cesta k nemovitosti č. p. X. Ve zbytku žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, proto navrhol, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[8] V replice žalobci s vyjádřením žalovaného nesouhlasili a poukazovali na to, že správní orgány opomíjejí důkazy, které předložili. S vysvětlením účasti paní Nekvapilové rovněž nebyli spokojeni, neboť není zřejmé, o koho se vlastně jedná a z jakého důvodu se jednání účastnila.

[9] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 30. 3. 2016, č. j. 52 A 15/2015 - 62, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vztahu k námitkám žalobců ohledně nevypořádání se s jejich argumentací označil za podstatné to, že se správní orgány zabývaly všemi základními námitkami účastníka řízení. Soud přitom nezjistil, že by zatížily svá rozhodnutí vytýkanými procesními vadami. Žalovaný se podrobně zabýval specifikací podkladů pro rozhodování, jak vyplývá ze str. 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ostatně tyto skutečnosti vyplývají i ze samotného prvostupňového rozhodnutí. Podklady, které měly správní orgány soustředěny, jsou součástí spisu a jejich označení a z nich vyplývající skutková zjištění soud považuje za dostačující. Soud nezjistil, že by vyslechnutí svědci byli nevěrohodní, přičemž není žádný důvod pochybovat o jejich výpovědích. Svědek P. přitom po celou dobu řízení vypovídal konzistentně, přičemž na věci nebyl nijak zainteresovaný. Soud uvedl, že u svědkyně Š. nelze vyloučit, že by svou výpověď mohla „příkrášlit“ ve svůj prospěch, nicméně v kontextu s výpovědí svědka P. a dalších důkazů se jeví její výpověď jako plnohodnotná a věrohodná. Pokud žalobci vytýkají správním orgánům, že neprovedly jimi navržené důkazy, soud vysvětlil, že správní orgán nemá za povinnost provést všechny navržené důkazy, musí však dostatečně zdůvodnit, co jej k tomuto postupu vedlo, čemuž správní orgány podle odůvodnění svých rozhodnutí dostaly. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobců ohledně údajné manipulace se spisem, neboť z jeho obsahu je zřejmé, proč nebyl záznam obsažený na DVD přijat a kdy byl tento záznam žalobci vrácen. Způsob provedení doplňujících výpovědí svědků soud vyhodnotil jako správný, jelikož původní procesní nedostatek v podobě nepřítomnosti žalobce při výslechu byl nyní odstraněn, když se žalobce mohl svědků dotazovat. Pokud svědek P. na některé z otázek odmítl odpovídat,

pokračování

nelze ho k tomu nutit. Z protokolu ze dne 14. 6. 2014 přitom není zřejmé, že by svědkovi bylo úřední osobou sděleno, že odpovídat nemusí.

[10] Soud přisvědčil námitce žalobců a označil za nesprávný závěr žalovaného ohledně nemožnosti rozhodovat o podjatosti úřední osoby dodatečně po vydání rozhodnutí; předmětnou námitku však vyhodnotil jako ryze účelovou, neboť v ní nebyly uvedeny žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly vést k pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby vzhledem k jejímu poměru k věci, k účastníkům řízení či jejím zástupcům. Pokud žalobce důvodnost své námítky dovozoval z toho, že správní orgán neprovedl jím navržené důkazy, nemůže být takto koncipována námitka včasná. Tato vada však není podle závěru soudu natolik vážná, aby odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdy by k této vadě nedošlo. Soud v neposlední řadě nepřisvědčil ani tomu žalobnímu bodu, v němž žalobci vytýkali účast 3. osoby na řízení u správního orgánu prvního stupně, neboť ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán využil poradenských služeb paní N., která však nevystupovala jako úřední osoba.

[11] K věci samé soud uvedl, že z právní úpravy vyplývá, že pozemní komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace ex lege, pokud se bude 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 veřejné 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. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rovněž nutné zkoumat komunikační potřebu, ledaže byla účelová komunikace zřízena vlastníkem pozemku, případně pokud vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil. Soud nepřisvědčil námitkám žalobců zpochybňujícím existenci cesty v terénu, neboť správní orgány dostatečně popsaly, na základě čeho dospěly k závěru o tom, že se v daném místě nachází dopravní cesta. Jednalo se o vlastní šetření v terénu, fotodokumentaci, mapový podklad katastru nemovitostí a mapové vrstevnice dané lokality, přičemž tyto důkazy byly podepřeny rovněž svědeckými výpověďmi svědků Š. a P.

[12] Z těchto důkazů soudu vyplývá, že předmětný pozemek jako cesta využíván byl a že cesta je znatelná vyježděností v terénu. Soud se rovněž ztotožnil se závěrem správních orgánů, že tato veřejně přístupná účelová komunikace vznikla mnohem dříve, než došlo k „vyježdění kolejí. Souhlas předchozích vlastníků s jejím vytvořením je doložen svědeckou výpovědí pana P. a paní Š. Platnost výpovědi během jejich „přeslechnutí“ v roce 2014 nezpochybňuje ani to, že tito svědkové odkázali na protokoly z předchozí výpovědi v roce 2009, neboť nyní (tj. při výslechu v roce 2014) měli žalobci možnost se jejich výslechu účastnit a klást svědkům dotazy. Soud uzavřel, že po provedeném dokazování bylo zjištěno, že předchozí vlastníci pozemku p. č. X nebránili používání pozemku jako cesty, takže nebyl vyjádřen aktivní nesouhlas s takovýmto využitím, čímž došlo ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace před tím, než pozemek nabyli žalobci. Skutečnost, zda na pozemcích existovalo oplocení, je v tomto směru bez významu. K možnosti

komunikační alternativy soud uvedl, že taková alternativa musí aktuálně existovat, přičemž touto otázkou se správní orgány rovněž dostatečně zabývaly.

[13] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 30. 3. 2016, č. j. 52 A 15/2015 – 62, podali žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé a) a b)“) kasační stížnost ze dne 12. 4. 2016 z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelé vytýkali soudu, že se nedostatečně zabýval jednotlivými žalobními body, jejichž prostřednictvím obsáhle namítali, že se žalovaný nedostatečně zabýval jejich odvoláním. Vyslovili názor, že pokud se odvolací orgán nevypořádal se všemi námitkami, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné; pokud krajský soud takové rozhodnutí nezrušil rok, trpí napadený rozsudek stejnou vadou. Rozsudek je podle stěžovatelů nepřezkoumatelný rovněž proto, že správní rozhodnutí nemá oporu v obsahu správního spisu. K věci samé uvedli, že nemohou souhlasit s krajským soudem, že správní orgány dostatečně specifikovaly podklady, z nichž pro své závěry vycházely, neboť během místního šetření dne 21. 8. 2013 nebyla pořízena tak obsáhlá fotodokumentace, jak tvrdí správní orgány. Obsah této fotodokumentace není ani nijak popsán, není tudíž zřejmé, co zachycuje a co z ní vyplývá. Nelze se proto k těmto důkazům blíže vyjádřit a zkoumat, zda byly vůbec pořízeny v souladu se zákonem. Podle stěžovatelů nebyla řádně posouzena ani věrohodnost vyslechnutých svědků, kteří byli podle jejich názoru zmanipulováni. Správní orgány se rovněž nedostatečně vyjádřily k tomu, proč neprovedly žalobci navržené důkazní prostředky; rovněž pochybily tím, že neprovedly jako důkaz zvukový záznam z výslechu svědků, nadto jej jako nezákonný vyřadily ze spisu, což dokládá i nezákonné manipulace se správním spisem.

[14] Stěžovatelé vyslovili názor, že bylo postupováno protiprávně, pokud správní orgán prvního stupně přečetl svědkům jejich protokol ze dne 5. 4. 2009. Námitku podjatosti úřední osoby nevznegli účelově, ani opožděně, jelikož teprve po vydání prvostupňového rozhodnutí seznali podjatost úřední osoby. Žalovaný se nedostatečně zabýval i tím, že se na správním řízení před správním orgánem prvního stupně podílela třetí osoba, která nebyla úřední osobou. Ohledně existence cesty stěžovatelé vysvětlili, že ta nezákonně vznikla až v důsledku stavebních úprav sousedkou v roce 2006. Svědkyně Š. ostatně sama potvrdila, že její pozemek byl v minulosti oplocen, což vylučuje veřejné užívání pozemní komunikace od nepaměti. Svědecké výpovědi podle stěžovatelů neprokazují, že se na inkriminovaném pozemku jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V neposlední řadě poukazovali na to, že nebyla dostatečně a správně posouzena nezbytnost nutné komunikační potřeby. Napadené rozhodnutí je rovněž zatíženo tím, že nebylo doručeno žadateli o vydání správního rozhodnutí, kterým byl Městský úřad Svitavy. Stěžovatelé proto navrhovali, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a napadené rozhodnutí.

[15] Žalovaný se ke kasačním stížnostem nevyjádřil.

[16] Osoba zúčastněná na řízení (obec Radiměř) se ke kasačním stížnostem vyjádřila v podání ze dne 5. 5. 2016, v němž podrobně popsala průběh správního řízení a souhlasila se závěrem, že s ohledem na provedené důkazy bylo dostatečně zjištěno, že se v případě předmětné komunikace jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Navrhovala proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

pokračování

[17] Stěžovatel b) v replice ze dne 17. 6. 2016 setrval na argumentaci, že správní orgány nemohou vycházet z výpovědí svědků, které jsou účelové a zjevně nepravdivé. Měl za to, že přístup k pozemku paní Š. je možné zajistit i jinými cestami, jak se ostatně v minulosti i dělo. Nebyly proto dle jeho stanoviska splněny podmínky pro určení, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V neposlední řadě namítal, že krajský soud mu nedoručoval písemnosti na jím uvedenou elektronickou adresu.

[18] Osoba zúčastněná na řízení reagovala podáním ze dne 29. 6. 2016, v němž vyjádřila přesvědčení, že svědek P. je hodnověrný, jelikož jako vlastník předmětného pozemku do roku 2006 může k věci uvést nejdůležitější informace. Všechny jiné možnosti komunikační cesty byly podle jejího názoru zváženy, a to s negativním výsledkem. Bylo přitom vyvráceno tvrzení stěžovatele b), že se předmětný pozemek používal do roku 2006 jako oplocený dvůr. Setrvala proto na závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem.

[19] V podání ze dne 11. 7. 2016 stěžovatel b) uváděl, že správní orgán prvního stupně postupoval účelově a že svědek pan P. byl zmanipulován správním orgánem a paní Š.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[20] Stěžovatelé a) a b) jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti, neboť byli účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[21] Nejvyšší správní soud se zabýval dále tím, zda byly splněny podmínky řízení dle ustanovení zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že stěžovatel b) na výzvu zdejšího soudu soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti zaplatil, stěžovatelka a) však ani přes výzvu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 4 As 83/2016 – 14, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč neuhradila.

[22] Podle § 47 písm. c) s. ř. s. „soud řízení usnesením zastaví, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon.“ Podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích „nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví.“

[23] Stěžovatelka a) byla řádně vyzvána k zaplacení soudního poplatku a poučena o následcích, které nastoupí v případě, že tak neučiní. Navzdory této výzvě a náležitému poučení však stěžovatelka a) ve stanovené lhůtě soudní poplatek nezaplatila, proto Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatelky a) zastavil podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

[24] Ve vztahu ke kasační stížnosti stěžovatele b) (dále též i jako „stěžovatel“) Nejvyšší správní soud konstatuje, že byly splněny veškeré podmínky pro meritorní posouzení věci.

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel b) podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“* Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

[26] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná; k tomuto závěru vedly Nejvyšší správní soud následující úvahy:

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

pokračování

[28] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, neboť s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti, v níž podrobně namítá nesprávné posouzení otázky – určení účelové pozemní komunikace jako veřejně přístupné. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné, podrobnější odůvodnění, které by nadto plně odpovídalo jeho postoji, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[29] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[30] Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu má za to, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo v souladu se zákonem. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí, a to i odkazem na recentní judikaturu správních soudů, případně odkazem na odůvodnění správního rozhodnutí a ztotožněním se s závěry správních orgánů (např. ohledně důvěryhodnosti svědků); z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku. Na základě závěru stěžovatele, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné (ať už pro údajné nevypořádání se s jeho odvolacími námitkami nebo pro rozpor odůvodnění s výrokem správního rozhodnutí), nelze automaticky dovozovat i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, pokud ten se s jednotlivými námitkami uplatněnými v žalobě vypořádal.

[31] Jestliže stěžovatel namítá, že se krajský soud dostatečně nezabýval procesní vadou, spočívající v neproběhnutí místního šetření dne 14. 6. 2014, musí Nejvyšší správní soud na úvod souhlasit s krajským soudem, že tato námitka byla velmi obecného charakteru a nebylo z ní zřejmé, co správním orgánům stěžovatel vytýká, jelikož správní orgány vycházely z obsahu protokolů o výpovědi svědků provedených téhož dne. Nejvyšší správní soud však přisvědčuje stěžovateli, že se krajský soud mohl a měl i takovouto námitkou více zabývat. Jak však vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, *rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech. S tímto kasačním důvodem je však nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro*

*nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit, tzn., nelze-li nesrozumitelnost rozsudku odstranit výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení.*

[32] Nejvyšší správní soud s ohledem na obecnost této žalobní argumentace, kdy žalobci pouze konstatovali toto pochybení správních orgánů bez toho, aby uvedli, jak toto pochybení ovlivnilo závěry správních orgánů, musí konstatovat, že nelze rozsudek krajského soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, pokud ten se vypořádává se základními žalobními body žalobců. Z obsahu předloženého správního spisu nadto vyplývá, že správní orgán prvního stupně dne 14. 6. 2014 provedl úkon, z jehož průběhu vyhotovil „Protokol z místního šetření a ústního jednání konané dne 14. 6. 2014“. Z obsahu tohoto protokolu však bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že předmětem tohoto procesního úkonu byl pouze výslech svědků Š. a P. Z těchto výsledků přitom správní orgány a rovněž i žalobci obsáhle vycházejí. Nelze proto hovořit o tom, že by správní orgány provedly nějaké místní šetření, o kterém by žalobci nebyli informováni, ale pouze provedly výsledky, které pouze nevhodně (pravděpodobně z důvodu použití předpřipravených formulářů) nazvaly jako „místní šetření a ústní jednání“. Správní řízení proto nebylo zatíženo vadou v podobě uskutečnění místního šetření bez vědomí žalobců. Za této situace, kdy se správní orgány nedopustily vytýkaného procesního pochybení, neboť jim lze vytýkat maximálně formulační neobratnost při označení protokolu o výsledku svědků, a kdy žalobci ve své žalobě nedovozovali žádný konkrétní negativní zásah do svých práv na základě tohoto postupu správního orgánu, není na místě rozsudek krajského soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, jelikož Nejvyšší správní soud mohl toto drobné pochybení napravit v odůvodnění tohoto rozsudku.

[33] Pokud stěžovatel uvádí, že rozsudek je stižen jinou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívající v tom, že mu krajský soud nedoručoval písemnosti na jeho elektronickou adresu, musí Nejvyšší správní soud odkázat na ustanovení § 46 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), podle kterého „prostřednictvím veřejné datové sítě soud doručuje na elektronickou adresu, kterou adresát sdělil soudu, jestliže soud o doručení písemnosti tímto způsobem požádal nebo s ním vyslovil souhlas a jestliže uvedl akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb, který vydal jeho kvalifikovaný certifikát a vede jeho evidenci, nebo předložil svůj platný kvalifikovaný certifikát.“ Z obsahu žaloby ze dne 18. 2. 2015, v níž je rovněž obsažena žádost o zaslání písemností na e-mailovou adresu, však nevyplývá, že by ze strany žalobců byla splněna podmínka ustanovení § 46 odst. 2 o. s. ř., neboť nepředložili soudu svůj platný kvalifikovaný certifikát, ani neuvedli akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb, který vydal jejich kvalifikovaný certifikát. Nad rámec výše uvedeného je nutné zmínit, že i kdyby krajský soud v této otázce postupoval nesprávně, stížní důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. by byl naplněn tehdy, pokud by taková vada měla za následek

pokračování

nezákonné rozhodnutí o věci samé; v posuzované věci je přitom zřejmé, že se příslušné písemnosti soudu dostaly do dispozic žalobců, kteří na ně reagovali, včetně podání kasační stížnosti proti napadenému rozsudku krajského soudu.

[34] Nejvyšší správní soud proto nezjistil naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[35] K věci samé, tedy naplnění stížných důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., uvádí Nejvyšší správní soud následující:

[36] Jestliže stěžovatel vytýká žalovanému, že nedostatečně specifikoval podklady pro rozhodnutí, když podle jeho názoru nebyla pořízena fotodokumentace č. 1, 5, 7, 8, 12 a 13, nelze této argumentaci zcela přisvědčit, neboť jak Nejvyšší správní soud ověřil z předloženého správního spisu, je jeho součástí 13 snímků týkající se dané lokality. Z obsahu spisu sice není zřejmé, na základě jakého úkonu správního orgánu byly tyto fotografie pořízeny, což bylo správním orgánům vytýkáno již v předchozím rozsudku zdejšího soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141, v dané věci, za podstatné však Nejvyšší správní soud nyní považuje to, že správní orgány následně provedly místní šetření dne 21. 8. 2013, který zachytil týž stav jako předmětné fotografie.

[37] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že správní orgány pochybily, pokud do správního spisu nezařadily bližší informace o tom, na základě čeho byly tyto fotografie pořízeny, tj. jestli bylo provedeno další místní šetření či ohledání správním orgánem, anebo tyto fotografie byly pořízeny třetí osobou a pouze správnímu orgánu v dané věci předloženy; avšak tato vada nedosahuje takové intenzity, aby odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí, neboť správní orgány následně řádně provedly místní šetření a protože účastníci řízení měli možnost se vyjádřit k podkladům správního spisu. Jak přitom Nejvyšší správní soud ověřil, obsahem správního spisu tyto fotografie, včetně mapových podkladů z katastru nemovitostí, po zrušení předchozího rozhodnutí v dané věci správním soudem již byly. Pokud by Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zrušil, nepřispěl by tím k ochraně práv stěžovatele, neboť jakékoli nové místní šetření by nemohlo dospět k jiným zjištěním než to, které bylo již v dané věci učiněno v roce 2013 – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013-31. Není přitom pravdou, že by obsah těchto fotografií nebyl stěžovateli znám, neboť se závěry z nich plynoucí ohledně vyjetých kolejí na inkriminovaném pozemku věcně i polemizoval, když namítal, že tyto stopy byly způsobeny nelegálním užíváním tohoto pozemku jeho sousedkou, paní Š. (viz. např. podání ze dne 11. 9. 2013). Nadto tyto fotografie zjevně zachycují týž stav, který zaznamenal stěžovatel na fotografiích, které sám v průběhu správního řízení opakovaně předkládal.

[38] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu o tom, že správní orgány dostatečně vysvětlily, proč neprovedou důkazní prostředky navržené stěžovatelem. Ve správním spise totiž skutečně je obsažen znalecký posudek Ing. Aleše Kubáta, tudíž nebylo nutné jej znovu provádět a zajišťovat. Rovněž nebylo nutné jako důkaz provést žalobu paní Š. ze dne 11. 2. 2008, neboť z obsahu spisu a jednotlivých podání je zcela zřejmé, že vztahy mezi stěžovatelem a jeho sousedkou jsou více než napjaté. Z faktu, že byla podána žaloba jeho sousedkou a že jejich vztahy jsou napjaté, jak vyplývá z podání ze

dne 10. 7. 2014, nelze ničeho dovozovat ve vztahu k existenci předmětné veřejně přístupné účelové komunikace, jež měla vzniknout dle závěru správního orgánu nejpozději od 1. 4. 1997. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje se závěrem správního orgánu, že v řízení o určení charakteru pozemkové komunikace není nutné řešit projektový výkres návrhu zpevněné plochy na pozemku p. č. X k. ú. R., neboť návrh zpevněné plochy zjevně nemůže prokázat současný skutečný stav na daném pozemku.

[39] Krajský soud rovněž správně posoudil otázku údajné manipulace se správním spisem z toho důvodu, že správní orgán prvního stupně vrátil stěžovateli zaslaný nosič DVD se zvukovým záznamem z výslechu svědků, neboť za podstatné považoval to, že správní orgán řádně a dostatečně vysvětlil, proč odmítl tento důkaz provést, přičemž z obsahu správního spisu je zřejmé, jak s tímto podáním stěžovatele naložil. Nelze tedy hovořit o nezákonné manipulaci s obsahem správního spisu, neboť je z něj naopak patrné, jak správní orgán s jednotlivým podáním naložil. Tento záznam sice měl zůstat součástí správního spisu, avšak na základě tohoto dílčího pochybení nelze konstatovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť správní orgány z tohoto důkazního prostředku při svých závěrech nevycházely a ani jej neprovedly. Pokud by Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu zrušil napadené rozhodnutí, nijak by tím nepřispěl k ochraně práv stěžovatele, neboť správní orgány by si musely od stěžovatele tento nosič DVD vyžádat, avšak žádné další úkony by s ním neprováděly a zjevně by dospěly na základě nezměněného skutkového stavu ke stejnému závěru ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že na základě tohoto neprovedení důkazního prostředku nelze zpochybnit protokolaci výpovědí svědků, jež byla provedena dne 14. 6. 2014, neboť samotný stěžovatel proti protokolaci v námitkách, které sám sepsal téhož dne, namítal pouze drobné nepřesnosti v protokolaci nemající vliv na samotný obsah, přičemž na tyto námitky správní orgán prvního stupně řádně reagoval přípisem ze dne 23. 6. 2014. Nyní uplatňované námitky stěžovatele ohledně údajné manipulace s těmito výpověďmi ze strany správního orgánu prvního stupně se proto jeví jako zjevně účelové, neboť stěžovatel postupně mění své výtky vůči správnímu orgánu.

[40] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že při „přeslechnutí“ svědků dne 14. 9. 2014 mohlo být vycházeno z jejich předchozích výpovědí, pokud svědci na ně odkázali. Není totiž nutné, aby svědci znovu výslovně vypověděli to, co už jednou v minulosti uvedli, byť při této předchozí výpovědi nebylo ze strany správního orgánu postupováno v souladu se správním řádem; toto procesní pochybení však bylo nyní tímto „přeslechnutím“ za účasti stěžovatele odstraněno. Stěžovatel totiž při tomto výslechu měl zaručena všechna svá procesní práva podle správního řádu, zejm. mohl klást svědkům otázky, čehož i využil.

[41] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že námitka podjatosti úřední osoby byla stěžovatelem vznesena účelově. Pokud ji totiž stěžovatel nyní odůvodňuje tím, že správní orgán odmítal provádět jeho důkazní návrhy, je zjevné, že tyto skutečnosti věděl stěžovatel daleko dříve než po vydání prvostupňového rozhodnutí. K takto odůvodněné námitce by tedy správní orgány nemusely ani přihlížet – srov. § 14 odst. 2 věta druhá správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 - 152. Správní řízení nebylo zatíženo ani tou vadou, že správnímu orgánu prvního stupně vypomáhal s vedením tohoto řízení třetí subjekt na

pokračování

základě Smlouvy o poskytování poradenského a konzultačního servisu. Z obsahu správního spisu je totiž zjevné, že oprávněnou úřední osobou byl starosta obce a že paní N., vůči níž stěžovatel nyní brojí, poskytovala pouze administrativní, poradenskou a konzultační pomoc, tudíž nemohla vést toto správní řízení. Pokud stěžovatel nyní dovozuje, že tato konzultantka mohla manipulovat s protokolem o výsledku svědků, je tato námitka zjevně účelová, neboť stěžovatel měl a mohl toto namítat již dne 14. 6. 2014, kdy byl tomuto úkonu přítomen a kdy sám sepsal námitky proti protokolaci výsledku, avšak v těchto námitkách ničeho vůči činnosti paní N. a její údajnému nesprávnému zaprotokolování výpovědí svědků výslovně nenamítal.

[42] Ohledně naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry zjištěné správním orgánem prvního stupně při místním šetření dne 21. 8. 2013 a tehdy pořázenou fotodokumentaci, ze které vyplývá faktické užívání předmětného pozemku jako pozemní komunikace, neboť na zemi jsou patrné stopy po pneumatikách automobilů, tedy tzv. vyjeté koleje. Znakem pozemní komunikace přitom není to, že pozemek je speciálně zpevněn a upraven (srov. Michaela Černínová, Karel Černín a Michal Tichý, Zákon o pozemních komunikacích: komentář, Wolters Kluwer, ASPI, výklad k § 7), tudíž je irelevantní, zda sousedka stěžovatele začala s povrchovou úpravou předmětného pozemku v roce 2006 s jeho souhlasem, se souhlasem či vědomím předchozího vlastníka nebo vůbec. Ostatně správní orgány dovodily, že pozemní komunikace zde existovala minimálně od roku 1997, tudíž již z logiky plynutí času je vedlejší, zda tato pozemní komunikace byla v roce 2006 zpevňována či nějak upravována. To, že se stěžovatel spolu se svojí manželkou snaží zabránit užívání předmětného pozemku jako pozemní komunikace od roku 2006, nijak nemůže zpochybnit to, zda se jedná o účelovou pozemní komunikaci, pokud ta vznikla již v minulosti, neboť tento stav (zejm. souhlas vlastníka s vytvořením účelové komunikace) nemůže být jednostranným způsobem právními nástupci předchozího vlastníka měněn.

[43] Jestliže stěžovatel poukazuje na výpověď paní Š., tak ta pouze uvedla, že nemovitost, kterou zakoupila, tedy pozemek parc. č. st. X (na němž se nachází budova č. p. X) a pozemek X, byly oploceny. Z toho faktu však nevyplývá, že by pozemek X, na němž se nachází pozemní komunikace, byl oplocen a tudíž i nepřístupný, jak dovozuje stěžovatel. Tato výpověď paní Š., která měla nemovitost koupit v roce 2004, tak nijak nevyvrací výpověď pana P., podle něhož byl předmětný pozemek dlouhodobě v minulosti používán jako pozemní komunikace ke spojení s dalšími nemovitostmi, neboť z ní nelze dovodit, zda tyto pozemky byly oploceny po celé délce, zda tam byly volně přístupné branky a kdy bylo toto oplocení zřízeno, tudíž nelze z této části výpovědi vyvracet výpověď pana P. o dlouhodobém užívání předmětného pozemku jako dopravní cesty k obhospodařování vzdálenějších pozemků.

[44] Nejvyšší správní soud má totiž za to, že nelze vytrhávat jednotlivé věty z výpovědí svědků z kontextu celého provedeného dokazování a z kontextu důkazů získaných při místním šetření. Pokud totiž z místního šetření vyplývá, že se na předmětném pozemku nachází dopravní cesta, která byla podle výpovědi svědků s vědomím tehdejších vlastníků dlouhodobě používána, nelze hovořit o tom, že by se správní orgány dopustily pouhé spekulace stran určení vzniku cesty od roku 1997. Je totiž nutné zdůraznit časové souvislosti, neboť jednotlivé důkazní prostředky se vztahují k různým časovým obdobím.

Je pochopitelné, že se správním orgánům nepodaří zajistit fotodokumentaci k užívání pozemku jako dopravní cesty, která by zachycovala stav před několika desítkami let, neboť pokud se dlouhodobě vytvoří určitý pokojný stav, není pravděpodobné, že bude tento zadokumentován za účelem případného pozdějšího správního či jiného řízení. Za stěžejní je pak nutné vnímat výpověď svědků či jiné důkazní prostředky, z nichž vyplýne, že stav, který byl zjištěn správním orgánem při místním šetření, odpovídá faktickému dlouhodobému stavu, tj. že se pozemek jako pozemní komunikace pokojně užíval již v daleké minulosti. Samotný fakt, že stěžovatel s výpovědí svědků nesouhlasí a vytrhává jednotlivé věty z kontextu celé výpovědi, ještě nedokládá, že by taková výpověď svědka byla pro účely prokázání dlouhodobé existence pozemní komunikace nepoužitelná; nelze totiž očekávat, že svědkové s odstupem mnoha let budou schopni vždy zcela přesně vypovědět časovou souslednost jednotlivých svých kroků.

[45] Ve vztahu k prokázání souhlasu vlastníka s vytvořením veřejně přístupné účelové komunikace Nejvyšší správní soud odkazuje na výpověď pana P., z níž vyplývá, že předmětný pozemek sloužil od 70. let minulého století ke spojení staveb, které se nyní nacházejí ve spoluvlastnictví stěžovatelky a stěžovatele a ve vlastnictví paní Š. Tyto budovy přitom v minulosti byly ve vlastnictví rodiny P., která je však v 70. letech prodala různým vlastníkům, přičemž však souhlasila s tím, aby tito vlastníci inkriminovaný pozemek jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci užívali. Ve skutečnosti, že předmětnou cestu využívali různí vlastníci sousedních budov, stejně jako ti, kteří se potřebovali dostat se zemědělskou technikou k pozemkům nacházejícím se „za těmito budovami“, jak ostatně vyplývá z kopie katastrální mapy zachycující předchozí stav, v níž je značena cesta po pozemku parc. č. X v k. ú. R. vedoucí k pozemkům na jih od budovy č. p. X, Nejvyšší správní soud spatřuje znak souhlasu s využitím pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, neboť se vlastník výslovně v minulosti nevymezoval proti užívání tohoto pozemku blíže nevymezeným počtem jiných osob a svůj nesouhlas neomezil na konkrétně určené osoby.

[46] Pokud jde o poslední znak veřejně přístupné účelové komunikace, tedy existenci nezbytné komunikační potřeby, musí Nejvyšší správní soud na úvod předesílat, že nutnost posuzování tohoto znaku jako esenciální podmínky pro konstatování veřejně přístupné účelové komunikace je judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně, přičemž sjednocení této judikatury bylo předloženo rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu na základě usnesení tohoto soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 5 As 140/2014 – 53. Nejvyšší správní soud však má za to, že není na místě předmětné řízení přerušit podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. Správní orgány totiž dovodily, že ve vztahu k předmětnému pozemku je naplněna podmínka nezbytné komunikační potřeby, jelikož nelze využít jinou pozemní komunikaci, tudíž i kdyby rozšířený senát dospěl k závěru, že pro naplnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace není nutné zkoumat tento znak, nemohlo by to s to zpochybnit výrok správního orgánu v dané věci.

[47] Nejvyšší správní soud v tomto směru souhlasí se závěry správních orgánů, že v daném případě byla splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Podmínka nutné komunikační potřeby je totiž splněna v případě, kdy v terénu fakticky neexistuje jiná komunikace, která by mohla inkriminovanou veřejně přístupnou účelovou komunikaci nahradit, přičemž tato komunikace musí být ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, tj.

pokračování

státu, kraje nebo obce (srov. Michaela Černínová, Karel Černín a Michal Tichý, Zákon o pozemních komunikacích: komentář, Wolters Kluwer, ASPI, výklad k § 7 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 - 42). V posuzované věci přitom ani samotný stěžovatel netvrdí, že by v dané lokalitě v době rozhodování správních orgánů skutečně existovala jiná pozemní komunikace, která by nahradila funkci předmětné pozemní komunikace. Stěžovatel totiž pouze uvádí, že by bylo možné přístup zajistit i jiným způsobem, ovšem nedokládá, že se tomu již v současné době děje. To znamená, že by se tyto pozemní komunikace musely teprve vybudovat, což výše uvedené závěry vylučují.

[48] Nadto není nijak doloženo, že tyto „dopravní alternativy“ se nacházejí na pozemcích ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Není totiž možné, aby se chránilo vlastnické právo stěžovatele na úkor jiné soukromé osoby, která s tím nevyslovila souhlas a jejíž pozemky zjevně v současné době nejsou fakticky využívány jako pozemní komunikace. Jestliže stěžovatel obsáhle dovozuje, že je možné použít pro cestu pozemky nacházející se na jih od pozemků paní Š., je nutné poukázat na to, že pozemek parc. č. X v k. ú. R. je ve vlastnictví stěžovatele a že pozemek parc. č. X je ve vlastnictví stěžovatelky a); pokud tedy tyto pozemky měly být dle stěžovatele použitelné jako náhrada za pozemní komunikaci na předmětném pozemku, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, proč v tomto směru stěžovatelé neučinili v průběhu několika posledních let příslušné kroky. Pokud tuto možnost, které se nyní dovolávají, nevyužili, jedná se zjevně o účelovou argumentaci.

[49] Jestliže stěžovatel hovoří o tom, že je na místě využít pozemky parc. č. X a X v k. ú. R., které jsou ve vlastnictví paní Š., je nutné poukázat na to, že tyto pozemky mohou teprve až dle úvah stěžovatele sloužit k napojení na komunikaci nacházející se na pozemcích parc. č. X a 5580 v k. ú. R., které jsou ve vlastnictví třetích soukromých osob, přičemž je nutné k tomu dále poukázat na to, že nebylo nijak doloženo, že tato pozemní komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, na kterou je napojení vůbec možné. Z obsahu katastru nemovitostí navíc vyplývá, že tyto pozemky jsou v ochranném pásmu vodního zdroje 2. stupně, tudíž je nutné zohlednit další omezení z toho vyplývající – srov. ustanovení § 30 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 6 As 18/2013 - 52. Rovněž je nutné zmínit, že pozemky paní Š. parc. č. X a X v k. ú. R. se nacházejí v zemědělském půdním fondu, tudíž jejich využití jiným způsobem je rovněž omezeno zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nad rámec výše uvedeného ohledně toho, že ve vztahu k těmto pozemkům nelze uvažovat o komunikační alternativě, neboť tyto cesty zjevně neexistují, je tedy nutné poukázat na to, že jejich vytvoření mohou bránit i další okolnosti.

[50] Nejvyšší správní soud svou pozornost zaměřil rovněž na to, zda by nebylo možné dovodit, že alternativní cesta namísto využití předmětného pozemku spočívá v přímém napojení pozemku parc. č. X na místní komunikaci na pozemku parc. č. 3084/1, vše v k. ú. R., jak ostatně rovněž poukazuje stěžovatel, i když zde není patrná dopravní cesta v terénu. K tomu je však nutné zmínit, že i kdyby Nejvyšší správní soud dovodil, že není nutné trvat na podmínce patrnosti této cesty v terénu, neboť se jedná o přímé napojení pozemků

paní Š. na místní komunikaci, je nutné poukázat na to, že na hranici těchto pozemků se dle místního šetření a pořízené fotodokumentace nachází zlom o výšce dosahující přibližně 21 m, což vylučuje použití této alternativy bez podstatných zásahů do terénu, a to zejména s ohledem na nestabilitu podloží a riziko sesuvu půdy, jak ostatně vysvětlil správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí. Je přitom otázkou, zda by takový zásah byl technický proveditelný s ohledem na nutnost překonat značný výškový rozdíl mezi těmito pozemky, na přítomnost inženýrských sítí a s ohledem na prostor na pozemku paní Š. před budovou č. p. X, a zda takové napojení by mohlo představovat adekvátní náhradu za současnou cestu.

[51] Ve vztahu k argumentaci stěžovatele, že v průběhu správního řízení došlo k manipulaci se svědky a že měla být správní rozhodnutí doručována též navrhovateli, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že je nepřípustná ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel touto argumentací uplatňuje zcela jiné důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem.

[52] Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[53] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, „kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na němž je toto rozhodnutí postaveno.“ K obdobným závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ve kterém uvedl, že „ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu *vigilantibus jura* postupovali v řízení shora popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponesou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 - 39, bylo konstatováno, že „podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby.“

pokračování

[54] Řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. slouží k přezkumu zákonnosti a správnosti rozhodnutí krajských soudů; nevytváří proto novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace pro žalobce. Nejvyšší správní soud se tedy za dané procesní situace nemůže věcně vyjádřit k argumentaci ohledně toho, že v průběhu správního řízení došlo k manipulaci se svědky a že měla být správní rozhodnutí doručována též navrhovateli. Tuto argumentaci stěžovatel uvedl až v kasační stížnosti, což je v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s., které ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu zakotvuje koncentraci řízení před krajskými soudy, tj. stěžovatel měl veškerou svou argumentaci dokládající podle jeho názoru nezákonnost a nesprávnost napadeného rozhodnutí uvést již v řízení před krajským soudem ve lhůtě podle ustanovení § 72 s. ř. s.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[55] Na základě všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[56] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 3, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Ve vztahu ke stěžovateli a) bylo řízení o kasační stížnosti zastaveno, tudíž právo na náhradu nákladů řízení nemá. Stěžovatel b) nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[57] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobě zúčastněné na řízení nevznikly, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. září 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu