



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **České přístavy, a.s.**, se sídlem Jankovcova 1627/16a, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2024, č. j. 005839/2024/KUSK-DOP/Svo, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2024, č. j. 51 A 31/2024-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně umístila pevnou překážku (svodidla) na účelovou komunikaci, která se nachází na pozemcích parc. č. 1458/1 a 1451 v katastrálním území Týnec nad Labem. Tyto pozemky jsou ve vlastnictví žalobkyně, která na nich provozuje překladiště pro lodní dopravu. Na základě podání P. H. Městský úřad Kolín nařídil žalobkyni odstranit pevnou překážku podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[2] Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí městského úřadu rozhodnutím ze dne 19. 3. 2024, č. j. 005839/2024/KUSK-DOP/Svo, a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze. Ten žalobě vyhověl a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud se v rozsudku věnoval především otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích žalobkyně, kterou správní orgány posuzovaly jako předběžnou otázku v řízení o odstranění pevné překážky. Uvedl, že veřejně přístupná účelová komunikace je dle zákona a navazující judikatury definována čtyřmi znaky: 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci; 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 (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích); 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s jeho obecným užíváním; a 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí.

[4] Pochybení žalovaného krajský soud shledal ve vztahu k otázce naplnění třetího a čtvrtého znaku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil závěr městského úřadu, že se na pozemcích žalobkyně veřejná cesta nacházela od nepaměti. Ani po kolaudaci lodního překladiště jako veřejnosti nepřístupné stavby žalobkyně dlouhodobě nebránila veřejnému užívání posuzované účelové komunikace, z čehož správní orgány dovodily její konkludentní souhlas s obecným užíváním cesty. Podle krajského soudu však úvaha, že cesta v daných místech existuje od nepaměti, nemá oporu ve správním spisu. Konkludentní souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že sporná cesta není, či přinejmenším dříve nebyla, fyzicky oplocena ani označena jako soukromý pozemek se zákazem vstupu, pokud vlastník neměl důvod vstup na svůj pozemek nijak omezovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS, odst. 35). Z několika nedatovaných fotografií založených ve správním spisu není patrné, že by kdokoliv uvedenou cestu užíval. Písemná vyjádření města Týnec nad Labem a obce Kojice se jen v obecné rovině zmiňují o veřejné přístupnosti cesty, aniž by toto tvrzení bylo dále rozvedeno. V řízení před správními orgány rovněž nebyli vyslechnuti žádní svědci, kteří by užívání cesty veřejností potvrdili. Krajský soud rovněž vytkl žalovanému, že ve správním spisu nejsou založeny snímky z internetové stránky *www.mapy.cz* sekce *Panorama*, na které žalovaný v rozhodnutí o odvolání odkazuje, a na nichž mají být zachyceni rybáři s vozidly pohybujícími se v prostoru překladiště.

[5] Žalovaný dále pochybil v tom, že v rozhodnutí chybí přezkoumatelné vypořádání odvolací námitky, v níž žalobkyně upozorňovala na přítomnost závory v místě těsně za dodatečně instalovaným svodidlem. Žalovaný k této námitce pouze uvedl, že není předmětem posouzení a že z jednoho snímku předloženého žalobkyní nelze dovozovat, k jakému účelu a kdy byla v místě osazena, ani jaký vliv měla na obecné užívání.

[6] Krajský soud proto shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů v části zabývající se souhlasem vlastníka (žalobkyně) s veřejným užíváním sporné cesty. Současně vzal žalovaný za rozhodný skutkový stav, který neměl oporu ve spisech a který vyžadoval zásadní doplnění. Proto byly dány důvody pro zrušení

Pokračování

napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).

[7] Krajský soud shledal pochybení také v posouzení otázky naplnění znaku nutné komunikační potřeby. Podle žalovaného sporná cesta na pozemcích žalobkyně představuje nezbytnou spojnicí pro pozemky ve vlastnictví P. H. parc. č. X a X, které jsou již v katastrálním území K., a pro pozemky parc. č. X a X ve shodném katastrálním území. Cestu k nim z východní strany od obce Kojice odmítly správní orgány jako alternativní trasu pro její délku a technickou kvalitu. Správní orgány však nevymezily, za jakým účelem, v jakém rozsahu a jak často jsou tyto pozemky jejich vlastníky či uživateli užívány. Nemohly proto postavit najisto, v čem přesně tkví a jak intenzivní je jimi dovozovaná nutná komunikační potřeba, kterou má sporná komunikace plnit.

[8] Z výše uvedených důvodů krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného. Za primární úkol žalovaného krajský soud označil přezkoumatelné vypořádání žalobkyniných námitek. Pokud by chtěl žalovaný setrvat na dosavadním skutkovém závěru, že spornou cestu užívala veřejnost, musel by vycházet ze zjištění majících oporu ve správním spisu. Nelze odkazovat na skutečnosti, které měl někdo „ústně sdělit“ či které byly viditelné na internetovém stránce, aniž by tyto zdroje skutkových poznatků byly založeny ve správním spisu. V návaznosti na skutková zjištění pak měl žalovaný posoudit, zda žalobkyně či její právní předchůdce strpěli možné obecné užívání svých pozemků, a tedy s obecným užíváním konkludentně souhlasili. Úkolem žalovaného také bylo opětovně zvážit všechny okolnosti relevantní pro určení, zda v dané lokalitě k obsluhovaným pozemkům neexistuje jiná alternativní cesta. V té souvislosti neměl opomenout vymezit, jaký charakter má a v čem spočívá nutná komunikační potřeba obsluhovaných nemovitostí. Rovněž měl vzít v úvahu žalobkyní tvrzená rizika plynoucí z provozu překladiště.

II. Řízení před Nejvyšším správním soudem

[9] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. A) Důvody kasační stížnosti

[10] Stěžovatel především namítá, že jeho rozhodnutí o odvolání bylo dostatečně odůvodněné, nikoli nepřezkoumatelné, jak konstatoval krajský soud. K podpoře svého tvrzení cituje z rozsudků, v nichž se NSS zabýval vadou nepřezkoumatelnosti. Vyjádření města Týnec nad Labem i obce Kojice jsou dostatečně konkrétní a lze z nich vyvodit, že účelová komunikace byla vždy užívána veřejností. Pokud krajský soud považoval za nedostatečnou fotodokumentaci založenou ve správním spisu, mohl na ústním jednání provést důkaz fotografiemi z internetové stránky *www.mapy.cz*. Vytisknuté snímky obrazovky stěžovatel do spisu nezakládal na základě dřívější zkušenosti, „kdy založil vytisknuté snímky do spisu a soud konstatoval, že na nich nic nevidí“. Krajský soud dále přehlédl například fotografii v odvolání, ze které by nemohl vyvodit, že spornou komunikaci nikdo neužívá, neboť vyjeté koleje zachycené na této fotografii prokazují neomezené užívání cesty.

Výslechy svědků stěžovatel neprováděl, jelikož je žádný z účastníků řízení o odvolání nenavrhoval.

[11] Zadruhé stěžovatel namítá, že krajský soud spekulativně domýšlel argumentaci žalobkyně, konkretizoval její obecná tvrzení a selektivně vybral ze správního spisu skutečnosti, které podporovaly její námitky. Přestal proto být nestranným rozhodčím sporu. Stěžovatel namítá, že v žalobě se vůbec nevyskytují slova „*možné nebezpečí plynoucí z povahy provozu překladiště, které by mohlo osobám pohybujícím se po sporné cestě hrozit*“. V odstavci pátém žaloby ani v bodě, ve kterém žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele, není namítána bezpečnost průchodu a průjezdu. Krajský soud si přesto tuto námitku domyslel.

[12] Zatřetí stěžovatel namítá, že řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích není řízením o žádosti, nýbrž řízením zahájeným z moci úřední. Svou povahou je tomuto řízení nejbližší řízení o odstranění stavby, které rovněž není řízením návrhovým. Krajský soud však bez bližšího odůvodnění konstatoval, že podání P. H., které stálo na počátku posuzované věci, bylo z materiálního hlediska žádostí o zahájení řízení, přestože bylo označeno jako „*podnět*“. Taková žádost by se mohla vztahovat pouze k určení povahy pozemní komunikace, kterou správní orgány posuzovaly jako předběžnou otázku.

[13] Čtvrtá kasační námitka se týká závory umístěné na sporné komunikaci za místem, na které žalobkyně umístila svodidlo. Sám soud konstatoval: „*Je pravdou, že dřívější existence závory nemůže být sama o sobě důkazem aktivního odporu žalobkyně s veřejným užíváním, pokud ji sama nezřídila*.“ Tím potvrzuje, že se „*jedná o zjištěnou skutečnost, jejíž vypořádání není předmětem projednávané věci*“. Krajský soud se v bodech 62.-66. napadeného rozsudku zabýval opatřeními, jimiž žalobkyně v minulosti bránila přístupu na spornou komunikaci. Nevzal však v potaz zjištění správních orgánů, že tato opatření v minulosti zanikla. V době rozhodování správních orgánů nebyl prokázán *naprosto žádný historický výslovný nesouhlas* žalobkyně se vstupem veřejnosti na spornou komunikaci.

[14] Zapáté stěžovatel namítá, že krajský soud zcela pominul jeho *objektivní zjištění* k uzavřenosti areálu žalobkyně, jímž prochází sporná účelová komunikace. „*Žalobce (pozn. NSS: stěžovatel označuje žalobkyni generickým mužským rodem) neunesl důkazní břemeno vylučující, že svou pasivitou připustil veřejné užívání, že historicky v minulosti odstranil překážky naznačující vyloučení veřejného užívání cesty, že cesta byla užívána ještě před vybudováním překladiště, tím potvrdil vznik veřejně přístupné účelové komunikace přímo ze zákona*.“

[15] Zašesté stěžovatel namítá, že vymezení účelu, rozsahu a četnosti využívání pozemků, na něž účelová komunikace vede, není nezbytnou součástí posuzování žádného ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Postačuje tvrzení vlastníka nemovitosti, ke které se váže komunikační potřeba uspokojovaná posuzovanou účelovou komunikací, a zjištění, *zda je to nutná komunikační potřeba*. Stěžovatel konstatuje, že existuje-li cesta sjízdná vozidlem celý rok, pak nesjízdná cesta nemůže být její alternativou. Stěžovatel k tomuto bodu odkazuje na rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 326/2023 - 46, se kterým se ztotožňuje.

Pokračování

[16] Zasedmé stěžovatel odkazuje na devátou stranu svého rozhodnutí, kde se vyjádřil k obecné odvolací námitce žalobkyně ohledně možného nebezpečí plynoucího z povahy provozu překladiště pro lodní dopravu. Krajský soud chybně konstatoval, že se správní orgány k této námitce nevyjádřily a nezahrnuly ji do svých úvah.

[17] Zaosmé stěžovatel namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Krajský soud v rozsudku v bodě 58. konstatoval: „Vzhledem k závěrům správních orgánů soud připomíná, že pouhá neexistence výslovného zákazu užívání komunikace nemůže znamenat, že je cesta komukoliv veřejně přístupná“. To je v naprostém rozporu s konstantní judikaturou i s tvrzením krajského soudu v bodě 48.: „Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejností užívaná účelová komunikace, s tím nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona“.

[18] Stěžovatel rovněž namítá, že se krajský soud „odchýlil od konstantní judikatury, nevycházel z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, ani z obsahu správního spisu“. V tom stěžovatel spatřuje nesprávné posouzení právní otázky soudem a zároveň jinou vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[19] Stěžovatel doplnil svou kasační stížnost o odkaz na rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2024, č. j. 4 As 14/2024 - 25, a citaci jeho odstavce [15]. Na základě toho stěžovatel konstatuje, že odkaz na internetové stránky *mapy.cz* s detailními fotografiemi místa, obsažený v žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatele o odvolání, není vadou způsobující nezákonnost rozhodnutí.

II. B) Vyjádření žalobkyně

[20] Ke kasační stížnosti se vyjádřila žalobkyně, která se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[21] K první kasační námitce („rozhodnutí o odvolání je dostatečně odůvodněné“) žalobkyně uvádí, že v případě rozhodnutí stěžovatele o odvolání se nejedná o pouhé „nedokonalé odůvodnění rozhodnutí, které je však postaveno na správně zjištěných skutkových okolnostech“. Jedná se o rozhodnutí, které je vystavěno na nesprávně zjištěném skutkovém stavu a které nevypovídalo relevantní námitky uplatněné žalobkyní. Dále žalobkyně uvádí, že podstatou výtky krajského soudu k chybějícím fotografiím sporné komunikace a snímků obrazovky z internetové stránky *mapy.cz* byla především absence datace prováděných snímků.

[22] K druhé kasační námitce („krajský soud sám dotvářel žalobní argumentaci“) žalobkyně uvádí, že krajský soud řádně přezkoumal rozhodnutí stěžovatele. Nelze souhlasit se závěrem stěžovatele, že krajský soud nevycházel z obsahu rozhodnutí správních orgánů ani ze správního spisu. Skutečnost, že krajský soud dospěl k jiným závěrům než správní orgány, je důsledkem principu plné jurisdikce, který se váže k soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

[23] Ke třetí kasační námitce („řízení o odstranění pevné překážky je řízení z moci úřední“) žalobkyně odkazuje na rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007,

č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, č. 1486/2008 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že řízení o odstranění pevné překážky lze zahájit i na návrh, nikoliv pouze z moci úřední. P. H. tak byl jednak povinen relevantní skutečnosti sám tvrdit, a na podporu svých tvrzení pak doložit i potřebné podklady a důkazy. Na povahu řízení nemělo žádný vliv, že pan H. označil své počáteční podání městskému úřadu jako „podnět“.

[24] K šesté kasační námitce („*vymezení účelu, rozsahu a četnosti využívání pozemků není nezbytné k posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace*“) žalobkyně odkazuje na rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018 - 70, a ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76. Z nich vyplývá, že silniční správní úřad (v tomto případě městský úřad) byl naopak povinen zjišťovat, v jakém rozsahu a k jakému účelu jsou využívány nemovitosti, jichž se zkoumané dopravní napojení týká. Je zřejmé, že jiné požadavky budou kladeny na dopravní napojení rodinného domu a jiné na dopravní napojení technické stavby pro údržbu území, která je využívána jen zcela sporadicky.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatel ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a NSS neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost **není** důvodná.

[27] NSS se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. V případě, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, bylo by předčasné se jím zabývat věcně. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je zejména takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl (tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl), nebo jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento kasační důvod spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dále založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 3/2004 Sb. NSS).

[28] NSS v napadeném rozsudku žádnou z těchto vad neshledal. Stěžovatelem namítaný rozpor s konstantní judikaturou by svědčil spíše o nezákonnosti napadeného rozsudku než o jeho nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelem vzpomínané body 48. a 58. napadeného rozsudku pak nejsou ve vzájemném rozporu, pokud nejsou vytrženy z kontextu, jak činí stěžovatel. V bodě 48. krajský soud totiž uvedl: „*Co se týče souhlasu vlastníka s veřejným užíváním pozemní komunikace, ten může být buď výslovný, či konkludentní. (...) Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejností užívaná účelová*

Pokračování

komunikace, s tím nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.“ V bodě 58. krajský soud připomněl závěr obsažený v rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49: „Vzhledem k závěrům správních orgánů soud připomíná, že pouhá neexistence výslovného zákazu užívání komunikace nemůže znamenat, že je cesta komukoliv veřejně přístupná. Pro naplnění obecného užívání komunikace je třeba prokázat, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem používán pro určené účely.“ Oba odstavce se tedy doplňují, konkrétně bod 58. rozvíjí bod 48. Tato námitka proto není důvodná.

[29] Dále se NSS zabýval stěžejní kasační námitkou, a sice že rozhodnutí stěžovatele bylo dostatečně odůvodněné, nikoli nepřezkoumatelné, jak konstatoval krajský soud.

[30] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na několik rozsudků NSS k otázce nepřezkoumatelnosti (rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 233/2015 - 58, ze dne 11. 3. 2015, č. j. 1 As 229/2014 - 48, ze dne 30. 6. 2021, č. j. 8 As 180/2019 - 59, č. 4233/2021 Sb. NSS, ze dne 17. 10. 2024, č. j. 1 As 224/2023 - 85, a usnesení NSS ze dne 9. 8. 2023, č. j. 3 As 325/2021 - 36). Žádný z těchto citovaných rozsudků však na nynější věc přímo nedopadá. Krajský soud stěžovateli vytkl, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož ve správním spise nejsou založeny dostatečné podklady pro závěr, že žalobkyně konkludentně souhlasila s veřejným užíváním sporné účelové komunikace. Nejde tedy o pouhé dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí, jak by mohl naznačovat stěžovatelův odkaz na rozsudek 6 As 233/2015 - 58. Poněkud ironicky působí citace z rozsudku 1 As 229/2014 - 48 (pozn. NSS: zvýraznění doplnil stěžovatel): **„Zároveň judikatura dovodila, že nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí není důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, pokud jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí totiž není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy.“** Právě absence (respektive nedostatek) skutkových údajů, z nichž správní orgán vycházel, byla důvodem zrušení rozhodnutí stěžovatele. Takovýto nedostatek pak lze jen stěží označit za „lpění na formální dokonalosti rozhodnutí“.

[31] Navzdory stěžovatelovu přesvědčení i NSS po prostudování správního spisu dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že vyjádření města Týnec nad Labem i obce Kojice jsou značně obecné. To by samo o sobě nebylo problémem, pokud by se nejednalo o zcela zásadní podklady pro závěr stěžovatele o konkludentním souhlasu žalobkyně, tj. třetí osoby, s veřejným užíváním sporné cesty. Město Týnec nad Labem sice ve svém vyjádření odkazuje na letecké snímky, které mají prokázat tvrzení, že sporná cesta byla veřejností užívána od nepaměti. Tyto snímky však opět nejsou součástí správního spisu a město Týnec nad Labem na ně odkazuje pouze uvedením odkazu na webový archiv leteckých snímků od Českého úřadu zeměměřického a katastrálního.

[32] Povinnost správního orgánu vést správní spis [§ 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „spr. ř.“)] je klíčovým prvkem ochrany procesních práv účastníků řízení a účinného přezkumu správních rozhodnutí. Je proto nezbytné, aby ve správním spise byly založeny

všechny podklady, ze kterých správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel. Jen tak lze v rámci přezkumu správních rozhodnutí ověřit, že správní orgán náležitě zjistil rozhodný skutkový stav a nerozhoduje svévolně. Pokud tedy stěžovatel vycházel při posouzení faktického veřejného užívání sporné komunikace z fotografií z místa a leteckých snímků z webové stránky *mapy.cz*, měl tyto fotografie vložit do správního spisu. Stěžovatelův povzdech nad tím, že z jeho zkušenosti soud nedocení vytištěné snímky internetových stránek.

[33] Krajský soud v bodě 60. napadeného rozsudku správně uzavřel, že správní orgán může zachytit stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat. Podstatné však je, aby neznemožnil správnímu soudu vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Z téhož důvodu je nezbytné, aby důkazy z internetu, které správní orgán nashromáždí, byly přezkoumatelně označeny datem svého pořízení (viz rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58, č. 2312/2011 Sb. NSS). To samé ovšem platí i pro ostatní fotografie, které jsou podkladem pro rozhodnutí správního orgánu (a jsou řádně založené ve správním spise).

[34] Ve výše citovaném rozsudku 4 As 14/2024 - 25, na který stěžovatel upozornil v doplnění kasační stížnosti, NSS uvedl: „*K výtce stěžovatele, že krajský soud v napadeném rozsudku použil pro ilustraci místních poměrů výřez z katastrální mapy a leteckou mapu, které nejsou součástí správního spisu, Nejvyšší správní soud ve správním spise ověřil, že se jedná o obdobné mapy, které jsou součástí správního spisu a které jsou dostupné komukoliv na internetových stránkách nahlizenidokn.cuzk.cz a mapy.cz. Ačkoliv se jedná o pochybení krajského soudu, toto pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, jelikož skutečnosti zjistitelné z výřezu z katastrální mapy a letecké mapy vyplývají i z map, které jsou součástí správního spisu, účastníci řízení je proto znají a mohli se k nim vyjádřit.*“ Tento závěr zcela zjevně nelze aplikovat na stěžovatelovu situaci. V jeho případě skutečnosti zjistitelné z podkladů dostupných na webu totiž nevyplývaly z podkladů, které již byly součástí správního spisu. Ostatně přesně to stěžovateli krajský soud vytýkal.

[35] Co se týče neprovedení výsledků svědků, krajský soud po stěžovateli nepožadoval, aby nutně nějaké svědky vyslechl. Krajský soud svědeckou výpověď pouze zmínil jako možný důkazní prostředek k řádnému zjištění skutkového stavu, který by mohl doplnit například písemná vyjádření města Týnec nad Labem a obce Kojice. Je také třeba upozornit, že odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav leží na stěžovateli jakožto správním orgánu (§ 50 odst. 1 spr. ř.). Pokud by tedy svědecká výpověď byla vhodným důkazním prostředkem k objasnění skutkového stavu, stěžovatel by ji měl provést i bez návrhu od účastníků řízení.

[36] NSS shrnuje, že krajský soud nepochybil ve svém hodnocení, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[37] Dále se NSS zabýval námitkou zpochybňující nestrannost krajského soudu. Stěžovatel namítá, že krajský soud spekulativně domýšlel argumentaci žalobkyně, konkretizoval její obecná tvrzení a selektivně vybral ze správního spisu skutečnosti, které

Pokračování

podporovaly její námitky. Stěžovatel krajskému soudu především vytýká, že v bodě 83. napadeného rozsudku použil sérii slov, která se v žalobě vůbec nevyskytuje (cit. výše v bodě [11]). Kromě toho v žalobě podle stěžovatele není ani namítána bezpečnost průchodu a průjezdu prostorem překladiště žalobkyně.

[38] V první řadě je absurdní myšlenka, že by soud nemohl použít ve svém rozhodnutí slovní spojení, která se neobjevila v žalobě. Soud přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky správních rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Není však vázán doslovnou formulací žalobních námitek. Žalobkyně vznáší téma bezpečnosti v bodě 66. žaloby v souvislosti s budoucími plány na častější využívání překladiště. NSS proto rozhodně neshledal, že by krajský soud vystoupil ze své role nezávislého arbitra a dotvářel argumentaci žalobkyně. Ostatně ani stěžovatel nenamítá další konkrétní příklady, ve kterých by takové pochybení spatřoval. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[39] Stěžovatelova třetí kasační námitka se věnuje povaze řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatel namítá, že jde o řízení z moci úřední. Oporu pro své tvrzení spatřuje ve skutečnosti, že podání P. H., které iniciovalo řízení o odstranění pevné překážky, jeho podatel označil jako „*podnět*“. Dále pak v tom, že městský úřad řízení zahájil jako řízení z moci úřední.

[40] Povahou řízení o odstranění pevné překážky se krajský soud zabýval v bodech 23, 24 a 64 napadeného rozsudku. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018 - 73, krajský soud uvedl, že řízení o odstranění pevné překážky je možné zahájit jak z moci úřední, tak na žádost některého z uživatelů komunikace, na níž se překážka nachází. Vycházel při tom z dřívější judikatury navazující na rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, č. 1486/2008 Sb. NSS, který v nynější věci připomíná i žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Není pravdou, že by krajský soud bez bližšího odůvodnění konstatoval, že podání P. H. bylo žádostí o zahájení řízení, jak tvrdí stěžovatel. Svůj závěr odůvodnil právě s odkazem na výše citovanou judikaturu NSS tím, že pan H. ve svém podání tvrdil užívání sporné cesty jako komunikační spojnice s jeho nemovitostmi.

[41] Jednou ze základních zásad správního řízení jsou zásada materiální pravdy a zásada vyšetřovací (§ 3 spr. ř.). Ty se promítají do § 50 odst. 2 spr. ř., který stanoví, že odpovědnost za opatření podkladů pro vydání rozhodnutí nese právě správní orgán. Pro projednávanou věc proto není podstatné, zda bylo řízení o odstranění pevné překážky zahájené jako řízení na žádost nebo jako řízení z moci úřední. Krajský soud má sice pravdu, že v řízení o odstranění pevné překážky zahájeném na návrh by se naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace posuzovalo primárně ve vztahu k nemovitostem osoby, která projevila na odstranění pevné překážky právní zájem. Ani v takové situaci však správní orgán nemůže rezignovat na svou povinnost náležitě zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Naopak jsou zde indicie, na jejichž základě lze identifikovat zvýšený veřejný zájem na jejich výsledku, a tedy i zvýšené nároky na zjišťování skutkového stavu správním orgánem. První z nich je skutečnost, že řízení o odstranění pevné překážky lze podle zákona o pozemních komunikacích přímo zahájit i z moci úřední. Druhou indicií je skutečnost, že *veřejně* přístupná účelová komunikace je určena k obecnému užívání, tedy k užívání

širokou veřejností. V případě jejího neoprávněného *zablokování* je tak v zájmu veřejnosti zjednání nápravy.

[42] Stěžovatelem namítané pochybení krajského soudu tak z výše uvedených důvodů není nezákonností, nýbrž spíše akademickou úvahou o povaze řízení o odstranění pevné překážky. Nehledě na její závěr bude povinností stěžovatele v dalším řízení řádně zjistit skutkový stav věci. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[43] Ve čtvrté kasační námitce stěžovatel zpochybňuje závěry krajského soudu v otázce relevance dočasné přítomnosti závory přes spornou komunikaci v místě nedaleko nově umístěného svodidla. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud se v bodech 62.-66. napadeného rozsudku zabýval opatřeními, jimiž žalobkyně v minulosti bránila přístupu na spornou komunikaci, aniž by vzal v potaz zjištění správních orgánů, že tato opatření již v minulosti zanikla. V době rozhodování správních orgánů tak nebyl prokázán *naprosto žádný historický výslovný nesouhlas* žalobkyně se vstupem veřejnosti na spornou komunikaci. S touto kasační námitkou také přímo souvisí pátá kasační námitka, v níž stěžovatel namítá, že krajský soud zcela pominul jeho *objektivní zjištění* k uzavřenosti areálu žalobkyně, jímž prochází sporná účelová komunikace. Žalobkyni se podle něj nepodařilo vyvrátit, že svou pasivitou v umisťování omezujících opatření připustila veřejné užívání sporné komunikace.

[44] Jak ale krajský soud uvedl v bodě 62. napadeného rozsudku, zohlednění těchto již zaniklých opatření je podstatné pro posouzení otázky, zda a v jakém rozsahu veřejnost spornou komunikaci historicky skutečně užívala. Z podkladů založených ve správním spise nelze posoudit, zda a po jakou dobu žalobkyně aktivně bránila veřejnosti v přístupu na svůj pozemek. Nelze proto ani kvalifikovaně posoudit, zda (byť třeba sporadické) bránění žalobkyně nemělo za následek, že veřejnost spornou účelovou komunikaci vůbec neužívala a žalobkyně tak neměla důvod instalovat dlouhodobější omezující opatření. Krajský soud nepominul stěžovatelova zjištění k uzavřenosti areálu žalobkyně, pouze je neměl za dostatečně důkazně podložené (body 62., 63., 65. a 66. napadeného rozsudku). Žalobkyně setrvale namítala, že v omezování přístupu na svůj pozemek nebyla pasivní, a to mimo jiné i v odvolání, o kterém stěžovatel rozhodoval. Stěžovatel však její námitky ani nevypořádal přezkoumatelným způsobem (bod 65. napadeného rozsudku).

[45] Lze tedy uzavřít, že přítomnost závory a účinky jejího umístění na spornou komunikaci jsou relevantní pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Toto posouzení je v dalším řízení úkolem stěžovatele. I tyto kasační námitky jsou proto nedůvodné.

[46] Zašesté stěžovatel namítá, že vymezení účelu, rozsahu a četnosti využívání pozemků, k nimž účelová komunikace vede, není nezbytné k posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatel k tomuto bodu odkazuje na rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 326/2023 - 46. Tento rozsudek v bodě 80., který stěžovatel cituje, shrnuje část judikatury NSS k otázce alternativní trasy. Není však v rozporu požadavky rozsudků NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018 - 70, a ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76. S těmito rozsudky pracoval i krajský soud v napadeném rozhodnutí (body 72. a 73.). Jelikož NSS nevidí důvod se v této věci od své dřívější judikatury odchýlit, osvojuje si v této kasační námitce závěry krajského soudu. „*Pokud by nutná komunikační*

Pokračování

potřeba byla sporadická či méně častá a sledovala zejména rekreační zájmy vlastníků obsluhovaných nemovitostí, jistě nelze klást na alternativní cestu takové nároky, jako kdyby obsluhovanou nemovitostí byl rodinný dům, k němuž jeho obyvatelé denně přijíždějí a musejí zajistit jeho obsluhu i z technického hlediska (srov. např. žalovaným citovaný rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76).“ Tato kasační námitka proto není důvodná.

[47] Sedmá kasační námitka spočívá v tvrzení stěžovatele, že krajský soud chybně konstatoval, že se správní orgány nevyjádřily k odvolací námitce žalobkyně ohledně možného nebezpečí plynoucího z povahy provozu překladiště pro lodní dopravu a nezahrnuly ji do svých úvah. Krajský soud tuto výtku formuloval v bodě 83. napadeného rozsudku. Stěžovatel odkazuje kasační soud na stranu 9. rozhodnutí o odvolání. Na této straně žalovaný reagoval na odvolací námitku upozorňující na možné ohrožení bezpečnosti silničního provozu na případně veřejně přístupné účelové komunikaci v prostoru překladiště. Jeho reakce se však omezuje pouze na stručný výklad rozdílu mezi zákonem o pozemních komunikacích a zákonem o provozu na pozemních komunikacích, a nikoliv aplikaci této úpravy na projednávanou věc. Tato kasační námitka je proto rovněž nedůvodná.

[48] Závěrem se NSS věnoval zcela obecné kasační námitce, že se krajský soud „*odchýlil od konstantní judikatury, nevycházel z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, ani z obsahu správního spisu*“. Stěžovatel tento obrat jako jakousi mantru uvedl ve svých podáních celkem desetkrát. V těchto tvrzených pochybeních krajského soudu pak střídavě spatřoval nesprávné posouzení právní otázky soudem nebo jinou vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Po seznámení se s napadeným rozsudkem, spisem krajského soudu a správním spisem NSS konstatuje, že tato námitka je nedůvodná. Krajský soud zjevně vycházel z podkladů ze správního řízení, pro jejichž nedostatek zrušil rozhodnutí stěžovatele. NSS rovněž neshledal, že by se krajský soud odchýlil od jeho ustálené judikatury.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti. Proto ji postupem podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[50] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by náleželo žalobkyni, která však žádné náklady neuplatňovala a NSS ani žádné náklady, jež by jí vznikly a jež by překročily náklady její běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil. Právo na náhradu nákladů řízení proto NSS žalobkyni nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. května 2025

Michal Bobek
předseda senátu