



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: **a) obec Lužná**, se sídlem Masarykovo náměstí 89, Lužná, zastoupena Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, **b) J. H.**, zastoupen Mgr. Ing. Zdeňkem Stanovským, advokátem se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti: **I) J. Z.**, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, **II) D. V.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2021, č. j. 43 A 8/2021 - 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Osoby zúčastněné na řízení, žalobce b) a žalovaný **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení I) **je povinna** zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč, a to do patnácti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. et Mgr. Michala Boušky, advokáta.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení I) **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2020, č. j. 119230/2020/KUSK-DOP/Hir (dále též „rozhodnutí o odvolání“), žalovaný zamítl odvolání žalobců a osoby zúčastněné na řízení

II) a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Rakovník (dále též „silniční správní orgán“) ze dne 22. 6. 2020, č. j. MURA/27315/2020 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž silniční správní orgán nevyhověl žádosti žalobce b) a rozhodl, že na pozemcích p. č. X, p. č. X1 [vlastněných osobou zúčastněnou na řízení I)], p. č. X2 [vlastněném žalobcem a)], p. č. X3 a p. č. X4 (vlastněných manželi K.) v k. ú. L. (všechny pozemky, o kterých bude dále pojednáno, se nachází v tomto katastrálním území, a soud je proto bude nadále označovat pouze parcelními čísly) se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o pozemních komunikacích“). Správní orgány byly názoru, že v případě dotčených pozemků nebyly splněny veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

II.

[2] Žalobce a) a žalobce b) napadali rozhodnutí o odvolání u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) samostatnými žalobami (vedenými pod sp. zn. 43 A 8/2021 a sp. zn. 51 A 9/2021). Krajský soud rozsudkem identifikovaným ve výroku tohoto rozhodnutí spojil řízení o obou žalobách ke společnému projednání vedenému pod sp. zn. 43 A 8/2021 (výrok I), rozhodnutí o odvolání zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (výrok II) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky III až V). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná. Tato ani ve vzájemném kontextu nedávají přezkoumatelnou odpověď na zásadní tvrzení účastníků řízení, nemají oporu ve správním spisu a opomíjí rozhodné podklady. Rozhodnutí o odvolání je koncipováno nepřehledně a je obtížné z něj seznat pasáže obsahující vlastní odůvodnění a zkonstruovat úvahy, které žalovaného vedly k jím učiněným závěrům. Některé pasáže rozhodnutí a některé v něm užitě formulace pak dle soudu působí naprosto zmatečně a není zřejmé, proč byly tyto do rozhodnutí zařazeny. Část, ve které měl žalovaný vypořádat odvolací námitky, obsahuje v zásadě pouhá obecná či nesouvisějící tvrzení. Odvolací námitky žalovaný vypořádává zcela povšechně, zpravidla pouze obecnými tvrzeními. Některé úvahy se pak zcela míjí s podstatou posuzované věci.

[3] Soud dodal, že i přes nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů považuje za vhodné zcela nad rámec nutného odůvodnění za účelem dosažení cíle správního řízení předeštit svůj názor ohledně naplnění znaků veřejně přístupné komunikace, a to na základě těch skutečností, které byly doposud v řízení zjištěny. Zdůraznil, že jím učiněné závěry platí s výhradou změny skutkových zjištění, ke které může v dalším řízení před správními orgány dojít.

[4] Ohledně prvního znaku (patrnost cesty v terénu) krajský soud uvedl, že závěr správních orgánů, podle kterého žalobce b) ve své žádosti nijak nespecifikoval a nedoložil, na jakých částech pozemků se měla účelová komunikace nacházet, neodpovídá správnímu spisu. Žalobce b) totiž s poukazem na mapy a fotografie specifikoval, že veřejně přístupná účelová komunikace se má nacházet v místech, kde jsou na pozemcích vyježděné stopy od automobilů. Žalobce b) nadto ve svém podání ze dne 6. 2. 2020 uvedl bližší popis průběhu cesty v terénu a k tomuto podání přiložil situační náskres. Soud dodal, že se shoduje se správními orgány v tom, že výrok rozhodnutí, kterým se deklaruje

pokračování

existence veřejně přístupné účelové komunikace, musí být jasný, určitý a srozumitelný, tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde zcela přesně je daná účelová komunikace na dotčených pozemcích situována a v jaké délce a šířce přes tyto pozemky vede. Odpovědným za určitost výroku je však (i v deklaratorním řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace) správní orgán, a nikoliv účastník řízení. Žadateli o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace [žalobci b)] nelze vytýkat, pokud v žádosti sice označí pozemky, přes které má tato komunikace vést, nikoli však její přesný průběh, lze-li jej určit na základě podkladů předložených společně s žádostí či v průběhu správního řízení, případně získaných samotným správním orgánem. Soud pak akcentoval i to, že správní orgány v projednávané věci absolutizovaly princip, že důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nese v podstatné míře navrhovatel. Přihlížely pouze k tvrzením, která žalobce b) uvedl ve své žádosti, a pramálo reflektovaly další důkazy předložené či navržené v průběhu řízení, čímž nesprávně dospěly k závěru o neunesení důkazního břemene stran prokázání stálosti a patrnosti cesty v terénu. Vycházely v tomto ohledu zejména z vyjádření P. H. ze dne 4. 1. 2019 a ze dne 21. 1. 2020. Krajský soud pak závěrem ohledně znaku patrnosti cesty v terénu podotkl, že by správní orgány tuto otázku měly posuzovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu.

[5] Oporu ve spise pak dle soudu neměly ani závěry správních orgánů ohledně existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním daných pozemků. Správní orgány se adekvátně nezabývaly vyjádřením právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení I), J. B., vyjádřením žalobce a); vyjádřením manželů H. ani vyjádřením osoby zúčastněné na řízení II). Správní orgány namísto předmětných vyjádření a dalších relevantních podkladů vzaly za své vyjádření osoby zúčastněné na řízení I), která uváděla, že nikdy nedala najevo souhlas s obecným užíváním svých pozemků.

[6] Úvahy správních orgánů ohledně znaku komunikační potřeby (resp. existence alternativního přístupu) pak krajský soud označil za nesrozumitelné. Zejména z rozhodnutí o odvolání dle soudu nebylo lze seznat, zda žalovaný tento znak považuje za naplněný, či nikoliv. Soud pak dodal i to, že silniční správní orgán pochybil při zjišťování skutkového stavu stran daného znaku. Nic mu nebránilo provést ohledně alternativní trasy místní šetření. Silniční správní orgán i žalovaný pak i v tomto případě zcela pominuli tvrzení účastníků řízení a relevantní skutečnosti vyplývající z podkladů obsažených ve správním spisu – nevypořádali se s tím, že navrhovaná alternativní trasa vede nejméně přes sedmnáct různých pozemků ve vlastnictví čtrnácti různých fyzických osob; nereagovali nijak ani na vyjádření tří z těchto vlastníků ze dne 18. 2. 2019.

III.

[7] Výroky II až V rekapitulovaného rozsudku krajského soudu napadla osoba zúčastněná na řízení I) (dále též „stěžovatel“) kasační stížností, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel byl předně přesvědčen, že krajský soud se nevypořádal s jeho argumentací vznesenou v řízeních o žalobách. Tuto pouze stručně shrnul v odstavci 14 rozsudku a dále na ni nereagoval. Uvedená vada zakládá dle stěžovatele nutnost zrušení

rozsudku, neboť krajský soud správní orgány zavázal právním názorem týkajícím se ne/splnění podmínek existence veřejně přístupné účelové komunikace. Nevypořádal se přitom s argumentací stěžovatele, která se týkala právě otázky, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. V odstavci 21 rozsudku navíc soud uvedl, že neshledal potřebným provedení důkazů navržených stěžovatelem, ale tento závěr konkrétně neodůvodnil.

[9] V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatel rozporoval závěr krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Tvrdil, že soud měl i přes nedokonalosti odůvodnění rozhodnutí o odvolání žaloby zamítnout, neboť z prvostupňového rozhodnutí, rozhodnutí o odvolání a jejich podkladů je zcela zřejmé, že nebyly naplněny veškeré podmínky pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. Ani lepší, podrobnější či přehlednější argumentace správních orgánů by na tomto závěru nemohla ničeho změnit. Stěžovatel byl nadto přesvědčen, že rozhodnutí správních orgánů nejsou nepřezkoumatelná, neboť ve svém souhrnu předkládají ucelenou a přesvědčivou argumentaci, která implicitně vyvrací argumentaci účastníků řízení a implicitně se vypořádává i s jejich důkazními návrhy. Přehnané požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí dle stěžovatele ohrožují funkčnost orgánů veřejné moci. Postup, kdy soud zruší správní rozhodnutí, byť nedokonale odůvodněné, ačkoliv je zřejmé, že správní orgány musí ve věci opět rozhodnout shodně jako v předchozím řízení, je v rozporu se zásadou procesní ekonomie a negativně zasahuje do práv vlastníků dotčených pozemků.

[10] V dalším textu kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ačkoliv soud rozhodnutí o odvolání zrušil pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost, vyjádřil se i k jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace. Tyto jeho závěry jsou však zčásti nesprávné a zčásti nepřezkoumatelné.

[11] Dle stěžovatele v řízení před správními orgány nebyl prokázán znak patrnosti a stálosti cesty v terénu. Krajský soud pochybil, uvedl-li v rozsudku, že závěr správních orgánů, že žalobce b) nedoložil přesné umístění účelové komunikace, nemá oporu ve správním spisu. Dle stěžovatele žalobce b) ve své žádosti konkrétně netvrdil a nedoložil, kde by se veřejně přístupná účelová komunikace měla na pozemcích p. č. X a p. č. X1 nacházet. To nelze určit ani z fotografií a leteckých snímků předložených žalobcem b) a dalších podkladů založených ve správním spise. Z těchto totiž plyne pouze to, že pozemky p. č. X a p. č. X1 jsou rozježděné po celé své výměře. Dle stěžovatele je v rozporu se zásadou proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahů do jeho vlastnického práva, aby jím vlastněné pozemky byly veřejně přístupnou účelovou komunikací v celé své výměře. Stěžovatel v této souvislosti odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 - 68. Tvrdil pak i to, že pozemky, na kterých by se měla veřejně přístupná komunikace nacházet, svým tvarem, šíří ani trajektorií nepřipomínají cestu; jedná se o integrální součást zázemí rodinného domu stěžovatele (dvůr). Nesouhlasil dále ani s argumentací krajského soudu uvedenou v odstavcích 51, 54 a 60 rozsudku. Připomněl i to, že žalobce a) neprovádí údržbu jím vlastněného pozemku p. č. X2 a pozemní komunikace na ulici K. navazující na pozemky, kterých se řízení týká.

pokračování

[12] Za nesprávné a nepřezkoumatelné stěžovatel označil i závěry krajského soudu ohledně existence souhlasu vlastníka pozemků s jejich obecným užíváním. Akcentoval, že jeho právní předchůdci nikdy nevyjádřili souhlas s tím, že by se na pozemcích p. č. X a p. č. X1 měla nacházet veřejně přístupná účelová komunikace. Při prodeji daných pozemků přitom stěžovatele neinformovali ani o tom, že by k takovému užívání dali konkludentní souhlas. Užívání pozemků právní předchůdci stěžovatele trpěli pouze žalobci b) a J. H. (to plyne z vyjádření J. H.). Stěžovatel dodal, že on sám neměl o existenci veřejně přístupné účelové komunikace vědomost a nikdy nevyslovil souhlas s tím, aby byly jeho pozemky tímto způsobem využívány. Stěžovatel se neztotožnil ani s tvrzením krajského soudu, že správní orgány opomněly vypořádat relevantní podklady založené ve správním spise, nevyjádřily se k návrhu na provedení výsledku svědka a přezkoumatelně neodůvodnily své závěry stran dané otázky. Tvrdil, že žalovaný se zabýval jak vyjádřením J. B., tak manželů H. Dle stěžovatele nadto důkazy navržené žalobci, osobou zúčastněnou na řízení II) a manželi H. neprokazují souhlas vlastníků pozemků s jejich obecným užíváním (stěžovatel v této souvislosti odkazoval na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06).

[13] Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že krajský soud v rozsudku uložil žalovanému, aby se v dalším řízení srozumitelně a přezkoumatelně vypořádal s otázkou, zda byl naplněn znak nutné komunikační potřeby. Stěžovatel konstatoval, že od počátku řízení tvrdí, že k pozemku žalobce b) existuje alternativní přístup, a to po pozemcích p. č. X5, p. č. X6, p. č. X7, p. č. X8, p. č. X9, p. č. X10, p. č. X11, p. č. X12, p. č. X13, p. č. X14 a p. č. X15. Tato trasa je seznatelná v terénu, po celý rok sjízdná a její existence byla prokázána místními šetřeními. Stěžovatel v této souvislosti odkazoval na grafické znázornění této alternativní trasy založené ve spisu krajského soudu a dodal, že alternativní trasa představuje jedinou možnost příjezdu osobním automobilem k pozemku žalobce b), a to z důvodu nesjízdnosti pozemku p. č. X2 (nesjízdnost pozemku p. č. X2 nadto svědčí o nesprávnosti závěru krajského soudu uvedeného v bodě 57 napadeného rozsudku). Stěžovatel dále tvrdil, že nynější argumentace krajského soudu ohledně existence alternativní trasy je v rozporu s usnesením téhož soudu ze dne 3. 3. 2021, č. j. 51 A 9/2021 - 153 [kterým byl zamítnut návrh žalobce b) o předběžné opatření]. Konečně pak konstatoval, že i pokud by zde nebyla alternativní trasa, bylo by tuto situaci možno řešit soukromoprávními instituty. Žalobci přitom odmítli veškeré návrhy stěžovatele na soukromoprávní vyřešení nastalé situace.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil výroky II až V napadeného rozsudku krajského soudu. Současně v kasační stížnosti požádal, aby byl této příznán odkladný účinek.

IV.

[15] Žalobce a) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že rozhodnutí správních orgánů ani ve svém souhrnu neposkytují odpovědi na rozhodné otázky a neopírají se o adekvátně zjištěný skutkový stav. Za správný považoval i postup krajského soudu, který správním orgánům poskytl vodítko, jak v nynější věci mají v dalším řízení postupovat, a sdělil jim za tímto účelem některé své závěry ohledně znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Argumenty stěžovatele

týkající se jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace pak žalobce a) nepovažuje za způsobilé zpochybnit ucelenou argumentaci krajského soudu. Tyto navíc stěžovatel bude moci vznášet v probíhajícím správním řízení a případně i v navazujícím soudním řízení. Žalobce a) dále uvedl, že pro nynější řízení je irelevantní jeho přístup k jím vlastněným pozemkům (zejména pozemku p. č. X2), snahy stěžovatele o vyřešení sporu atp. Zásadní je, zda se na daných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. Žalobce a) proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[16] Žalovaný ve stručném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v projednávané věci bylo dle jeho názoru postupováno v souladu s právními předpisy. Dodal, že stěžovatel bude moci svoje námitky uplatnit v rámci nového projednání věci. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[17] Žalobce b) a osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

V.

[18] 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 4 s. ř. s.).

[19] Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti namítl mj. nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížným důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

[20] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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.

[21] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75).

[22] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně

pokračování

posoudil. Z rozsudku krajského soudu vyplývají důvody, které krajský soud vedly ke zrušení rozhodnutí o odvolání. Z argumentace krajského soudu je dostatečně zřejmé, proč krajský soud dospěl k jím uvedeným závěrům. Rozsudek je podrobně a detailně odůvodněn (čítá 19 stran) a není nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Asz 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek krajského soudu takovými vadami trpěl.

[23] Kasační soud přitom nesdílí ani názor stěžovatele, že by bylo nutno rozsudek krajského soudu zrušit pro vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. založenou údajně tím, že krajský soud se nevypořádal s vyjádřeními stěžovatele týkajícími se toho, zda byly naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, či nikoliv. Nutno předně připomenout, že krajský soud rozhodnutí o odvolání zrušil primárně pro jeho nepřezkoumatelnost. Otázkou naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace se zabýval nad rámec nutného odůvodnění a s výhradou změny skutkových okolností věci (jak soud výslovně v napadeném rozsudku zdůraznil). V takové situaci nebylo nutno se detailně a podrobně zabývat každým argumentem vzneseným stěžovatelem ohledně znaků účelové komunikace (nebylo např. namístě v této fázi řízení řešit proporcionalitu zásahu do práv stěžovatele, neboť v dalším řízení teprve dojde k vyřešení otázky, zda k nějakému zásahu vůbec dojde). Nelze nadto přehlédnout, že vypořádání některých tvrzení stěžovatele lze z rozsudku dovodit implicitně (k tvrzením stěžovatele ohledně neprokázání přesné trajektorie účelové komunikace viz body 46 a násl. rozsudku; k tvrzením ohledně nesouhlasu stěžovatele s užíváním jeho pozemků jako cesty viz body 61 a násl. rozsudku; k tvrzením ohledně existence nutné komunikační potřeby a alternativní trasy viz body 66 a násl. rozsudku atp.). Nutno dodat, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, je za vadu nutno považovat situaci, kdy se krajský soud opomene **zcela** vyjádřit v odůvodnění svého rozhodnutí k podstatným důvodům uplatněným v řízení osobou zúčastněnou na řízení. Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) *in fine* s. ř. s.], je přitom třeba vždy posoudit podle konkrétních okolností případu. Pro takový závěr může nasvědčovat to, že osoba zúčastněná na řízení uplatnila nová skutková tvrzení a důkazní návrhy, které měly být provedeny při jednání. Ve většině ostatních případů může být pochybení krajského soudu odstraněno tím, že osobě zúčastněné na řízení je umožněno uplatnit své důvody, na které dle jejího názoru krajský soud ve svém rozhodnutí dostatečně nereagoval, v kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud se jimi bude zabývat ve svém rozhodnutí. Tím se dostane osobě zúčastněné na řízení náležité odpovědi na její argumenty, tedy bude učiněno zadost i jejímu procesnímu právu na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, které je součástí práva na spravedlivý proces garantovaného Úmluvou a Listinou základních práv a svobod. Z hlediska respektování práva

na spravedlivý proces je totiž potřeba posuzovat soudní řízení jako celek a dílčí pochybení v jednotlivých fázích řízení mohou být zhojena v dalších stádiích (např. v řízení o opravném prostředku). V nyní projednávané věci přitom krajský soud nosné argumenty stěžovatele (byť částečně implicitně) vypořádal, a stěžovatel nadto podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost (ve které ostatně zopakoval mnohé své argumenty uplatněné v řízení před krajským soudem). Pravdivé přitom není ani tvrzení stěžovatele, že krajský soud neodůvodnil, proč neprovedl důkazy navržené stěžovatelem. V bodě 21 rozsudku soud explicitně uvedl, že *„neshledal potřebným provedení důkazů navržených v žalobě, potažmo ve vyjádřeních osob zúčastněných na řízení. Listiny, které byly k důkazu navrženy, jsou buď součástí správního spisu (kterým se v řízení před správními soudy dokazování neprovádí), nebo by jejich provedení bylo nadbytečné s ohledem na níže podrobně rozebraný závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Nadto, většina navržených důkazů byla připojena k návrhům na vydání předběžného opatření či k vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1 k těmto návrhům. Jejich provedení tak mělo primárně sloužit k osvědčení tvrzení obsažených v těchto návrzích, nikoli v žalobách. Soud nepovažoval za potřebné ani provedení navržených výsledků žalobce a osoby zúčastněné na řízení 2, neboť jejich stanovisko k věci je zřejmé z obsahu podání, která činili v průběhu správního řízení.“*

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami stěžovatele zpochybňujícími závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadených správních rozhodnutí.

[25] Předmětem věci je rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání a potvrdil prvostupňové rozhodnutí, kterým silniční správní orgán nevyhověl žádosti žalobce b) a rozhodl, že na pozemcích p. č. X, p. č. X1, p. č. X2, p. č. X3 a p. č. X4 se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[26] Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná. Poukázal zejména na naprostou nepřehlednost a zmatečnost argumentace žalovaného.

[27] Nejvyšší správní soud po prostudování správního spisu (zejména pak napadených správních rozhodnutí) nemohl jinak, než krajskému soudu přitakat.

[28] Předně je nutno poukázat na to, jakým způsobem je koncipováno rozhodnutí žalovaného o odvolání. Jak již uvedl krajský soud, dané rozhodnutí je nepřehledné do takové míry, že z něj prakticky nelze seznat v zásadě ani to, jaké otázky považoval žalovaný za rozhodné a jak o těchto uvažil. Rozhodnutí o odvolání čítá 27 stran; dovodit z něj nosné rozhodovací důvody však i přes jeho značnou délku prakticky nelze. Kasačnímu soudu (shodně jako soudu krajskému) příkladmo zcela uniká smysl některých pasáží rozhodnutí [viz např. pasáže týkající se předběžného opatření, dobré víry, nezákonného vynakládání finančních prostředků z rozpočtu žalobce a) či tvrzeně účelově podané stížnosti žalobce b)]. U některých pasáží rozhodnutí pak není vůbec zřejmé, z jakého důvodu byly tyto zařazeny na to které konkrétní místo v rámci odůvodnění (viz např. druhý odstavec na straně 15 či poslední odstavec na straně 26). Na přehlednosti rozhodnutí o odvolání pak nepřidává ani způsob, jakým žalovaný „pracuje“ s judikaturou. Žalovaný totiž tuto někdy až nepřipadně obsáhle cituje, aniž by její závěry provázal s jím

pokračování

posuzovanou věcí. Takové citace přitom působí pouze rušivě a dále zpřehledňují (již tak vysoce nepřehledný) text rozhodnutí. Dále pak nelze přehlédnout ani to, že mnohé formulace užití v rozhodnutí o odvolání jsou vystavěny natolik komplikovaně a nesrozumitelně, že není možné určit ani jejich vlastní smysl a obsah (viz např.: „odkazovat na právním stavem překonanou judikaturu, která ostatně nemůže dovozovat svými výkladovými stanovisky již účinnou právní úpravu, je hrubým porušením § 2 odst. 1 správního řádu“; „Odvolatel 3., který neprokázal přímý právní zájem na deklaraci právního vztahu, byl povinen se jako účastník řízení dle § 44b ZoPK vyjádřit ke skutečnostem přisvědčujícím návrhu Odvolatele 1., a to v rozsahu podmínek dle § 2 odst. 4 správního řádu, jež opodstatňují veřejný zájem na výsledku řízení, a dále za podmínky, že tento veřejný zájem, definovaný v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, týkající se návrhu deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 ZoPK, koreluje se závaznou úpravou územně plánovací dokumentace a v ní uvedených či plánovaných koridorů vymezujících veřejnou dopravní infrastrukturu v obci.“ či „Odvolací námítka zde předkládané Odvolateli spatřuje Odvolací orgán jako obecné a důkazně nedoložené. Vzhledem k opakujícím se nově projednávaným řízením, jež není možno považovat za pokračování řízení ve smyslu § 65 správního řádu, bylo na Odvolateli 1. a 2., aby na obranu svých zájmů a nedostatečně deklarovaných tvrzení nově dokladovali skutečnosti, jež nebyly obsahem původní žádosti, ale jsou za současného právního stavu obsahem závazných soudních stanovisek. Je evidentní, že Odvolatelé nespatřují za závazné ustanovení § 75 s. ř. s., dle něhož správní soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu věci, který zde byl v době rozhodování prvoinstančního a odvolacího orgánu, ne v době podané žádosti o zahájení správního řízení. Odvolací orgán na tomto místě opakovaně zdůrazňuje pochybení Odvolatele 1., za nichž bylo deklaratorní řízení zahájeno.“). Další odvolacím orgánem užití formulace pak představují pouze obecné, povšechné a nicneříkající floskule bez skutečné argumentační hodnoty („Obecnou argumentaci Odvolatelů nelze v podobě, jak byla dlouhodobě, účelově a s pochybeními předkládána prvoinstančnímu orgánu od počátku vedeného správního řízení o žádosti Odvolatele 1., považovat za rozhodnou z hlediska právně určitého a srozumitelného výroku rozhodnutí, aniž by bylo toto rozhodnutí dále přezkoumatelným.“ či „V dalším lze podané odvolání považovat z hlediska prvoinstančním orgánem řádně projednaného skutkového stavu za odporující spisovou dokumentaci dokladovaným skutečností.“). Takováto obecná tvrzení jsou přitom zařazena i v části rozhodnutí o odvolání nazvané „vypořádání námitek odvolatelů“, kterážto tak neobsahuje adekvátní vypořádání odvolacích námitek (srov. např. již krajským soudem odkazované úvahy na s. 18 ohledně souhlasu vlastníků se změnami územně plánovací dokumentace, první odstavec na s. 19 či druhý odstavec na s. 21). Jak již tedy uvedl krajský soud, žalovaný odvolací námítka vypořádává zcela povšechně, zpravidla pouze obecnými tvrzeními či tvrzeními zcela irrelevantními („tvrzení odvolatele nebylo důkazně v řízení prokázáno“ – s. 20, či „ke vzniku a zániku veřejně přístupné účelové komunikace se dostatečně vyjadřuje soudní judikatura a není zapotřebí o jednoznačné potřebě pro naplnění všech definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace pochybovat“ a „ze sumarizace vyjádření účastníků [...] vyplývají účastníky tvrzené, avšak jimi řádně nedoložené a mnohdy rozporné skutečnosti, které neopodstatňují bezvýhradné naplnění všech definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace v dostatečně a srozumitelně definovaných hranicích jejího užívání“ – s. 21). Nejvyšší správní soud dodává, že z odůvodnění rozhodnutí o odvolání není zřejmé ani to, jaký skutkový stav vzal žalovaný za rozhodný a jak uvažil o skutečnostech podstatných pro věc, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. rozsudky zdejšího soudu

ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45). Uvedený nedostatek přitom nelze zhojit ani zohledněním odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba v rámci soudního přezkumu nahlížet jako na jeden celek, tedy že rozhodnutí se mohou vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). V nynější věci je prvostupňové rozhodnutí samo o sobě velmi stručné a nedostatečné (viz např. vypořádání se se znakem patrnosti cesty v terénu na straně 14 rozhodnutí), a na některých místech nadto rovněž nepřehledné a nesrozumitelné (viz např. vypořádání se s existencí nutné komunikační potřeby uvedené na straně 18 dole). Nejvyšší správní soud přitom nesdílí ani názor stěžovatele, že by krajský soud kladl na odůvodnění správních rozhodnutí přehnané nároky. Jeho posouzení plně odpovídá právní úpravě a judikatuře ohledně nepřezkoumatelnosti. Za předčasné považuje Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatele, že správní orgány musí v dalším řízení rozhodnout shodně, tj. opět deklarovat neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud totiž správním orgánům nařídil, aby se v dalším řízení zabývaly všemi okolnostmi, které v řízení vyšly najevo, a všemi tvrzeními účastníků řízení a jimi předloženými důkazy (bod 71 rozsudku). Až poté budou moci správní orgány učinit skutkově podložené a přezkoumatelné závěry stran dané otázky.

[29] Co se pak týče další části kasační stížnosti, ve které stěžovatel rozporoval závěry krajského soudu ohledně jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace, zdejší soud předesílá, že předmětné závěry byly krajským soudem dle jeho vlastních slov vysloveny nad rámec věci, a nadto s výhradou změny skutkových okolností. Touto optikou je tedy nutno na dané závěry nahlížet.

[30] Z důvodů procesní ekonomie nicméně zdejší soud považuje za případné se stručně k daným kasačním námitkám vyjádřit a poskytnout tak ve shodě s krajským soudem správním orgánům jisté „vodítko“, jak v dalším řízení postupovat.

[31] Předmětem řízení před správními orgány je otázka, zda se na pozemcích p. č. X a p. č. X1 (vlastněných stěžovatelem), pozemku p. č. X2 [vlastněném žalobcem a]) a na pozemcích p. č. X3 a p. č. X4 (vlastněných P. a J. K.) nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv.

[32] Podle § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: *Účelová komunikace je 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. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně – jedná se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 daného zákona).

[33] Veřejně přístupná účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku (na rozdíl od ostatních kategorií dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) postačuje naplnění jejích definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje

pokračování

se vydání správního rozhodnutí (srov. § 3 a násl. zákona o pozemních komunikacích a četnou judikaturu, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21, či ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 141/2016 - 30).

[34] Jak správně uvedl krajský soud, pro závěr o tom, zda je určitý pozemek možno označit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být splněny čtyři základní znaky: 1) patrnost a stálost cesty v terénu; 2) 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; 3) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a 4) nutná komunikační potřeba (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013, ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 - 49). Všechny znaky přitom musí být splněny zároveň (kumulativně).

[35] Kasační soud se předně zabýval kasačními námitkami zpochybňujícími argumentaci krajského soudu ohledně prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace (patrnost a stálost cesty v terénu).

[36] Krajský soud ohledně uvedeného znaku správním orgánům vytkl, že jeho nenaplnění založily na tvrzení, že žalobce b) ve své žádosti nijak nespecifikoval a nedoložil, na jakých konkrétních částech pozemků se měla účelová komunikace nacházet. Krajský soud v tomto ohledu akcentoval, že žalobce b) již v žádosti o určení právního vztahu ze dne 20. 6. 2017 poukázal na fotografie přiložené k žádosti, které podle jeho názoru dokládají, že účelová komunikace je v terénu patrná. Poukázal přitom mimo jiné na vyježděné stopy od aut. V podání ze dne 6. 2. 2020 pak na základě výzvy silničního správního orgánu uvedl, že rozsah, v jakém byly jednotlivé pozemky užívány jako účelová komunikace, je patrný z fotografií a map, které jsou součástí správního spisu. Rozsah obecného užívání pozemků odpovídá cestě, která je patrná na fotografiích a mapách, a to s ohledem na vyježděné stopy od aut, což žalobce b) dokládal leteckými snímky, včetně snímku, na němž sám vyznačil část účelové komunikace (dle svého tvrzení „v rámci IT možností“). Krajský soud proto uzavřel, že žalobce b) s poukazem na mapy a fotografie dostatečně specifikoval, kde konkrétně se má účelová komunikace nacházet.

[37] S tímto posouzením krajského soudu se zdejší soud ztotožňuje. I dle jeho názoru žalobce b) v rámci správního řízení zcela dostatečně vymezil, kde dle jeho názoru vede předmětná veřejně přístupná účelová komunikace (bez významu přitom není ani jeho tvrzení, že geometrický plán správním orgánům předložit nemohl, neboť jeho vypracování není možné vzhledem k tomu, že stěžovatel brání vstupu na svoje pozemky). Ostatně, jak správně uvedl krajský soud, odpovědným za určitost výroku rozhodnutí o žádosti o deklaraci existence účelové komunikace je správní orgán, a nikoliv žadatel [žalobce b)]. Bylo tedy na silničním správním orgánu, aby na základě získaných podkladů (fotografie, mapy katastru nemovitostí, vyjádření účastníků řízení a dalších osob, místní šetření aj.) přesně specifikoval (případně i za využití geometrického plánu), kde přesně daná komunikace na dotčených pozemcích vede. Za tímto účelem měl využít primárně právě umístění vyjetých kolejí na jednotlivých pozemcích. Pokud přitom takové určení umístění účelové komunikace na některých pozemcích nebylo možné (k tomu viz tvrzení

stěžovatele, že jeho pozemky p. č. p. č. X a p. č. X1 jsou rozježděné po celé své výměře), měl silniční správní orgán využít další ukazatele – např. nutnou šíři pro účelné a bezpečné využívání komunikace, umístění případných přírodních překážek, vyjádření osob danou cestu využívajících atp.

[38] Zdejší soud se přitom na rozdíl od stěžovatele ztotožňuje i s názorem krajského soudu (uvedeným v bodě 51 rozsudku), že správní orgány v projednávané věci absolutizovaly princip, že důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nese v podstatné míře navrhovatel a přihlížely pouze k tvrzením, která žalobce b) uvedl ve své žádosti, a přemáhaly reflektovaly další důkazy předložené či navržené v průběhu řízení, čímž nesprávně dospěly k závěru o neunesení důkazního břemene stran prokázání stálosti a patrnosti cesty. Ze správního spisu totiž skutečně, jak akcentoval krajský soud, plyne, že správní orgány se nijak nevyjádřily k tvrzením a důkazům předloženým žalobcem b) zejména k jeho žádosti a k jeho vyjádření ze dne 6. 2. 2020. Jako zarážející se přitom jeví i krajským soudem akcentovaná skutečnost, že ačkoliv mnohá vyjádření žalobce b) a jím předložené podklady (stejně jako mnohá vyjádření dalších účastníků řízení a vlastníků dotčených pozemků) byla správními orgány ignorována, současně byla zásadní vypovídající váha ve vztahu k patrnosti cesty v terénu přiznána vyjádření P. H. (k tomuto vyjádření podrobně viz bod 54 rozsudku krajského soudu, se kterým se kasační soud plně ztotožňuje).

[39] Kasační soud přitom nesdílí ani názor stěžovatele, že pozemky, na kterých by se měla veřejně přístupná komunikace nacházet, svým tvarem, šíří ani trajektorií nepřipomínají cestu. Z podkladů založených ve správním spise naopak jasně plyne, že pozemky p. č. X, p. č. X1, p. č. X2, p. č. X3 a p. č. X4 tvoří úzký dlouhý pás tvořící spojnici mezi ulicí K. a silnicí II/237 a umožňující přístup k mnohým přilehlým pozemkům. Stěžovateli pak nelze přisvědčit ani v tom, že by krajský soud pochybil, uvedl-li v bodě 60 rozsudku, že cestu je v pochybnostech nutno považovat spíše za patrnou. Tato argumentace krajského soudu má oporu v judikatuře zdejšího soudu (viz například rozsudek ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018 - 70). Konečně pak kasační soud uvádí, že krajský soud netvrdil, že by účelová komunikace měla vést přes celou výměru pozemků stěžovatele. Tvrzení stěžovatele o nutnosti proporcionality zásahu tedy nejsou namístě.

[40] Jako důvodné nebylo lze posoudit ani kasační námitky týkající se třetího znaku, tedy existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace.

[41] Kasační soud se plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že správní orgány stran daného znaku opomněly vypořádat relevantní podklady, zejména vyjádření J. B., nevyjádřily se k provedení výsledku této osoby a své závěry adekvátně neodůvodnily.

[42] Co se týče vyjádření J. B. (předchozí vlastnice stěžovatelových pozemků p. č. X a p. č. X1) ze dne 29. 1. 2018, kasační soud ve shodě s krajským soudem akcentuje, že v tomto J. B. uvedla, že pozemky p. č. X1 a p. č. X16 prodala stěžovateli a že přes tyto pozemky v té době vedla komunikace, po které se jezdilo a chodilo. Tato cesta tam byla celou dobu, co J. B. pamatuje. Uvedené tedy jednoznačně svědčí pro závěr o tom, že J. B. s existencí cesty (minimálně konkludentně) souhlasila. Přehlédnout nelze ani fakt, že žalobce b)

pokračování

v odvolání navrhl provedení výsledku této osoby, na tento důkazní návrh však žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nereagoval. Pokud přitom stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že správní orgány se s vyjádřením J. B. vypořádaly, je nutno jej odkázat na fakt, že toto vypořádání je zcela mimoběžné, resp. nepřezkoumatelné. Nelze totiž za dostačující a za odpovídající obsahu vyjádření J. B. označit argumentaci silničního správního orgánu, že „[z] obsahu tvrzení předchozí majitelky předmětných nemovitostí nelze s určitostí dovodit existenci veřejně přístupné účelové komunikace v minulosti. V řízení nebylo prokázáno, že se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci od nepaměti“. Zcela mimoběžná a opět velmi těžce srozumitelná pak jsou i tvrzení žalovaného ohledně absence soukromoprávních ujednání mezi J. B. a stěžovatelem ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace („Vyjádření pí. B., původního vlastníka dotčených pozemkových parcel ve vlastnictví Vlastníka, lze považovat s odkazem na listinné důkazy, založené ve spisové dokumentaci, za rozporné ve vztahu k nabytí pozemků nijak zatížených břemenem obecného užívání či jiným věcným právem. Z konkrétních listin nevyplynula skutečnost, jež by měla být nabytatelem rozporována z důvodu nesprávně definovaného předmětu koupě v kupní smlouvě a omezení práva jeho užívání dle soukromoprávní dispozice.“).

[43] Kromě vyjádření J. B. pak krajský soud zcela správně akcentoval i skutečnost, že správní orgány adekvátně nereflektovaly fakt, že informace obsažené ve správním spise [mj. vyjádření žalobce a)] nasvědčují tomu, že sporná komunikace existuje po dlouhou dobu (takřka „od nepaměti“), aniž by jejímu užívání kdokoli bránil (v případě takových komunikací přitom platí domněnka, podle které existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, přičemž nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci – viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42). To, že v nynějším případě by se mohlo jednat o komunikaci existující od nepaměti, plyne z krajským soudem odkazovaných historických map (komunikace je zachycena již na mapě stabilního katastru z roku 1893, byla zachycena při vojenském mapování v roce 1938 i v podkladech z roku 1953), z vyjádření vlastníků některých sousedních pozemků a z vyjádření žalobců. Poukázáno budiž zejména na vyjádření J. B. (viz výše) a dále pak i na vyjádření osoby zúčastněné na řízení II) a Z.a a J. H., kteří shodně uvedli, že účelová komunikace existuje již po dlouhou dobu a slouží obecnému užívání širokou veřejností. Pokud přitom stěžovatel tvrdí, že žalovaný vyjádření manželů H. ze dne 26. 10. 2016 zpochybnil odkazem na jejich vyjádření ze dne 29. 1. 2018, je nutno jej odkázat na skutečnost, že sdělení o existenci cesty užívané širokou veřejností je uvedeno nikoliv v jejich vyjádření ze dne 26. 10. 2016, nýbrž v jejich vyjádření ze dne 8. 1. 2018. Odkazuje-li přitom stěžovatel v této souvislosti na body 40 a 41 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06, jedná se o odkaz mimoběžný. V uvedených bodech se Ústavní soud zabýval otázkou nutné komunikační potřeby, a nikoliv otázkou existence souhlasu vlastníka, resp. otázkou cest existujících od nepaměti. Co se pak týče souhlasu vlastníka pozemku, zabývá se daný nálezh situací, kdy pozemek přešel na nové vlastníky nikoliv od předchozích soukromých vlastníků, nýbrž byl nabyt od hlavního města Prahy v restituci. O takovou situaci se ovšem v nyní projednávaném případě nejedná.

[44] Za zcela irelevantní je pak nutno označit tvrzení stěžovatele, že předchozí vlastníci pozemků p. č. X1 a p. č. X16 jej neinformovali o tom, že by dali konkludentní souhlas

k obecnému využití těchto pozemků jako cesty. Obsah soukromoprávních ujednání mezi stěžovatelem a předchozími vlastníky dotčených pozemků nemůže ničeho změnit na tom, zda se na pozemcích nachází veřejně přístupná účelové komunikace, či nikoliv (blíže viz bod 63 rozsudku krajského soudu). Obdobné pak platí i pro tvrzení stěžovatele, že on sám nikdy nedal s užíváním pozemků jako cesty souhlas. Pokud totiž souhlas, byť konkludentně, udělil některý z předchozích vlastníků dotčených pozemků, tento v zásadě přechází i na další vlastníky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204). Pokud přitom stěžovatel s odkazem na vyjádření J. H. tvrdil, že předchozí vlastníci dotčených pozemků jejich užívání trpěli pouze žalobci b) a právě J. H., je nutno uvést, že z vyjádření této osoby nic takového neplyne. J. H. ve svém vyjádření ze dne 2. 12. 2017 uvedl toliko, že stěžovatel (nikoliv předchozí vlastníci pozemků) jemu a členům jeho rodiny nikdy nebránil využívat k přístupu k domu pozemky p. č. X, p. č. X1 a p. č. X16 – takto pozemky stěžovatele využívá již řadu let.

[45] Nejvyšší správní soud se pak konečně ztotožňuje i s tím, jak se krajský soud vypořádal s otázkami týkajícími se naplnění čtvrtého znaku, tj. nutné komunikační potřeby a existence alternativního přístupu. Krajský soud posoudil věc správně, označil-li argumentaci správních orgánů ohledně tohoto znaku obsaženou v jejich rozhodnutích za nesprávnou (prvostupňové rozhodnutí), resp. nepřezkoumatelnou (rozhodnutí o odvolání).

[46] Žalovaný k danému znaku uvedl, že odvolací námitky „spatřuje za akceptovatelné“, avšak „s přihlédnutím k projednávaným důkazům a rozporným vyjádřením dotčených účastníků řízení k tzv. alternativním cestám na soukromých pozemkových parcelách, zejména však z důvodu neexistujících obecně užívaných komunikacích dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v dotčeném území obce L. [...], není možno napravit absenující nutnou komunikační potřebu odvolatelů ve veřejnoprávním řízení bez toho, že by bylo prokázáno naplnění všech dalších definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace“. Takové odůvodnění je ve shodě s krajským soudem nutno označit za nepřezkoumatelné, neboť z něj neplyne ani to, zda žalovaný považoval daný znak za naplněný, či nikoliv.

[47] Silniční správní orgán pak pouze povšechně uvedl, že mezi účastníky řízení není shoda o alternativní trase ze silnice II/237. Samotná cesta je nezpevněná a jako většina těchto nezpevněných polních cest je při sněhové pokrývce a za deště běžnými osobními automobily sjízdná jen s patřičnou opatrností. Dodal, že účastníci řízení se k alternativní cestě vyjadřovali obecně, neuvedli, jaké dopravní prostředky k cestě využívají, kde jsou konkrétní nerovnosti a zda se jim dá případně vyhnout. Uzavřel pak, že „nemá dostatek podkladů k tomu, aby konstatoval, že alternativní cestu ze silnice II/237 do obce L. nelze pro běžná motorová vozidla využít“. Takové odůvodnění však nelze přijmout. Pokud silniční správní orgán neměl dost podkladů, aby danou otázku posoudil, nic mu nebránilo si tyto obstarat a provést například místní šetření, kterým by postavil otázky týkající se údajné alternativní trasy najisto (blíže viz bod 69 rozsudku krajského soudu). Ověřena by přitom měla být zejména sjízdnost dané cesty (mezi účastníky není shoda v tom, zda je daná cesta plně sjízdná v průběhu celého roku a za všech povětrnostních podmínek). Uvedené otázky přitom nelze seznat ze stěžovatelem odkazovaného grafického znázornění alternativní trasy, nýbrž je nutno tyto ověřit na místě, případně dotazy na osoby cestu využívající. Stejným způsobem by pak bylo namístě postavit najisto sjízdnost pozemku

pokračování

p. č. X2. Stěžovatel o tomto pozemku tvrdí, že je trvale nesjízdný (k tomu viz i vyjádření N. a J. H. ze dne 31. 7. 2021 založené v soudním spise), což je způsobeno tím, že žalobce a) zanedbává péči o daný pozemek (a stejně tak i péči o navazující komunikaci na ulici K.). Konkrétně však nerozporuje argumentaci krajského soudu uvedenou v bodě 57 rozsudku, že „není žádných pochyb o tom, že sama osoba zúčastněná na řízení 1 (tj. stěžovatel - poznámka Nejvyššího správního soudu) tento pozemek využívá k příchodu a příjezdu ke svému domu (to je prokázáno množstvím fotografií založených ve správním spisu, na kterých se před domem osoby zúčastněné na řízení 1 nacházejí vozidla, ostatně i tvrzením žalobců, že osoba zúčastněná na řízení 1 brání v průjezdu přes své pozemky mimo jiné rozestavěním vozidel, ani osoba zúčastněná na řízení 1 přitom skutečnost, že přejíždí přes pozemek parc. č. X2 ke svým nemovitým věcem, nijak nezpochybnila). I tvrzení, že tento pozemek může být obecně užíván pouze v části, a to v případě rozšíření o část pozemku parc. č. X17, je tak v rozporu se skutečnostmi, které ve správním řízení vyplynuly, resp. nemají žádnou oporu ve správním spisu.“

[48] Ve shodě s krajským soudem je pak namístě poukázat i na skutečnost, že správní orgány ve svých rozhodnutích nezohlednily, že navrhovaná alternativní trasa vede nejméně přes sedmáct různých pozemků ve vlastnictví čtrnácti různých fyzických osob. Nevypořádaly se pak ani s vyjádřením několika vlastníků dotčených pozemků, kteří uvedli, že tato polní cesta není oficiální a vede přes soukromé pozemky. Cestu využívají pouze vlastníci pozemků z důvodu obhospodařování polností a jiných aktivit. Cesta je v zimních měsících a po vydatných deštích obtížně sjízdná. Výjezd z této cesty na silnici č. II/237 je nebezpečný. Blízko výjezdu z této cesty je horizont a z druhé strany výjezd z lesa. Tato cesta nikdy nebyla vedena jako veřejná komunikace (viz vyjádření P. G., J. S. a O. V. ze dne 13. 2. 2019). Z judikatury přitom plyne, že aby bylo možné dojít k závěru, že tvrzená cesta nenaplnuje nutnou komunikační potřebu, musí alternativní cesta zejména skutečně existovat v terénu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015 - 32, či ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014 - 46). Dále pak musí tato alternativní cesta naplnit komunikační potřebu v dostatečné míře. K vymezení dostatečné míry naplnění komunikační potřeby je přitom třeba přihlížet zejména k povaze nemovitostí, ke kterým cesty vedou, k dopravně technickému stavu alternativní cesty (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 - 87).

[49] Krajský soud tedy nepochybil, uvedl-li v rozsudku, že správní orgány se otázkou naplnění znaku nutné komunikační potřeby zabývaly nesprávně a nedostatečně. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit ani stěžovatelem připomínané usnesení krajského soudu ze dne 3. 3. 2021, č. j. 51 A 9/2021 - 153 [kterým byl zamítnut návrh žalobce b) o předběžné opatření]. Závěry uvedené v daném usnesení byly učiněny pro účely rozhodnutí o předběžném opatření, a nelze je tedy brát jako závěry konečné a závazné pro věcné posouzení důvodnosti žaloby. Uvedené ostatně plyne i ze samotného stěžovatelem odkazovaného odstavce 20 daného usnesení, kde krajský soud netvrdil, že by byla prokázána existence alternativního přístupu, nýbrž pouze uvedl, že stěžovatel předložil „plausibilní tvrzení o možnosti příjezdu a přístupu k žalobcovým nemovitostem cestou „shora“ od silnice II/237“. Stěžovatel dále tvrdil, že i pokud by zde nebyla alternativní trasa, bylo by tuto situaci možno řešit soukromoprávními instituty. Žalobci přitom odmítli veškeré návrhy stěžovatele na soukromoprávní vyřešení nastalé situace. K této kasační argumentaci Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoliv lze jistě kvitovat snahu

stěžovatele o soukromoprávní vyřešení nastalé situace, je nutno akcentovat, že v daném případě bylo vedeno řízení dle zákona o pozemních komunikacích, resp. řízení stran existence veřejně přístupné účelové komunikace. Ani žádná další kasační argumentace neměla potenciál vyvolat zrušení rozsudku krajského soudu.

[50] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že aproboval závěry krajského soudu týkající se jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Opětovně nicméně zdůrazňuje, že tyto závěry byly učiněny s výhradou změny skutkových okolností, ke které může dojít v řízení před správními orgány. V řízení před správními orgány přitom jistě budou zohledněny i veškeré argumenty stěžovatele a veškeré jím předložené podklady (kasační soud v této souvislosti dodává, že se samostatně nezabýval podklady poskytnutými mu stěžovatelem dne 26. 10. 2021, neboť tyto byly buď součástí správního či soudního spisu, které měl kasační soud k dispozici, případně byly pro nynější řízení irelevantní – komunikace s různými vlastníky pozemků nacházejících se v dané lokalitě).

[51] I v dalších ohledech odkazuje kasační soud na odůvodnění rozsudku krajského soudu, se kterým se plně ztotožnil. Z tohoto důvodu nemohl kasační soud shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jeho argumentací. Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal v rozhodnutí krajského soudu ani žádné další vady, pro které by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit.

[52] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[53] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 2 Azs 217/2021 a sp. zn. 9 Azs 72/2019). S ohledem na povahu dané věci rozhodl zdejší soud ve věci přednostně.

[54] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel [osoba zúčastněná na řízení I)] v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť taktéž nebyl v řízení úspěšný (byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného).

[55] Jelikož účastníkem řízení o kasační stížnosti byli *ex lege* (§ 105 odst. 1 s. ř. s.) i žalobci, rozhodl Nejvyšší správní soud i o jejich nákladech řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2010, č. j. 2 Afs 76/2009 - 81, či ze dne 15. 8. 2017, č. j. 7 As 143/2017 - 75). Žalobce b) neučinil v řízení o kasační stížnosti žádný úkon, soud proto rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce a), který v dané věci nevystupoval jako správní orgán, ale jako vlastník jednoho z dotčených pozemků, se prostřednictvím zplnomocněného advokáta vyjádřil v rámci dvou samostatných podání

pokračování

k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a ke kasační stížnosti samotné. Má proto právo na náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby v hodnotě 3 100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a j) v návaznosti na § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], celkově tedy 6 200 Kč. K tomu je nutno připočíst paušální částku 2 x 300 Kč (dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí částku 1 428 Kč. Celkem je tedy stěžovatel [osoba zúčastněná na řízení I)] povinen uhradit ve výše uvedené lhůtě žalobci a) k rukám jeho zástupce za řízení o kasační stížnosti částku 8 228 Kč.

[56] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení II) vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení II) soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

[57] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč stěžovateli, a to k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 17. prosince 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu