



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupíkové v právní věci žalobce: **R. D.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: I) Ing. K. R., zastoupena JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Květnici 713/7, Praha, II) J. D., III) J. D., IV) L. Ř. S., V) S. B., v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 7. 12. 2018, č. j. 59 A 126/2017 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení II), III), IV) a V) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Tanvald, odboru dopravy (dále též „silniční úřad“ či „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 1. 2017, č. j. MěÚT/23247/2016/OD-SH/To/R, bylo žalobci podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemních komunikacích“) nařízeno odstranit „*nepovolenou pevnou překážku - závoru a betonové panely, umístěné na veřejně přístupných účelových komunikacích na pozemku parc. č. X v k. ú. a obci T.*“

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. OD 584/2017-3/280.9/Hk, bylo mj. zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), které Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci vyhověl shora označeným rozsudkem a zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že v daném případě bylo vedeno řízení o odstranění pevné překážky, která měla být umístěna na veřejně přístupné účelové komunikaci, která se má nacházet na pozemku žalobce. Krajský soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda je předmětná cesta skutečně veřejně přístupnou účelovou komunikací. K tomu shrnul judikaturu správních soudů, ze které vyplývá, že veřejně přístupná účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je vyžadováno kumulativní (současné) naplnění čtyř znaků. První znak veřejně přístupné účelové komunikace vyplývá z definice pozemní komunikace v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci. Také druhý znak je uvedený v zákoně o pozemních komunikacích, konkrétně v jeho § 7 odst. 1, a je jím zákonný účel komunikace, tedy zda pozemní komunikace 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. Třetím znakem je souhlas vlastníka tohoto pozemku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60) a čtvrtým znakem je nutnost komunikační potřeby (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 76).

[4] Optikou výše uvedeného nahlížel krajský soud na předmětnou komunikaci umístěnou na pozemku žalobce (pozemek parc. č. X v k. ú. a obci T., dále též „pozemek“). Předně poznamenal, že ze spisu vyplývá, že se cesta na pozemku dělí na dvě části; první je pokračováním cesty od silnice III/29022 směřujícím při pohledu od této silnice vlevo podél přilehlých domů, druhá část odbočuje vpravo dolů směrem k domu osoby účastněné na řízení I). Na této odbočné komunikaci (dále též „odbočná komunikace“, či pouze „komunikace“) byla umístěna předmětná překážka. Vzhledem k existenci dvojice cest je třeba znaky veřejně přístupné účelové komunikace hodnotit ve vztahu ke každé z těchto cest zvlášť, tj. i k odbočné komunikaci. Správní orgány dospěly k závěru, že obě cesty jsou v terénu patrné, plní účel dle zákona o pozemních komunikacích, je zde dána nutná komunikační potřeba a cesty existují odnepaměti, protože je předpokládáno udělení konkludentního souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním. Tento závěr je ovšem dle názoru krajského soudu nesprávný.

[5] Správní orgány své závěry ohledně souhlasu vlastníka s veřejným užíváním komunikace postavily na veřejném užívání cesty odnepaměti. Měly by proto mít prokázáno, že cesta byla veřejně užívána nikoli aktuálně, kdy se takovému užívání vlastník zjevně brání, nýbrž historicky, a to po takovou dobu, že prakticky nelze nalézt pamětníka vzniku veřejného užívání cesty. Teprve v takovém případě by bylo možno dovozovat existenci souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním komunikace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42). Podle soudu ze shromážděných důkazů neplyne, že odbočná komunikace byla historicky veřejně užívána, a nelze tak dovozovat její veřejné užívání odnepaměti. Správní spis přitom neposkytuje ani

pokračování

podporu pro další (rozdílný) závěr, že cesta vznikla při stavbě vodovodu v 80. letech dvacátého století. Ostatně, i kdyby bylo prokázáno, že cesta vznikla v 80. letech, byl by vznik cesty zjištěn natolik přesně, že by nebylo možno komunikaci označit za existující odnepaměti. Bylo by naopak třeba zjišťovat, zda některý z vlastníků pozemku od 80. let do budoucna udělil souhlas s veřejným užíváním cesty, to se však nestalo. Z uvedených důvodů proto krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[6] Rozsudek krajského soudu napadla osoba zúčastněná na řízení I) (dále též „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud podle názoru stěžovatelky dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že odbočná komunikace nesplňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Podle stěžovatelky je z obsahu správního spisu zřejmé, že komunikace vznikla v souvislosti se stavbou vodovodu v 80. letech dvacátého století. Existenci komunikace pak prokazují i ortofotomapy z let 1998, 2004 a 2010. Předchozí vlastníci přitom museli udělit souhlas s obecným užíváním komunikace. V době stavby vodovodu pozemek vlastnila L. U. (která zemřela dne X), přičemž z žádných dokumentů nevyplývá, že by vzniku komunikace či jejímu veřejnému užívání jakkoli bránila či proti němu vystupovala. Je tedy zřejmé, že L. U. musela se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace udělit minimálně konkludentní souhlas. Následní vlastníci předmětného pozemku pak byli vázáni jejím souhlasem. Po smrti L. U. pozemek přešel do vlastnictví jejího syna J. U., který jej vlastnil mezi lety 1989 a 2000. Ten jej daroval svému bratrovi M. U., jenž byl vlastníkem pozemku mezi lety 2000 a 2006, kdy od něj předmětný pozemek koupil žalobce. Jako na nepravdivé je pak třeba nahlížet na tvrzení uvedených osob o neexistenci komunikace na daném pozemku. Dále uvedla, že komunikaci neužívala pouze stěžovatelka, ale i členové a návštěvníci spolku „KONDOR – skupina KOŘES“ (dále též „spolek“), doručovatelé pošty, dodavatelé energií apod. Je přitom irelevantní, že žalobce v roce 2010 udělil spolku povolení stran vjezdu v rámci instalace čistírny odpadních vod. Z dalších vyjádření uvedeného spolku vyplývá, že předmětnou komunikaci v minulosti bez problémů užíval. Ani nesouhlas žalobce vyslovený v roce 2013 nemůže mít žádný vliv na dříve udělený souhlas. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a v plném rozsudku na něj odkazuje. Ze spisu nevyplývá doba vzniku odbočné komunikace, resp. příp. konkludentní souhlas s jejím veřejným užíváním. Z vyjádření osob zúčastněných na řízení (manželé D. a S. B.), bývalého vlastníka pozemku J. U. a osob bydlících v blízkosti žalobce (manželé P.), vyplývá, že nebyl udělen souhlas s veřejným užíváním komunikace. Jestliže pak nebyl naplněn jeden ze znaků veřejně přístupných účelových komunikací, tedy souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním komunikace, nelze předmětnou komunikaci považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a proto nelze žalobci uložit odstranění pevné překážky z této komunikace.

V.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správní orgán I. stupně zjistil řádně skutkový stav věci stran všech znaků existence účelové komunikace. Podle žalovaného byla komunikace historicky využívána okruhem osob, který již nelze uhlídat. Komunikace byla využívána mj. návštěvníky akcí pořádaných spolkem, vozidly zajišťujícími zásobování a jiné služby. Těmto osobám nikdo nebránil v užívání předmětné komunikace.

VI.

[9] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) podaly ke kasační stížnosti společné vyjádření, ve kterém uvedly, že cesta, která vznikla při budování vodovodu, po postavení vodovodu zanikla. Jednalo se o cestu „na louce“; louka byla po postavení vodovodu vrácena do původního stavu. Tato cesta nadto v žádném případě nevedla k pozemku stěžovatelky. Cesta k pozemku stěžovatelky vznikla až na podzim roku 2013, kdy započala se stavbou domu na svém pozemku a pravděpodobně vytvořila zpevněnou cestu v chráněné oblasti Jizerských hor (nadto bez souhlasu správního orgánu, který vlastní sousední pozemek). To potvrzují i prohlášení dalších osob, vč. místních rodáků. Dále osoby zúčastněné na řízení II) a III) uvedly, že objekt ve vlastnictví spolku nebyl léta užíván a obyvatelný; nepotřeboval tudíž zásobovat energiemi či jinými službami. Nadto dodavatelé energií, poštovní vozy a další služby by tímto strmým svahem dolů nikdy nesjeli. Do roku 2010 zde nebyl ani jakýkoliv pohyb návštěvníku spolku, jak mylně uvádí stěžovatelka. Silniční úřad spolku povolil v roce 2010 jednorázové projetí, o čemž věděla i stěžovatelka. Osoby zúčastněné na řízení dále konstatovaly, že pokud měly v minulosti potřebu vjezdu, žádaly o povolení vjezdu (u právního předchůdce žalobce a následně u žalobce). Z uvedených důvodů navrhly kasační stížnost zamítnout.

VII.

[10] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

VIII.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu, že byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného.

[14] Jak vyplývá z konstantní judikatury správních soudů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017 - 48, ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018 - 60, atp.) veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba naplnění definičních znaků. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou následující: 1) jedná se stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o

pokračování

pozemních komunikací; 2) tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33); 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS). Pokud jsou skutečně naplněny všechny uvedené znaky, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Pokud by byl i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017 - 48, atp.).

[15] V dané věci se spor koncentruje na otázku, zda bylo v řízení před správními orgány postaveno najisto, zda byl či nebyl udělen souhlas vlastníka s obecným užíváním pozemku, tj. zda došlo ke splnění třetího znaku.

[16] Otázkou udělení souhlasu s obecným užíváním (dále „též souhlas“) se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval a akcentoval nutnost důkladného zkoumání splnění této podmínky (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, ze dne 31. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76, či ze dne 13. 1. 2012, č. j. 7 As 125/2011 - 85). Z ní dále vyplývá, že veřejně přístupná pozemní komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku (viz např. posledně označený rozsudek).

[17] Co se pak týče formy udělení souhlasu, souhlas nemusí být udělen pouze výslovným prohlášením. K tomu srv. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 27/2010 - 187, podle něhož: *„Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. (...) To ovšem nic nemění na tom, že musí být v každém případě splněna podmínka první a základní, tedy že muselo platně dojít k věnování pozemku obecnému užívání, a to vlastníkem pozemku či jeho právními předchůdci či musí být takto daná cesta užívána odnepaměti.“*

[18] Obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016 - 24: *„K udělení konkludentního souhlasu postačuje pouhá nečinnost. Jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí“. Tedy pokud určitý pozemek začíná užívat jako cestu veřejnost a vlastník nesouhlasí s tímto stavem, pak musí dát nesouhlas najevo aktivně.“*

[19] Speciální pravidla pak platí pro cesty využívané veřejností tzv. „odnepaměti“. Jak zdejší soud uvedl např. v rozsudku ze dne 5. 10. 2016, č. j. 3 As 249/2015 - 37, *„pokud se dobu vzniku veřejné cesty nepodaří zjistit, neboť se jedná o dlouhodobě veřejně užívanou komunikaci a její vznik nelze doložit ani svědeckými výpověďmi ani listinami z archivů, a jedná se o historickou cestu tzv. ‘odnepaměti’, platí domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42) a ten tak nemusí být prokazován.“*

[20] Dále viz rozsudek ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018 - 60 (který obstál i před Ústavním soudem, viz usnesení ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2530/18): *„problematická a často sporná situace pak nastává v případě průkaznosti veřejnosti starých cest, u nichž s ohledem na dlouhou časovou prodlevu není obvykle možné zjistit, zda některý z předchozích vlastníků dal souhlas s jejich obecným užíváním, či takové užívání trpěl. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud konstatoval, že komunikace, u níž nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků k obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána „odnepaměti z naléhavé komunikační potřeby“, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66; či rozsudek ze dne 22. 12. 2009 č. j. 1 As 76/2009 - 60). Užívání určité komunikace odnepaměti z naléhavé komunikační potřeby tak fakticky nabrazuje souhlas předchozích vlastníků, neboť se má za to, že souhlas byl dán, když cesta byla dlouhodobě, typicky po desetiletí, užívána veřejností.“*

[21] Z výše uvedeného tedy předně vyplývá nutnost důkladného zkoumání otázky vzniku komunikace. Od toho se totiž odvíjí, kdo mohl udělit souhlas s obecným užíváním (resp. vyslovit nesouhlas s jejím obecným užíváním). Pokud se prokáže, že komunikace existuje odnepaměti z důvodu nutné komunikační potřeby, lze udělení souhlasu presumovat. Pokud však nebude prokázáno, že se jedná o takovou komunikaci, je třeba se důkladně zabývat otázkou, zda některý z vlastníků udělil s obecným užíváním souhlas (k formám souhlasu viz výše). V obou případech je však třeba trvat na náležitém zjištění stavu věci. Primárně pak stran okamžiku vzniku komunikace, následně pak stran uděleného souhlasu.

[22] V dané věci správní orgán I. stupně v rozhodnutí, se kterým se ztotožnil i žalovaný, na jedné straně tvrdí, že předmětná komunikace vznikla v 80. letech dvacátého století (současně se stavbou vodovodu), na stranu druhou však tvrdí, že existovala odnepaměti, tj. od doby, kterou si nikdo z žijících osob nemůže pamatovat. Již z toho vyplývá, že v rámci řízení před správními orgány nebylo postaveno najisto, kdy předmětná komunikace vznikla.

[23] Nelze na jedné straně tvrdit, že cesta vznikla v 80. letech dvacátého století, a současně, že existuje odnepaměti; 80. léta dvacátého století nelze považovat za dobu, kterou si žádná žijící osoba nemůže pamatovat. Otázka vzniku cesty je přitom stěžejní pro učinění závěru, kým byl či mohl být udělen souhlas s jejím obecným užíváním (viz výše citovaná judikatura).

[24] Každá z uvedených dob přitom vyžaduje jiný přístup ke zkoumání souhlasu s obecným užíváním. V případě vzniku cesty v 80. letech dvacátého století je třeba důkladně zkoumat, zda skutečně tehdejší vlastník udělil souhlas s obecným užíváním;

pokračování

v případě existenci cesty odnepaměti platí domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace, a ten tak nemusí být prokazován (srov. výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 5. 10. 2016, č. j. 3 As 249/2015 - 37).

[25] Krajský soud proto nepochybil, pokud rozhodnutí žalovaného zrušil. I podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže rozhodnutí žalovaného pro výše uvedené vady obstát. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře. Vedle shora označených rozsudků viz např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21, v němž bylo podobně správním orgánům vytknuto, že důkladně nezjistily „*kdy předmětná komunikace jako veřejná cesta vznikla, respektive zda se jedná o cestu veřejně užívanou „odnepaměti“ (...) Protože skutečnost rozhodná z hlediska posouzení otázky, zda byl dán souhlas vlastníka pozemku se vznikem veřejné cesty v době vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (veřejné cesty), respektive zda se jedná o veřejnou cestu „odnepaměti“, nebyla ve správním řízení spolehlivě zjištěna.*“

[26] S krajským soudem lze souhlasit i v jeho navazujících závěrech. I podle názoru Nejvyššího správního soudu lze institut obecného užívání cest odnepaměti vztáhnout ke starým cestám, které jsou tradičně veřejně užívány tak dlouho, že již nelze přesně objasnit (není člověka, jenž by to pamatoval), kdy bylo s veřejným užíváním započato a kdy k tomu byl dán vlastníkem pozemku souhlas. V případě předmětné komunikace lze na základě dosud shromážděných podkladů pochybovat, že cesta zde vůbec odnepaměti existovala, natož aby byla odnepaměti veřejně užívána. To nevyplývá ani ze shromážděných fotomapových podkladů. Pokud by se pak skutečně jednoznačně prokázalo, že cesta vznikla až v 80. letech dvacátého století (jak rovněž tvrdí správní orgány a stěžovatelka), bylo třeba se zabývat otázkou, kdo, resp. kdy udělil souhlas. Tento souhlas však je třeba dovozovat k cestě, a nikoliv ke stavbě vodovodu. Nadto skutečnost, že byl dán souhlas ke stavbě vodovodu, ještě neznamená, že byl dán souhlas s vybudováním cesty, resp. s jejím následným obecným užíváním.

[27] Argumentace stěžovatelky obsažená v kasační stížnosti nemůže na výše uvedených vadách správních rozhodnutí nic změnit. Stěžovatelka se snaží v podstatě doplnit argumentaci správních orgánů, což možné není. Při přezkoumání správního rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud nemůže posuzovat rozhodnutí správních orgánů optikou (doplňující) argumentace účastníka řízení. Správní soudy přezkoumávají zákonnost rozhodnutí správních orgánů k datu jejich vydání, přičemž nemohou zohledňovat další argumentaci správních orgánů (natož pak dalších osob), která má doplňovat odůvodnění správních rozhodnutí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, atp.). Ani soud pak není oprávněn doplňovat rozhodnutí správního orgánu, či ho nahrazovat vlastním rozhodnutím. Správní soudnictví je založeno na principu kasačním. Soud může správní rozhodnutí (v případě nezákonnosti či vad) pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65, ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 - 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43).

[28] Je pravdou, že správní soud není vázán skutkovým zjištěním správního orgánu; může zopakovat nebo i doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Z toho však nelze dovozovat, že by jádro dokazování nemělo být před správním orgánem, ale před správním soudem. Primárním úkolem soudu není zjišťovat skutkový stav nutný pro rozhodnutí správního orgánu, nýbrž hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publ. pod č. 1275/2007 Sb. NSS). Např. v rozsudku ze dne 16. 4. 2015, č. j. 5 Afs 89/2013 - 29, kasační soud konstatoval, že *„těžiště dokazování má probíhat před správními orgány, přičemž není úlohou správních soudů provádět složitá dokazování a nahrazovat tak to, co měl již před nimi učinit správní orgán [...] Správnímu soudu přísluší v rámci soudního přezkoumání správního rozhodnutí posoudit, zda správní orgán provedl dokazování v potřebném rozsahu, tedy zda si opatřil dostatečné podklady pro rozhodnutí tak, aby mohl řádně usuzovat na skutkové i právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět. Soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Úloha správního soudu je tak primárně přezkumná, v zásadě se nejedná o soud nalézací, byť je správní soud samozřejmě oprávněn v přiměřeném rozsahu doplnit dokazování provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).“* Obdobně podle rozsudku ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015 - 36, *„v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. má krajský soud běžně řešit, a to typicky prováděním důkazů, skutkové otázky, jež byly zkoumány ve správním řízení, jehož výsledek, tedy žalobou napadené správní rozhodnutí, přezkoumává. Dokazování před soudem se však má zásadně omezit na prověření toho, zda skutkové závěry ze správního řízení obstojí.“*

[29] Výše uvedené platí tím spíše pro Nejvyšší správní soud, tj. pro vrcholný soud na úseku správního soudnictví. Stěžovatelka však v rozporu s právě citovanými judikaturními závěry v kasační stížnosti *de facto* doplňuje argumentaci správních orgánů, resp. navrhuje provést řadu důkazů, kterými chce (nad rámec správních rozhodnutí) prokázat naplnění všech znaků veřejně přístupné komunikace. Touto otázkou se však měly primárně zabývat správní orgány; soud může jejich rozhodnutí pouze přezkoumat, a nikoliv doplňovat jejich odůvodnění (viz výše). Nic přitom nebrání stěžovatelce v tom, aby svou argumentaci a podklady (mj. o vzniku komunikace, o její existenci, o tvrzeném používání komunikace ze strany dalších osob, dodavatelů služeb atp.) předložila správním orgánům v rámci dalšího řízení. Pouze z opatrnosti soud dodává k argumentaci stěžovatelky, že souhlas s obecným užíváním udělila L. U. (která podle stěžovatelky zemřela dne X), že v případě souhlasu s obecným užíváním udělených v období od roku 1948 do roku 1989 je třeba přihlížet i k příp. jednání vlastníka nemovitosti po převratu v listopadu 1989 (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 85, publ. pod č. 3571/2017 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017 - 48). Nutno dodat i to, že stěžovatelka se může v řízení před soudy domáhat ochrany před zkrácením vlastních práv, nikoliv práv třetích osob (v tomto případě např. práv předmětného spolku; k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2018, č. j. 7 As 344/2018 - 35). Ani další argumentace stěžovatelky není sto zpochybnit důvody, pro které krajský soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud se s jeho nosnými závěry plně ztotožnil.

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s krajským soudem uzavírá, že byly dány důvody ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud nepochybil, pokud zrušil rozhodnutí žalovaného s tím, že bude nutno důkladně zjistit skutečný stav věci stran splnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace, zejména pak stran souhlasu s obecným užíváním. Na správních orgánech proto bude, aby se znovu zabývaly otázkou vzniku komunikace. Teprve poté, co bude postaveno najisto, kdy komunikace vznikla, budou zkoumat, zda a kdo udělil souhlas s obecným užíváním. Jen tak bude možno uzavřít, že by splněn uvedený znak veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud nebude náležitě zjištěno, že jsou naplněny všechny znaky veřejně účelové komunikace, nelze ji za takovou považovat, což má za následek i nemožnost uložení povinnosti odstranit překážku z této komunikace. Podrobněji viz rozsudek krajského soudu.

[31] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že si plně uvědomuje obtížnost vydávání rozhodnutí stran existence veřejně přístupných účelových cest. Tato složitost je způsobena mj. dobou, která od vzniku komunikací povětšinou uplynula, vztahem bývalého režimu k vlastnickému právu, resp. narušením vlastnických vztahů a jejich následnou transformací do vztahů nových. I přes uvedenou obtížnost je však třeba trvat na náležitém zjištění, zda skutečně byly naplněny všechny znaky veřejně přístupné komunikace. Je totiž třeba mít na paměti judikaturu Ústavního soudu k veřejně přístupným účelovým komunikacím, resp. k čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34), resp. shora citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[32] Výše uvedeným se Nejvyšší správní soud nikterak nevyjadřuje k tomu, jak má správní orgán v dalším řízení rozhodnout. To bude odvislé od náležitého zjištění skutečného stavu věci, čemuž mohou jednoznačně napomoci i podklady a vyjádření všech osob dotčených daným řízením. S ohledem na rozdílná vyjádření předmětným rozhodnutím dotčených osob se jeví jako vhodné např. provedení důkladné rešerše v historických podkladech týkajících se dané komunikace a území, či vyslechnutí (nezaujatých) místních rodáků (či znalců dané oblasti) atp., tak aby mohl být učiněn jednoznačný závěr o tom, kdy komunikace vznikla, resp. zda byl udělen souhlas s jejím obecným užíváním (pokud se neprokáže, že existovala odnepaměti).

[33] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 5. 2018, č. j. 9 As 203/2017 - 28). Žalovaný pak žádnou náhradu nákladů řízení nepožadoval. Ostatně nebylo by možno hovořit ani o jeho úspěchu ve věci; zdejší soud zamítl kasační stížnost směřujícímu proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu. Co se pak týče žalobce, ten v řízení o kasační stížnosti učinil písemné vyjádření, ve kterém zopakoval a rozvedl argumentaci učiněnou již v předcházejících etapách řízení. Vyjádření nadto učinil nezastoupen advokátem a nepožadoval v něm náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud proto žalobci rovněž nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[35] Výrok o nákladech ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení II), III), IV) a V) pak vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V řízení o kasační stížnosti ani jedna z osob zúčastněných na řízení neplnila žádnou povinnost, kterou by jí soud uložil. Soud neshledal ani existenci důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. dubna 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu