

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) J. Š.**, **b) Ja. Š.**, oba zastoupeni JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 2, 301 00 Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Obec Druztová, se sídlem Druztová 1, 330 07 Druztová, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2014, č. j. DSH/2274/14, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2015, č. j. 30 A 64/2014 - 87,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Obec Druztová podala dne 10. 4. 2012 žádost o určení, zda se na pozemcích p. č. 574/5, p. č. 574/4, p. č. 589/1 a na části p. č. 576/6, která je definována zachováním šíře 3,5 metru veřejně přístupné účelové komunikace ležící téměř v celém rozsahu na p. č. 590 a částečně na p. č. 576/6, vše v k. ú. Druztová, nachází (či nenachází) veřejně přístupná účelová komunikace. Obecní úřad Druztová (dále jen „orgán I. stupně“ či „obecní úřad“)

rozhodnutím ze 7. 1. 2014, č. j. DK/1/12, 34/14, určil podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ (dále jen „správní řád“), že:

I. na pozemku p. č. 574/5 v k. ú. Druztová se nachází veřejně přístupná účelová komunikace,

II. na pozemku p. č. 574/4 v k. ú. Druztová se nachází veřejně přístupná účelová komunikace,

III. na pozemku p. č. 589/1 v k. ú. Druztová se nachází veřejně přístupná účelová komunikace a

IV. na části p. č. 576/6 v k. ú Druztová se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, tato část pozemku, která je veřejně přístupnou účelovou komunikací, je dána rozšířením pozemku p. č. 590 na šířku 3,5 metru směrem do pozemku p. č. 576/6 tak, aby byla zachována dostatečná šíře veřejně přístupné účelové komunikace, pro její bezpečné užití motorovým vozidlem, vše v k.ú. Druztová (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 5. 2014, č. j. DSH/2274/14, zrušil výrok II. a IV. prvostupňového rozhodnutí a věc v tomto rozsahu vrátil k novému projednání správnímu orgánu I. stupně. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobu žalobců a) i b) proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 30. 6. 2015, č. j. 30 A 64/2014 - 87 (dále jen „napadený rozsudek“), částečně zamítl (proti části rozhodnutí, kterou bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno) a částečně odmítl (proti části rozhodnutí, kterou bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno). Výrok (III. a IV.), kterým krajský soud žalobu odmítl, se opírá o § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť rozhodnutí příslušného odvolacího orgánu, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání, představuje úkon upravující vedení řízení před správním orgánem, proti němuž není žaloba přípustná.

[4] Důvodnost žaloby zkoumal krajský soud ve vztahu k části rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí orgánu I. stupně potvrzeno v rozsahu výroků I. a III. určujících, že na pozemku p. č. 574/5 v k. ú. Druzdová a na pozemku p. č. 589/1 v k. ú. Druzdová se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Neshledal důvodnou námitku podjatosti úředních osob, a to starosty a místostarostky obce Druztová. Již správní orgán I. stupně se vypořádal s opakujícími argumenty žalobce a) a konstatoval, že o námitkách podjatosti bylo řádně rozhodnuto dle § 14 správního řádu. Soud odkázal na příslušné části prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného, kde se oba správní orgány s namítanou podjatostí úředních osob vypořádaly. Ztotožnil se s žalovaným, jak posoudil námitku tzv. systémové podjatosti (o žádosti obce Druztová rozhoduje Obecní úřad Druztová) s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 1 As 89/2010 – 119. Neshledal ani, že by napadené rozhodnutí bylo v tomto rozsahu nepřezkoumatelné.

[5] Krajský soud neuznal ani námitku nepřezkoumatelnosti spatřované ve způsobu rozhodnutí žalovaného, který správní řád neumožňuje. Správní orgány podle žalobců měly

postupovat podle § 142 odst. 2 správního řádu a spornou otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace měly řešit v jiných řízeních, která o stejné otázce byla vedena. Krajský soud však vyslovil, že *„způsobem předvídaným § 142 odst. 2 správního řádu ve věci žádosti obce Druztová o určení existence či neexistence účelové komunikace na dotčených pozemcích postupovat nešlo"*. Žádost o určení právního vztahu podala obec Druztová, která uvedla svůj právní zájem na věci. Předmětná žádost proto nemohla být zamítnuta s tím, že věc je řešena v rámci jiných řízení. *„Jiná vedená řízení v dané věci, byla řízení sankční o uložení pořádkových pokut, řízení byla vedena se žalobcem J. Š. a obec Druztová nebyla účastníkem těchto řízení. V těchto řízeních bylo rozhodováno o charakteru dotčených pozemků pouze předběžně a nikoliv formou deklaratorního výroku rozhodnutí, který je pro účastníka řízení a správní orgán závazný."* Správní orgán I. stupně vedl řízení tak, aby nikomu nevznikly zbytečné náklady a dotčené osoby co možná nejméně zatěžoval (§ 6 odst. 2 správního řádu), když řešil otázku charakteru předmětných pozemků v jediném řízení, nikoliv opakovaně v 15 sankčních správních řízeních. S důvody vedení řízení dle § 142 odst. 1 správního řádu se žalovaný vypořádal srozumitelným a přezkoumatelným způsobem. Krajský soud k žalobní námitce dále konstatoval, že rozhodnutí orgánu I. stupně i žalovaného vykazují náležitosti definované v § 68 odst. 1, 2 a 3 správního řádu.

[6] Námitky týkající se výsledku hodnocení důkazů neshledal krajský soud taktéž důvodnými. Naopak považoval za zjevné, že v řízení byly shromážděny veškeré možné důkazní prostředky a shromážděné podklady byly podrobeny volnému hodnocení důkazů. Zjištěný stav věci proto nemohl být výsledkem libovůle správních orgánů. Soud vzhledem k žalobní argumentaci posoudil, zda finální úvaha správních orgánů je podložena jednotlivými skutkovými podklady a zda učiněné úsudky správních orgánů jsou v souladu se zásadami formální logiky. Nesouhlasil s žalobci, že řízení bylo vedeno jednostranně. Správní orgán I. stupně v řízení vyslechl svědky, které rozčlenil na skupiny svědků z rodiny Š., skupiny svědků ze strany místních chatařů a na svědky, kteří jsou pamětníky a úředníky obce. V této souvislosti konstatoval, že jak rodina Š., tak i místní chataři mají na projednání věci určitý zájem a jejich výpovědi nelze přijmout jako zcela nestranné. Nejvyšší správní soud již v předchozích řízeních jasně určil, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je třeba alespoň konkludentní souhlas paní A. Š. (která byla v letech 1994 – 1997 prvním vlastníkem předmětných pozemků po jejich restituci) a je možné, že některé svědecké výpovědi byly ovlivněny i znalostí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Krajský soud následně shrnul, co vyplynulo z výpovědí jednotlivých skupin svědků a jak správní orgány provedené dokazování hodnotily a jaká byla zjištění učiněná ohledně skutkového stavu věci. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že A. Š. obecnému užívání jí navrácených pozemků nebránila a jednoznačný nesouhlas s obecným užíváním předmětných pozemků byl ve vztahu k pozemku p. č. 574/5 projeven až v roce 2000 a ve vztahu k pozemku p. č. 589/1 byl v roce 2000 znemožněn průjezd motorových vozidel, avšak průchod zůstal zachován. Průjezdu vozidel bránila sama obec, ale dá se předpokládat, že se zde jednalo o projev vůle vlastníka k těmto pozemkům, tedy žalobce J. Š., tehdejšího starosty obce. Taktéž žalovaný uzavřel, že minimálně do 31. 3. 2000 byly oba pozemky veřejně užívány jako pozemní komunikace.

[7] Dle krajského soudu není pravdou, že žalovaný ignoroval existenci věcných břemen dokládajících, že dotčené pozemky mají soukromoprávní charakter. Žalovaný se naopak věcnými břemeny zabýval a jejich existenci ve prospěch k osobě každého ze žalobců (v

době, kdy pozemky vlastnila paní A. Š.) nezpochybňoval. Dospěl však k závěru, že věcná břemena zřízená ve prospěch vlastníků dotčených pozemků, tedy žalobců, na otázku existence či neexistence účelových komunikací nemají žádný vliv, neboť žádný z uživatelů dotčených částí pozemku právo odpovídající věcnému břemenu zřízeno nemá a uživatelé používali dotčené části pozemku právě z titulu obecného užívání účelové komunikace. Poukázal zároveň na usnesení Okresního soudu Plzeň-sever ze dne 24. 10. 2003, č. j. 3 C 137/2001- 128, v němž soud odmítl zřídit ve prospěch některých uživatelů věcné břemeno, neboť se v daném případě jedná o obecné užívání pozemních komunikací a jde tedy o rozhodování o právech a povinnostech vyplývajících ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

[8] V otázce formy, jakou musí dát vlastník pozemku najevo svůj nesouhlas s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, vycházel soud z výkladu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na podkladě právních názorů ustálené judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60). „*Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jež takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Souhlas vlastníka nemusí přitom být projeven výslovně a obvykle půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. 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 a naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.*“ Nepovažoval proto důvodnou námitku, že nesouhlas nemusí být dán najevo kvalifikovanou formou. Tvrdil-li žalobce, že správní orgány nevzaly v úvahu argumenty svědčící pro neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace specifikované pod bodem 1. až 18. doplnění žaloby ze dne 15. 7. 2014, krajský soud odkázal na příslušnou část rozhodnutí, v němž se správní orgán I. stupně s argumentací podrobně vypořádal. Krajský soud uzavřel, že „*oba správní orgány v duchu ustáleného právního výkladu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve vztahu k pozemku p. č. 574/5 a p. č. 589/1 k. ú. Druztová přezkoumatelným způsobem odůvodnily závěr, že pozemek p. č. 574/5 byl do roku 2000 využíván k chůzi i k jízdě motorových vozidel a pozemek p. č. 589/1 byl až do roku 2000 rovněž využíván k průjezdu motorových vozidel a v dalších letech průjezd motorových vozidel byl umístěním překážek znemožněn a zůstal zachován pouhý pěší průchod. Do roku 2000 současní vlastníci těchto dvou pozemků a rovněž v předchozích letech, počínaje rokem 1994, kdy majitelkou předmětných pozemků se stala právní předchůdkyně současných vlastníků paní A. Š., byl doložen konkludentní souhlas vlastníků pozemků s existencí účelové veřejně přístupné komunikace*“. Správní orgány se rovněž řádným způsobem zabývaly naplněním definičního znaku nutné komunikační potřeby u dotčených pozemků a doložily zároveň, že užívání předmětných pozemků není založeno na soukromoprávním ujednání. Krajský soud souhlasil se závěrem, že tyto dotčené části pozemků nabyly charakter veřejně přístupné účelové komunikace ze zákona, neboť v inkriminované době vlastníci těchto pozemků projevili konkludentní souhlas s jejich obecným užíváním.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání

[9] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v části, kterou byla jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného zamítnuta. Kasační stížnost opírají o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., a navrhují zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[10] Krajskému soudu vytýkají, že nesprávně posoudil otázku podjatosti úředních osob i otázku vzniku veřejné účelové komunikace. Skutkový stav, ze kterého vycházel i soud, byl správními orgány zjištěn v rozporu se skutečností a obsahem spisu. Dle stěžovatelů je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť pouze odkazuje na argumentaci správních orgánů, aniž by byla zohledněna žalobní argumentace v otázkách podjatosti, nesprávně vedeného řízení, vadného hodnocení důkazů i věcného břemene, jakož i dalších rozhodných skutečností.

[11] Stěžovatelé shrnuli žalobní argumentaci do třech bodů, které dále rozvedli. Za zásadní pokládají vadu vedení řízení podjatými úředníky, kterou soud vypořádal pouze odkazem na napadené rozhodnutí. Soud na jednu stranu uvádí, že stěžovatelé nepoukázali na konkrétní zájem úředníků na věci či poměr k věci a osobám účastníků řízení a jejich námitka byla pouze obecná, na druhou stranu však sám upozorňuje, že se starostou a místostarostkou obce Druztová bylo vedeno trestní stíhání o trestném činu zneužívání pravomoci veřejného činitele, které bylo postoupeno k projednání jako přestupek. Podezření z nezákonného či dokonce trestného činu se týkalo jednání, kterého se úřední osoby dopustily vůči žalobci a) a ve věci, která je předmětem řízení. Jmenované úřední osoby odstranily překážky na předmětných pozemcích, aby umožnily průjezd chatařům. To evidentně prokazuje zájem těchto osob na věci, proto nepokládali za nutné uvádět konkrétní důvod podjatosti, když byl zjevný. Stejní úředníci dále vydali již dvacet rozhodnutí ukládající stěžovateli a) odstranit překážky z dotčených pozemků, která byla následně správním soudem zrušena. Stěžovatel a) na základě toho uplatnil nárok na náhradu nemajetkové újmy, neboť měl za účelem vymožení uložených pokut exekučními příkazy omezen veškerý majetek po dobu několika let. Byla mu přiznána náhrada ve výši 50.000 Kč a příslušné ministerstvo by mělo uplatňovat regres vůči správnímu orgánu, což může být dalším důvodem podjatosti. Uvedené skutečnosti by měly být promítnuty do posouzení systémové podjatosti, se kterou se krajský soud vypořádal odkazem na rozsudek Nevyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 1 As 89/2010 – 119. Ovlivnění úředních osob, které mají jako zaměstnanci územního samosprávného celku rozhodovat ve věci, na které má tento územní samosprávný celek zájem, je zde zřejmé. Všechna předchozí řízení byla iniciována starostou a místostarostkou.

[12] Stěžovatelé trvají na svém názoru, že o věci mělo být rozhodováno ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu. Řízení vedená o pokutách byla správním soudem rušena a vrácena k rozhodnutí postupně, takže argumentace soudu o nevhodnosti uvedeného postupu není příléhavá. Zahájením řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace je sledováno vydání rozhodnutí podle důkazní situace uvažované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204. Vedením řízení ohledně charakteru dotčených pozemků ostatně místostarostka odůvodňovala udělování 100 % odměn i nemožnost zabývat se jinou agendou úřadu. Jedná se o další možný důvod podjatosti.

[13] Stěžovatelé tvrdí, že napadený rozsudek byl překvapivým, a porušil tak zásadu předvídatelnosti soudního rozhodování, neboť dříve rozhodl za téměř identického skutkového stavu odlišně, přičemž vyslovené závěry byly potvrzeny i Nejvyšším správním soudem. Stěžovatelé odkazují na věci vedené pod sp. zn. 5 As 36/2010, 5 As 27/2010 a 57 A 91/2013 (kde krajský soud vycházel z názoru vysloveného pod sp. zn. 5 As 79/2014). Krajský soud posoudil odlišně od uvedených případů otázku nutné komunikační potřeby. Ohledně podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace se odchýlil taktéž od názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 1 As 76/2009.

[14] Hodnocení důkazů považují stěžovatelé rovněž za vadné. Namítají, že jsou upřednostňovány výpovědi osob, které svědčily ve prospěch existence účelové komunikace na dotčených pozemcích a potvrdily konkludentní souhlas s užíváním paní A. Š. Nesouhlasí s argumentací vztahující se k dopisu vlastníků pozemků z roku 2000, v němž sdělili, že již nebudou dále trpět užívání svých nemovitostí. Jelikož šlo o posouzení souhlasu uděleného paní A. Š. v letech 1994 – 1997, považují stěžovatelé odkazy na dopis z roku 2000 za zcela nepřiléhavé. Svědkové z řad rodiny jednoznačně potvrdili, že stanovisko paní A. Š. k průjezdu chatařů bylo negativní. Považují za absurdní představu, že by osoba, které byl její zabavený majetek navrácen po čtyřiceti letech, souhlasila s užíváním navrácených pozemků osobami, které si nezákonně zbudovaly objekty na zabavených pozemcích, které již nemohly být z tohoto důvodu navráceny. Správní orgány zmínily vyvěšování zákazových cedulí paní A. Š., ale výpovědím o jejím nesouhlasu přesto nepřikládají význam. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, však stačí k vyslovení nesouhlasu i vylepení nebo vyvěšení zákazu. Správní orgány pominuly závěry Nejvyššího správního soudu, že pokud paní Š.v roce 1995 neprojevila nesouhlas s umístěním zákazové cedule na pozemku p. č. 574/4, pak tím projevila nesouhlas s jeho užíváním. Takto projevený nesouhlas je dle stěžovatelů nutné vztáhnout na všechny pozemky ve vlastnictví paní A. Š. (na p. č. 574/5). Jelikož uvedený závěr Nejvyššího správního soudu nechaly správní orgány bez povšimnutí, jedná se o vadu rozhodnutí, které hodnotí situaci jednostranně a zaujatě. Upozorňují rovněž na rozpor ve výpovědích svědků učiněných před tím, než Nejvyšší správní soud vyslovil, že rozhodující je skutečnost, zda A. Š. alespoň konkludentně souhlasila s užíváním pozemků, a učiněných poté. Svědci si najednou vzpomněli na skutečnosti, které už před tím zapomněli.

[15] Hodnocení věcného břemene považují stěžovatelé za naprosto nesprávné. Správní orgány v rozporu s názorem vyjádřeným ve věci sp. zn. 1 As 76/2009 a II. ÚS 268/06 zpochybnily význam uvedeného institutu pro danou věc. Pokud vlastník pozemku upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, nasvědčuje to, že neměl úmysl povolit obecné užívání svých pozemků. Žalobce a) měl před smrtí své matky na základě věcného břemeno povoleno užívat pozemek p. č. 574/5 pro přístup k sousedním pozemkům. To rovněž vylučuje úvahy o veřejném užívání pozemků, což potvrdili i chataři v žalobě na zřízení věcného břemene vedené pod sp. zn. 3 C 137/2001 u Okresního soudu Plzeň-sever. I ve vztahu k tomuto řízení je argumentace správních orgánů nesprávná, neboť řízení bylo zastaveno pro zpětvzetí žaloby.

[16] Stěžovatelé trvají na tom, že přístup mají vlastníci rekreačních objektů i tzv. spodní cestou u řeky Berounky. Obec dokonce chatařům navrhovala užívání pozemku p. č. 580. Ti se ale raději domáhají průjezdu přes pozemek stěžovatelů, přestože navazující pozemek

obce p. č. 590 zásadně postrádá stavebně technické náležitosti pro průjezd vozidel. Oproti nepravdivým výpovědím chatařů stojí zpráva Policie, ortofotomapa a skutečnost, že nejméně od roku 2000 všichni chataři tento přístup využívají. Není tudíž splněna naléhavá komunikační potřeba, jak požaduje judikatura (viz rozsudek krajského soudu č. j. 57 A 91/2013 – 58 ze dne 27. 2. 2015 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 79/2014 – 38 ze dne 29. 1. 2015).

[17] Žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkami specifikovanými v žalobě pod bodem 1 – 18, přičemž stěžovatelé mají za to, že pokud soud pouze odkázal na rozhodnutí žalovaného, dopustil se stejného pochybení. Dále stěžovatelé popisují okolnosti vzniku chatové kolonie v oblasti původního ovocného sadu patřícího do majetku odebraného rodině stěžovatele a). Upozorňují i na snahy správních orgánů o vyvlastnění dotčených pozemků, jejich zařazení do sítě místních komunikací a umístění nádoby na svoz odpadu na pozemek stěžovatelů. Stěžovatelům je známo, že Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval splnění podmínky nutné komunikační potřeby, ale domnívají se, že vycházel z nepravdivých argumentů. Všichni se shodují na tom, že chataři spodní cestou jezdí. Stěžovatelé navrhují případné místní šetření a poukazují, že na předmětných pozemcích již od roku 2000 panuje pokojný stav, kdy nejsou k průjezdu využívány a nikomu to nevadí. Stěžovatelé uzavírají, že restituce sice odčinila jednu křivdu, ale napadeným rozhodnutím byla způsobena další.

[18] Žalovaný k námitkám vztahujícím se k podjatosti úředních osob uvádí, že se jedná o výrazně podrobnější argumentaci, než byla obsažena v žalobě. K poukazům na trestní stíhání žalovaný tvrdí, že z úřední činnosti je mu známo, že správní orgán pouze prováděl exekuci pravomocného a vykonatelného rozhodnutí, kterým bylo stěžovateli a) nařízeno odstranit nepovolené pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace. Jelikož úřední osoby nebyly pravomocně odsouzeny a věc byla postoupena správnímu orgánu, musí být na ně hleděno jako na nevinné. V daném případě nejde ani o systémovou podjatost, přičemž stěžovatelem odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je založeno na zcela jiných skutkových okolnostech. Žalovaný uvádí, že je zcela v souladu s právním řádem, že v některých případech rozhoduje obecní úřad jako příslušný správní orgán o otázkách týkajících se obce, jíž je součástí. Námitky podjatosti neposoudily správní orgány zaujatě, nýbrž objektivně a správně, neboť jejich závěry potvrdil i krajský soud.

[19] Dle žalovaného nerozhodl krajský soud v rozporu se svými dřívějšími rozsudky, neboť v nich vycházel ze skutečnosti, že správní orgány dostatečně neosvědčily existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích stěžovatelů. I Nejvyšší správní soud konstatoval, že ve věci je třeba provést ještě další dokazování, což bylo následně provedeno.

[20] Dle žalovaného stěžovatel a) v kasační stížnosti popírá některé své dřívější argumenty. Jednak odkazuje na vyhlášku z roku 1984, jejíž platnost dříve opakovaně zpochybnil, jednak tvrdí, že ve spodní části u řeky Radbuzy (správně Berounky – *pozn. Nejvyššího správního soudu*) se vyjezdila veřejně přístupná účelová komunikace, ale např. v odvolání ji označil za nepovolenou a průjezd po ní za neoprávněný. Žalovaný proto považuje argumentaci stěžovatele za účelovou. Pozemek p. č. 580 nadto ani alternativně

užívat nelze, neboť je zarostlý a zcela nesjízdný a po malé obci nelze spravedlivě požadovat, aby na něm vybudovala novou pozemní komunikaci, když na pozemku stěžovatelů již existuje přístup pro chatovou osadu. Tomu odpovídá i názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 54/2014 – 38. Dále v rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76, Nejvyšší správní soud uvedl, že plnohodnotná alternativa musí být průjezdná i při špatném počasí a v zimním období. Alternativa odkazovaná stěžovateli však tyto podmínky nesplňuje, jak vyplynulo z provedeného dokazování. Jedná se pouze o nouzový přístup, který si vlastníci vytvořili, aby své nemovitosti mohli užívat alespoň provizorně. Nové vyjádření Police nebylo možné v dané věci získat, avšak uvedené závěry jím nejsou vyvráceny, neboť náhradní přístup je možné k jízdě motorových vozidel užívat jen za dobrých klimatických podmínek. Nejedná se pouze o méně komfortní přístup, neboť ten není vůbec sjízdný za zhoršených klimatických podmínek, a nemůže se proto jednat o plnohodnotnou alternativu vylučující nutnou komunikační potřebu.

[21] Žalovaný uvádí, že posouzení charakteru pozemků se nezakládá pouze na jednom důkazu a v potaz byly brány i výpovědi svědků blízkých stěžovatelům. Na podkladě shromážděných důkazů však nemohlo být rozhodnuto odlišně. Dále nepovažuje za absurdní, že paní A. Š. neměla nic proti užívání navrácených pozemků jinými osobami. Dle přesvědčení žalovaného existuje mnoho restituentů, kteří strpí užívání svých navrácených pozemků plnících funkci nutné komunikační potřeby, protože respektují práva druhých. V řízení bylo prokázáno, že tak tomu bylo i u paní Š. V souladu s názorem vysloveným Ústavním soudem je třeba chránit zájem vlastníka, ale ten má přednost jen tehdy, když zde není veřejný zájem na obecném užívání účelové komunikace. Takový veřejný zájem je v daném případě jednoznačně dán.

[22] V otázce hodnocení věcného břemene se žalovaný ztotožňuje s krajským soudem. Ani s námitkou týkající se zákazové dopravní značky nelze souhlasit. Ta byla odmítnuta i Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204. Co se týče pozemku p. č. 590 ve vlastnictví obce Druztová, upozorňuje žalovaný, že účelové komunikace jsou většinou polní a lesní cesty, proto nemohou splňovat stavebně technické náležitosti. Kromě toho, tento pozemek je určen jako veřejně přístupná účelová komunikace dle vůle vlastníka, přičemž je sjízdný, byť kvůli oplocení pozemků stěžovatelů je průjezdní profil komunikace zúžen.

[23] Konečně žalovaný uvádí, že za pokojný stav nelze považovat jednání, kterým je protiprávně bráněno v užívání předmětných pozemků veřejností, přičemž se o pokojný stav nemůže jednat ani proto, že stav na pozemcích není akceptován a je s ním vyjadřován nesouhlas a situaci dlouhodobě řeší silniční správní úřad. Žalovaný navrhuje předmětnou kasační stížnost zamítnout.

[24] Stěžovatelé reagovali na vyjádření žalovaného replikou, v níž nejprve upřesnili, že kasační stížností napadají pouze zamítavé výroky rozsudku a podávají jí oba, byť v textu se hovoří jen o „žalobci“. Obě tyto skutečnosti však byly Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé jednak z obsahu kasační stížnosti (z níž vyplývalo, že námitky směřují pouze proti zamítavým výrokům rozhodnutí a že je podána jménem obou stěžovatelů), jednak z dalšího jednání stěžovatelů, kteří oba uhradili soudní poplatek za kasační stížnost.

[25] Stěžovatelé dále uváděli, že správní orgány trvají na svých právních názorech a ani pod tíhou objektivních důkazů nepřipouštějí právní názory jiné a některé jejich argumenty jsou dokonce nepravdivé. To je zjevné zejména v otázce podjatosti úředních osob. I když trestní stíhání nevyústilo ve vydání rozhodnutí, úřední osoby byly stíhány pro jednání, kterého se dopustily ve věci žalobců. To je nepochybně důvod podjatosti ve smyslu odkazované judikatury. Stejně tak ve věci posouzení předchozích žalob je argumentováno účelově a nepravdivě v rozporu se skutečným stavem věci. Žalovaný zkresluje a účelově vykládá tvrzení stěžovatelů. Podjatost správních orgánů je zřejmá i z toho, že bylo vydáno asi dvacet rozhodnutí, jimiž se snažily zabránit umísťování překážek na dotčené pozemky a uložené pokuty exekučně vymáhaly, aniž by byl nejdříve postaven najisto charakter předmětných pozemků.

[26] Dle stěžovatelů je žalovaným nesprávně interpretována i argumentace týkající se tzv. spodní cesty přes obecní pozemek p. č. 580. Ten je nadto volně přístupný, jak je zřejmé z mapy a ortofotomapy. Dle stěžovatelů jde o přístup k neoprávněně zbudovaným rekreačním objektům, čemuž odpovídá i dopravní obslužnost. V zimě chataři objekty navštěvují málo, jakož i za špatného počasí, ale příjezd je možný vždy. O tom svědčí i skutečnost, že chataři uvedený přístup používají již od roku 2000. Stěžovatelé poukazovali na počínání chatařů při průjezdu dolní cestou, neboť jezdí přes cizí pozemky a cestu zasypávají stavební sutí, přestože mohou jezdit přes obecní pozemek p. č. 580. Toto tvrzení však není v rozporu s tím, že přístup k chatové oblasti je zajištěn spodní cestou. Ohledně vyhlášky z roku 1984 stěžovatelé pouze upozornili na skutečnosti v ní uvedené bez ohledu na její platnost či neplatnost.

[27] K argumentaci žalovaného týkající se věcného břemene stěžovatelé uvádějí, že je účelová a zaujatá a správní orgány negují každou námitku stěžovatelů bez ohledu na skutečný stav věci. Poukazují opět na historii pozemků. Dále ohledně pokojného stavu tvrdí, že v minulosti byl na pozemcích zákaz vjezdu, přes nějž měli stěžovatelé jako jediní povolení vjezdu automobilů, přičemž porušováním tohoto zákazu se nemohla vyjezdit veřejně přístupná účelová komunikace.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

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

[30] Úvodem Nejvyšší správní soud považuje za vhodné stručně shrnout historii daného případu a skutkové okolnosti vyplývající z obsahu spisu, a to skutečně velmi zjednodušeně pouze pro přehlednost o průběhu celého sporu.

[31] Rodina stěžovatele a) vlastnila v katastrálním území obce Druztová pozemky (lesy a ovocný sad), které byly zabaveny v šedesátých letech minulého století. V sedmdesátých letech pak byla část pozemků (původní ovocný sad) rozprodána a změněna v zahrádkářskou kolonii. V průběhu let se tato kolonie změnila na chatovou osadu. Od počátku však byl přístup k osadě zajištěn přes cestu, která se částečně nachází i na pozemcích stěžovatelů (parc. č. 574/5 a 589/1), a je nyní předmětem sporu (dále též „horní cesta“).

[32] Následně lze zaznamenat určité stížnosti či spory ohledně údržby přístupových cest k zahrádkářské kolonii a znečišťování okolí odhazováním odpadků.

[33] V roce 1994 byly zabavené pozemky (vyjma těch, na nichž byla zřízena zahrádkářská kolonie) vráceny v restituci paní A. Š., matce stěžovatele a), která zemřela v roce 1997 a předmětné pozemky zdědil stěžovatel a) a jeho sestra. Nyní jsou dotčené pozemky ve vlastnictví manželů Š. (od roku 2004), tedy stěžovatelů.

[34] Někdy během roku 1995 byla na pozemek p. č. 574/4 umístěna závora, která zabránila průjezdu vozidel kolem domu stěžovatelů, avšak přístup do chatové osady zůstal zachován.

[35] Zlom nastal v roce 2000, kdy stěžovatel a) začal při hranici cesty (na parc. č. 590 ve vlastnictví obce) se svým lesním pozemkem (parc. č. 576/6) umísťovat sloupky a na pozemku p. č. 574/5 umístil přes cestu bránu tak, že zcela znemožnil přístup do chatové osady. V tomto období byl stěžovatel a) starostou obce Druztová (konkrétně v letech 1992 – 2005) a nelze přesně rozlišit, které úkony činil z pozice obce a které jednání mu lze jednoznačně přičítat jako vlastníku pozemku, na němž se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, neboť jako starosta prosazoval zájmy na neužívání stávající cesty jako veřejně přístupné.

[36] Celá situace mezi chataři (resp. původně zahrádkáři), stěžovatelem a) a příslušnými správními orgány dospěla do fáze, kdy stěžovatel a) neustále bránil v průjezdu přes své pozemky, přičemž chataři se mnohdy i svépomocí domáhali odstranění překážek. Správní orgány začaly postupně vyzývat stěžovatele, aby překážky odstranil, přičemž po nesplnění výzev docházelo k ukládání pokut. Tímto sporem se v letech 2002 až 2007 opakovaně zabýval i Veřejný ochránce práv, který (zjednodušeně řečeno) dospěl k závěru, že na pozemcích stěžovatelů se nachází veřejně přístupná účelová komunikace a příslušné správní orgány jsou povinny jednat tak, aby oprávněným osobám zajistily přístup k jejich nemovitostem i přes pozemky stěžovatelů a zabránily nezákonnému počínání stěžovatele a).

[37] V době po roce 2000, kdy stěžovatel a) fakticky znemožnil průjezd horní cestou, začali chataři využívat přístup ke svým nemovitostem přes pozemky u řeky Berounky, kde si vyjezdili tzv. nouzový přístup, čili cestu přes louku.

[38] Otázka veřejného přístupu na pozemky ve vlastnictví stěžovatelů byla opakovaně řešena i Nejvyšším správním soudem, a to v souvislosti s pořádkovými pokutami, které byly stěžovateli a) uloženy z důvodu neuposlechnutí výzev k odstranění překážek z veřejně

přístupné účelové komunikace, či s nařízením odstranění některých překážek. Jedná se o řízení vedená pod sp. zn. 6 As 80/2006, 5 As 79/2009, 5 As 27/2010 či 5 As 36/2010. Na závěry zaujaté Nejvyšším správním soudem v těchto věcech bude dále poukázáno.

[39] Dne 10. 4. 2012 podala Obec Druztová žádost o určení, zda se na předmětných pozemcích nachází (či nenachází) veřejně přístupná účelová komunikace. O této žádosti bylo vedeno správní řízení, které vyústilo ve vydání rozhodnutí označených v bodech [1] a [2] tohoto rozsudku, která jsou předmětem nyní souzené věci.

[40] Ve vztahu k obsahu kasační stížnosti Nejvyšší správní soud předesílá, že smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené, a proto bude zdejší soud v případech shody s názorem krajského soudu, kdy stěžovatelé s napadeným rozsudkem nikterak nepolemizují a pouze opakují námitky obsažené v žalobě (jakož i v odvolání), odkazovat na jeho odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47). Takový postup odpovídá ustálené judikatuře zdejšího soudu, a pokud stejným způsobem postupoval i krajský soud a k opakovaným námitkám stěžovatelů pouze odkázal na příslušné části správních rozhodnutí, v nichž byly již námitky dostatečně vypořádány, nelze jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné, jak je uvedeno v kasační stížnosti. Tento závěr lze zdůraznit zejména ve vztahu k námitce, že krajský soud i správní orgány se nedostatečně vypořádaly s námitkami specifikovanými pod bodem 1 – 18 žaloby. S ohledem na uvedené však Nejvyšší správní soud neshledal v tomto rozsahu napadený rozsudek za nepřezkoumatelný či jinak vadný. Jelikož stěžovatelé již v řízení před orgánem I. stupně opakovali stále tytéž námitky, které dále uplatnili v odvolacím řízení, a zopakovali je i v žalobě, nelze krajskému soudu vytýkat, pokud odkázal na příslušné části správního rozhodnutí, v němž je argumentace stěžovatelů vypořádána, a ztotožnil se s nimi. To obzvláště v situaci, kdy byla žaloba koncipována tak, že se v ní konstatuje, že uplatněné námitky byly relevantní, přičemž správní orgány je vypořádaly nedostatečně či nesprávně, a bez dalšího tyto námitky cituje. V takovém případě je zcela logické, že krajský soud na straně 18 rozsudku uvedl, kde jsou námitky vypořádány a že v tomto rozsahu neshledal nezákonnost či nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí.

[41] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezjistil Nejvyšší správní soud ani z jiných důvodů. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů. Nejvyšší správní soud v tomto duchu zhodnotil napadený rozsudek a dospěl k závěru, že je přezkoumatelný. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné, jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil, a obsahuje vypořádání veškerých žalobních námitek. Nevykazuje tak žádné vady způsobující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, veškerá citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) ani pro nesrozumitelnost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Lze proto uzavřít, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, a je proto na místě zabývat se meritorními námitkami.

[42] Kasační námitky lze rozdělit na tři okruhy, k nimž se Nejvyšší správní soud jednotlivě vyjádří. Jedná se o a) podjatost rozhodujících úředních osob, b) aplikaci § 142 správního řádu, c) splnění podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, kterou lze dále rozdělit na i) souhlas vlastníka pozemku a zaujaté hodnocení důkazů a ii) otázku nutné komunikační potřeby.

a) Podjatost rozhodujících úředních osob

[43] Stěžovatelé trvají na svém názoru, že řízení v prvním stupni vedly podjaté úřední osoby, což se promítlo i v zaujatém postupu a hodnocení důkazů. Poukazují jednak na tzv. systémovou podjatost způsobenou skutečností, že o žádosti obce Druztová rozhodoval obecní úřad této obce, kdy úřední osoby jsou v poměru obdobnému zaměstnaneckému vůči obci. Dále upozorňují na trestní stíhání vedené na základě oznámení stěžovatele a) vůči rozhodujícím osobám (starostovi a místostarostce), na opakované ukládání pořádkových pokut a s tím související exekuční řízení, jakož i na odůvodnění udělování odměn místostarostkou a její vyjádření ohledně zatíženosti obce agendou spojenou s jednáním stěžovatele a). Všechny uvedené skutečnosti mají být dle stěžovatelů zohledněny v kontextu závěrů vyslovených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 1 As 89/2010 – 119, které se zabývalo systémovou podjatostí.

[44] Podjatost úředních osob byla v průběhu správního řízení namítána opakovaně, přičemž správní orgány se s argumentací stěžovatelů vždy řádně vypořádaly. Stejně tak krajský soud posoudil výtky stěžovatelů vůči zaujatosti rozhodujících úředních osob. Po celou dobu stěžovatelé odkazovali na skutečnost, že se starostou a místostarostkou bylo vedeno trestní stíhání, že tyto osoby opakovaně vydávaly rozhodnutí o udělení pokuty stěžovateli a) a hodnotily důkazy zaujatě. Nic jiného stěžovatelé ani v žalobě netvrdili. Spojují-li nyní podjatost úředních osob též s důvody udělování odměn či vyjádřeními místostarostky o zatíženosti obce (případně s tím, že stěžovateli a) byla přiznána náhrada nemajetkové újmy v souvislosti s vymáháním pokut), jedná se o skutečnosti, které stěžovatelé uplatnili až v kasační stížnosti, a Nejvyšší správní soud k nim proto v souladu s ustanovením § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Ostatně i stěžovatelé sami v kasační stížnosti uvedli, že se jedná o „další možný důvod“ podjatosti. Ten však nelze uplatňovat poprvé až v kasační stížnosti.

[45] Ani na základě důvodů, které stěžovatelé uplatnili již v průběhu správního řízení a následně v žalobě, Nejvyšší správní soud neshledal, že by ve věci rozhodovaly osoby, které měly být pro svou podjatost vyloučeny, a s posouzením této otázky krajským soudem i žalovaným se ztotožňuje. Nejprve je třeba podotknout, že v řízení před orgánem I. stupně byla vznesena námitka podjatosti starosty Ing. Kohouta a místostarostky Ing. Moravcové dne 3. 5. 2012, přičemž dne 9. 5. 2012 žalovaný (kterému byla předložena námitka podjatosti starosty) zamítl námitku podjatosti proti Ing. Kohoutovi, a dne 10. 5. 2012 rozhodl obecní úřad o námitce proti osobě místostarostky, která byla rovněž zamítnuta (následně žalovaný zamítl i odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu). Stěžovateli vznášené námitky tak byly řádně vypořádány již v průběhu řízení vedeného před orgánem I. stupně (viz str. 7 až 15 prvostupňového rozhodnutí), i následně se jimi zabýval žalovaný (str. 21 a 22 napadeného rozhodnutí) a krajský soud (zejména str. 10 až

napadeného rozsudku). Nelze tedy ani říct, že by se krajský soud s touto žalobní argumentací nevypořádal.

[46] Nejvyšší správní soud se zabýval nejdříve otázkou tzv. systémové podjatosti úředních osob, které jsou zastupitelé obce (resp. systémového rizika podjatosti), a ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že v daném případě nelze vysledovat okolnosti, které by zakládaly pochybnosti o nepodjatosti rozhodujících úředních osob tak, jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2011, č. j. 1 As 89/2010 – 119. Rozšířený senát upozornil, že v případech, kdy zaměstnanci územního samosprávného celku (či státní zaměstnanci) rozhodují o věci, na jejímž výsledku má zájem i tento územní samosprávný celek, je třeba otázku případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají. Podjatost z tohoto důvodu pak bude dána zpravidla tehdy, když je z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být postoj úřední osoby k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Žádné takové okolnosti však v daném případě nenastaly a ani stěžovatelé nic tímto směrem nenamítali. Nejvyšší správní soud respektuje, že v případech uvedených v citovaném usnesení je třeba dbát zvýšené pozornosti při posuzování podjatosti úředních osob, a tedy i v případě nyní posuzovaném, přesto na základě tvrzení stěžovatelů ani na základě obsahu spisu nevyvodil žádné pochybnosti o nepodjatosti starosty a místostarostky. Systémová podjatost v daném případě dána nebyla a úřední osoby nebyly podjaté ani s ohledem na stěžovateli odkazované trestní stíhání či rozhodování o uložení pokut.

[47] Ve vztahu k namítanému trestnímu stíhání Nejvyšší správní soud konstatuje, že podjatost úřední osoby nelze dovozovat bez dalšího jen ze skutečnosti, že účastník řízení (příp. jeho zástupce) podá na úřední osobu stížnost, či trestní oznámení, nebo naopak (důvodem pro vyloučení úřední osoby pro podjatost podle § 14 odst. 1 správního řádu není, pokud tato osoba podá na zástupce účastníka řízení trestní oznámení, v němž nepřekročí pracovní a neosobní rámec, jak se podává v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 80/2008 – 352). Tento názor již Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil ve svých dřívějších rozhodnutích. V rozsudku ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 252/2014 – 47, se uvádí, že stížnost na úřední *osobu „svědčí zejména o subjektivním vnímání stěžujícího subjektu a nemusí odrážet objektivní důvody podjatosti úřední osoby. V opačném případě by bylo ad absurdum možné vyloučit z projednávání věci všechny úřední osoby, a to pouze na základě opakovaných stížností*“. Totéž lze vztáhnout i na podávání trestního oznámení na úřední osoby, jak tomu bylo v daném případě, kdy se stále jedná pouze o subjektivní hodnocení jednání úředních osob ze strany stěžovatelů, dle jejichž právního názoru se starosta a místostarostka dopustili trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele. Analogicky lze odkázat i na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, č. j. Nao 36/2009 – 49, v němž se uvádí, že na základě podání trestního oznámení na soudce nelze bez dalšího vyvozovat podjatost, neboť by to mohlo *„velmi snadno vyústit v možnost účastníků ovlivňovat složení ve věci rozhodujícího senátu např. podáváním byť i zcela zjevně a zřejmě nedůvodných trestních oznámení, která by pak automaticky vedla k vyloučení soudce*“. Starosta ani místostarostka žádným svým jednáním důvod k pochybnostem o své nestrannosti nezavdali a ani stěžovatelé žádné takové důvody netvrdí. Stěžovatelé pouze jakýkoliv postup obecního úřadu označovali za zaujatý, včetně hodnocení důkazů, k čemuž se Nejvyšší správní soud vyjádří níže. Z obsahu spisu však

vyplývá, že úkony správního orgánu I. stupně byly činěny v intencích zákona a směřovaly ke zjištění skutkového stavu tak, jak bylo vysloveno Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. č. j. 5 As 36/2010 - 14 (k tomu bude pojednáno dále).

[48] V předmětném řízení, zahájeném na návrh obce, nelze vysledovat jakýkoliv zájem úředních osob na výsledku řízení, v němž mělo být postaveno najisto (v intencích závěrů předcházejících rozsudků soudů), zda jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci či nikoli. Jediný „zájem" prolínající se všemi postupy vůči stěžovatelům, resp. stěžovateli a), je zájem na vyřešení situace, která v obci nastala v souvislosti užíváním předmětné cesty veřejností, jemuž stěžovatelé zabraňovali. Úřední osoby musely jednat jménem příslušného silničního úřadu tak, aby splnily povinnosti stanovené zákonem a ve věci v souladu se zákonnými hledisky rozhodly. Jestliže již dříve, do zachování pokojného stavu, byla horní cesta užívána jako veřejně přístupná účelová komunikace a umožněn na ní přístup (jak ostatně upozornil i Veřejný ochránce práv), pak pokud tyto osoby z pozice správního orgánu ukládaly stěžovateli a) pokuty, aby přestal bránit v přístupu na horní cestu, nejednalo se o jejich osobní zájem, nýbrž o zákonnou povinnost správního orgánu, za nějž jednaly. Za daných okolností, ve skutečně komplikované situaci způsobené jednáním stěžovatele a), by musel situaci řešit obdobným způsobem i jakýkoliv jiný obecní úřad, kterému by byla věc postoupena v případě, že by všechny úřední osoby obecního úřadu v obci Druztová byly vyloučeny. Na posouzení věci tak nemá z objektivního hlediska žádný vliv, že stěžovatelé považují zákonné postupy, kterými se příslušný správní orgán snažil situaci v obci náležitě řešit, za zaujaté a vedené osobními zájmy úředních osob. V daném případě nebyly jmenované úřední osoby podjaté a nenastaly ani okolnosti zakládající tzv. systémovou podjatost. Jelikož předmětná otázka byla krajským soudem posouzena přezkoumatelně a v souladu se zákonem, nejsou kasační námitky důvodné.

b) Aplikace § 142 správního řádu

[49] Stěžovatelé v kasační stížnosti zopakovali námitku, že v daném případě mělo být postupováno dle § 142 odst. 2 správního řádu. Uvádí, že argumentace krajského soudu není přiléhavá, aniž by s ní blíže polemizovali. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsahu zcela ztotožňuje s krajským soudem (resp. žalovaného), který konstatoval, že žádost o určení právního vztahu podala obec Druztová mající právní zájem na věci, a správní orgán proto nemohl žádost zamítnout s tím, že věc je řešena v rámci jiných řízení, která měla jiný předmět a obec Druztová nebyla účastníkem těchto řízení. Navíc bylo rozhodováno o charakteru dotčených pozemků pouze pro účely uložení pokuty a nikoliv formou deklaratorního výroku rozhodnutí, který je pro účastníka řízení a správní orgán závazný. Na odůvodnění napadeného rozsudku tak Nejvyšší správní soud zcela odkazuje a uzavírá, že je zcela irelevantní, zda množství správních řízení o pokutách bylo vedeno paralelně či postupně a některá byla vedena i po zrušení správního rozhodnutí soudem. Jestliže stěžovatelé správním orgánům vytýkají, že řízení bylo zahájeno a vedeno tak, aby bylo rozhodnuto podle názoru vysloveného v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. č. j. 5 As 36/2010 - 14, pak za situace, kdy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že bylo rozhodováno nezaujatě a objektivně, je tato výtka zcela nepřiléhavá. Snahu rozhodnout v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu je třeba hodnotit naopak pozitivně, kdy takový postup je v českém právním prostředí v souladu se zákonem, naprosto legitimní a žádoucí.

c) splnění podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace

[50] Podmínkami vzniku veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích se v minulosti opakovaně zabývaly Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud. Jejich shrnutí provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, a ve vztahu k pozemkům stěžovatelů se jimi podrobně zabýval ve shora odkazovaném rozsudku č. j. 5 As 36/2010 - 15. Stručně řečeno, pokud se jedná o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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 (což v daném případě nikdo nerozporuje), je třeba, aby byly splněny dvě podmínky: a) souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemků s jejich užíváním veřejností, přičemž obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Pokud vlastník pozemku v minulosti 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; b) naléhavá komunikační potřeba, kdy se nesmí jednat o cestu pouze „z pohodlnosti“. Nejvyšší správní soud se dále bude splněním těchto podmínek zabývat v rozsahu uplatněných kasačních námitek.

[51] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelů, že by ohledně splnění podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na jejich pozemcích byl rozsudek krajského soudu překvapivým, či v rozporu s dříve zaujatými názory. Jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud v předcházejících rozhodnutích hodnotily předmětné otázky na podkladě zjištění učiněných správními orgány před rozsáhlým dokazováním, které bylo provedeno až v řízení o žádosti obce Druztová ze dne 10. 4. 2012, tedy v nyní souzeném případě. Předchozí rozhodnutí vyhověla stěžovatelům právě s ohledem na nedostatečně zjištěný skutkový stav. V předmětné věci však byla dřívější rozhodnutí krajského i Nejvyššího správního soudu respektována. Správní orgány provedly dokazování a rozhodly zcela v intencích stěžovatelem odkazované judikatury, k čemuž dospěl i krajský soud v napadeném rozsudku. Neodchýlil se ani od závěrů vyslovených ve shora označeném rozsudku č. j. 1 As 76/2009 – 60. Naopak posoudil splnění podmínek tak, jak jsou zde vymezeny. Námitky stěžovatelů ohledně překvapivosti rozsudku a nerespektování rozhodovací praxe tak nejsou důvodné.

c.i) Souhlas vlastníka pozemku a hodnocení důkazů

[52] Souhlas vlastníka pozemku, zde paní A. Š., která vlastnila dotčené pozemky po jejich vydání v restituci, je stěžejní otázkou, kterou je třeba se nyní zabývat. Již v rozsudku č. j. 5 As 36/2010 - 15 Nejvyšší správní soud konstatoval, že souhlas paní A. Š. v letech 1994 – 1997 je nutno v dané věci zkoumat, neboť s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nemůže být pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, a tedy pro omezení soukromého práva vlastníka právem veřejným, rozhodná doba před vydáním pozemků v restituci. Zároveň však konstatoval, že paní A. Š.

„vlastnila předmětný pozemek po dobu téměř tří let, což je podle Nejvyššího správního soudu dostatečně dlouhá doba k tomu, aby relevantním způsobem vyjádřila své stanovisko k obecnému užívání pozemku parc. č. 574/5. Pokud by tento souhlas (byť i konkludentně) vyjádřila, byl by jí v souladu s citovanou judikaturou vázán i žalobce, jenž nyní existenci veřejně přístupné účelové komunikace zpochybňuje". Dále uvedl, že výslechy svědků, o které se rozhodnutí opírala, byly provedeny v rozporu se zákonem, neboť se tak stalo bez přítomnosti stěžovatele, který nebyl o jejich konání předem vyrozuměn. Bylo mu tak upřeno právo účastnit se výslechu a právo klást svědkům otázky. V nyní souzené věci byl tento požadavek již respektován, jak vyplývá z obsahu správního spisu.

[53] Se stěžovateli nelze souhlasit ani v tom, že správní orgány ani krajský soud nerespektovaly závěr citovaného rozsudku, dle kterého by mělo být umístění překážky stěžovatelem a) v době, kdy pozemek ještě vlastnila jeho matka, hodnoceno jako projev nesouhlasu s užíváním pozemku veřejností, když proti umístění překážky nic nenamítala. Nejvyšší správní soud samozřejmě tento závěr nikterak nezpochybňuje, nicméně není pravdou, že by jej nerespektovaly správní orgány, či následně krajský soud. Stěžovatelé se totiž dovolávají skutečnosti, že na pozemek p. č. 574/4 byla v roce 1995 umístěna závora. Přehlédli však skutečnost, že ve vztahu k tomuto pozemku bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a předmětem nyní posuzované kasační stížnosti je rozhodnutí žalovaného pouze v rozsahu zamítavých výroků, jimiž bylo potvrzeno, že veřejně přístupná účelová komunikace se nachází na pozemcích p. č. 574/5 a 589/1. Nelze přitom přisvědčit stěžovatelům, že nesouhlas projevený ve vztahu k pozemku p č. 574/4 je třeba vztáhnout i na ostatní dotčené pozemky. V daném případě je třeba vycházet z toho, co bylo v řízení skutečně a nepochybně prokázáno, přičemž nesouhlas paní A. Š. s užíváním všech dotčených pozemků prokázán nebyl, jak bude uvedeno dále. Naopak z rozhodnutí obecního úřadu i žalovaného se podává, že bylo přihlíženo k závěru, jenž vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 36/2010 - 16: *„V dalším průběhu správního řízení bude třeba zohlednit i skutečnost, že pro přístup k nemovitostem v chatové osadě byly v minulosti využívány v podstatě dvě příjezdové cesty přes pozemky žalobce. První vedla po pozemku parc. č. 574/4 a druhá po pozemku parc. č 574/5. Zástupkyně veřejného ochránce práv v této souvislosti v již zmiňovaném vyjádření ze dne 25. 6. 2010, předloženém stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti, uvedla, že v roce 1995 měla být umístěna závora na cestě vedoucí přes pozemek parc. č. 574/4. Provoz po cestě vedoucí po pozemku parc. č. 574/5 zůstal umístěním této závory podle daného vyjádření nedotčen a vlastníci nemovitostí v chatové osadě jej mohli i nadále využívat jako přístupovou cestu ke svým pozemkům, a to až do roku 2000, kdy měl žalobce příjezdovou cestu do chatové osady zcela zahradit na hranicích pozemků parc. č. 574/8 a parc. č. 574/5. Pokud by se tyto informace zástupkyně veřejného ochránce práv dalším dokazováním provedeným správními orgány potvrdily, bylo by třeba se zabývat i tím, zda vůle vlastníků pozemku parc. č. 574/5, tj. nejprve matky žalobce a posléze žalobce, směřovala v letech 1994 až 2000 k tomu, aby jako příjezdová komunikace do chatové osady nebyl používán pozemek parc. č. 574/4 a aby byl naopak k tomuto účelu využíván pozemek parc. č. 574/5. V takovém případě by bylo možné věnování pozemku parc. č. 574/5 obecnému užívání ve zmiňovaném období dovodit.“*

[54] K samotnému hodnocení důkazů, které mělo být dle stěžovatelů provedeno zaujatě tak, aby mohla být deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace, Nejvyšší správní soud uvádí, že se s touto námitkou nemůže ztotožnit. Jak uvedl již krajský soud,

nebyly upřednostněny výpovědi skupiny osob, které svědčily ve prospěch existence předmětné cesty. Obecní úřad jasně deklaroval, že jak rodina Š., tak místní chataři, jsou při výpovědích značně ovlivněni zájmem na výsledku řízení. Nelze tedy říci, že by nebylo ani zohledněno, že chataři si nově vzpomněli na skutečnosti, které byly označeny Nejvyšším správním soudem za rozhodné. Právě s ohledem na zaujatost obou skupin svědků (celkem byly vyslechnuty téměř dvě desítky osob včetně těch, které se neřadí ani do jedné z uvedených skupin; obsah výpovědí je reprodukován na str. 74 – 96 prvostupňového rozhodnutí) bylo ve věci vycházeno zejména z listinných podkladů, které byly v průběhu let ve vztahu k předmětné cestě nashromážděny. Obecní úřad v prvostupňovém rozhodnutí vždy jednotlivě ke každému roku (str. 29 až 47 prvostupňového rozhodnutí) uvedl, jaké listinné podklady má k dispozici a co se v obci řešilo (podněty a stížnosti občanů včetně stěžovatele a) a jeho matky, problémy atd.). Obecní úřad vycházel např. i ze zápisů z pracovních i veřejných schůzí zastupitelstva obce od roku 1991, jakož i dalších různých podkladů a záznamů týkajících se činnosti obce a obecního úřadu a záležitostí občanů. Až do konce roku 1999 nebyla zaznamenána ani zmínka o problémech s přístupem do chatové osady či nesouhlas paní A. Š. s užíváním cesty (viz str. 29 až 32 prvostupňového rozhodnutí), jejíž vznik byl obcí zaznamenán minimálně od osmdesátých let minulého století (viz str. 26 až 28 prvostupňového rozhodnutí). Jediné problémy, které byly v průběhu devadesátých let zaznamenány ve vztahu k chatové osadě, se týkaly nakládání s odpady a přemrštěné stavební aktivity, nikoliv však užívání pozemků k jízdě a chůzi do chatové osady (srov. str. 33 prvostupňového rozhodnutí). Ohledně pozemku p. č. 574/4 je pak upozorňováno na umístění závory v roce 1995 (str. 34 tamtéž). Jak však soud již uvedl, okolnosti týkající se tohoto pozemku nejsou pro posouzení nastolených otázek v této věci již rozhodné a slouží pouze pro dokreslení celé situace.

[55] Teprve na konci roku 1999 byla zjištěna první zmínka ohledně přístupu do chatové osady, kdy byla odsouhlasena zastupitelstvem obce změna, dle níž horní cesta již nebude pro přístup do osady využívána, a to s účinností od dubna 2000. V roce 2000 je pak zaznamenána první písemnost týkající se vyjádření nesouhlasu vlastníků pozemků s jejich veřejným užíváním. Jelikož obecní úřad vycházel především z listinných podkladů, a ve věci byla rozhodná skutečnost, zda paní A. Š. vyjádřila v letech 1994 až 1997 nesouhlas s užíváním předmětných pozemků veřejností a dala jej najevo kvalifikovaným způsobem ve smyslu ustálené judikatury (srov. shora odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 76/2009 – 60: *„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.“*), je naprosto logické, že správní orgány zjišťovaly, zda a kdy nejdříve byl nesouhlas vlastníků pozemků projeven. První prokazatelný nesouhlas s užíváním pozemku č. p. 574/5 byl vyjádřen až v roce 2000, z čehož *a contrario* vyplývá, že paní A. Š. v letech 1994 až 1997 nesouhlas s užíváním tohoto pozemku nevyjádřila. Argumentace stěžovatelů, že odkazy správních orgánů a krajského soudu na události z roku 2000 jsou ve vztahu k souhlasu paní A. Š. v letech 1994 až 1997 nepřiléhavé, je proto nedůvodná a v rozporu s běžnými výkladovými metodami založenými na logické argumentaci. Nadto ani z výpovědí svědků jednoznačně nevyplynulo, že by paní A. Š. skutečně kvalifikovaně projevila nesouhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků.

[56] Považují-li stěžovatelé za absurdní, že by paní A. Š. mohla po navrácení pozemků souhlasit s jejich užíváním chataři, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o jejich subjektivní přesvědčení, které nemůže mít vliv na zjištění obsažená ve spise. Naopak je představitelné, že paní A. Š. se smířila s tím, že chataři používají pro přístup ke svým nemovitostem cestu, která se částečně nachází na navrácených pozemcích, a do jisté míry to respektovala, neboť se jednalo o cestu užívanou veřejně poměrně dlouhou dobu. Nejvyšší správní soud nikterak nezlehčuje křivdy, které byly zabavením pozemků a rozparcelováním ovocného sadu na zahrádkářskou, resp. chatovou kolonii, rodině stěžovatelů způsobeny. Považuje za velmi pravděpodobné, jak vypověděli rodinní příslušníci, že paní A. Š. nebyla se situací po vydání pozemků spokojená a že si rodině stěžovala. Přesto však ještě její nespokojenost a slovní projevy před rodinou nutně neznamenají, že dlouhodobý stav nerespektovala navenek. S ohledem na všechny výpovědi i listinné podklady je totiž zřejmé, že pokud projevovala jakýkoliv nesouhlas s užíváním předmětných pozemků veřejností, pak se jednalo jen o stížnosti v rámci rodiny, případně bylo bráněno jen v užívání pozemku p. č. 574/4 umístěním závory. Tvrzení stěžovatelů nejsou podložená ničím jiným, než výpověďmi členů rodiny či přátel, zatímco o tom, že cesta na pozemku č.p. 574/5 byla pokojně užívána až do roku 2000, svědčí nejen výpovědi svědků, ale i listiny založené ve spise. Hodnocení důkazů proto nelze považovat za zaujaté, a odůvodnění rozsudku krajského soudu obsažené na str. 15 až 17 napadeného rozsudku je tak dostatečné a správné.

[57] Co se týče závěrů vyslovených správními orgány i krajským soudem ve vztahu k věcnému břemeni, které svědčilo pozemkům ve vlastnictví stěžovatelů, nejsou v rozporu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního či Ústavního soudu, jak tvrdí stěžovatelé. Pokud by majitelé rekreačních objektů, kteří cestu užívali, měli toto oprávnění na základě věcného břemene, pak by skutečně nebylo možné vyslovit, že vlastníci s veřejným užíváním pozemků souhlasili. Tak tomu však v daném případě nebylo, neboť chataři i další osoby cestu užívali z titulu veřejného přístupu, nikoliv z titulu věcného břemene. Ve prospěch majitelů rekreačních objektů dle údajů v katastru žádné věcné břemeno chůze a jízdy přes dotčené pozemky stěžovatelů zapsáno nebylo, jak již zdůraznil žalovaný. Posouzení provedené krajským soudem, jakož i žalovaným, je tudíž správné a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje a plně na něj odkazuje.

[58] Rovněž argumentaci správních orgánů týkající se řízení, v němž se chataři domáhali zřízení věcného břemene k pozemkům stěžovatelů, nelze nic vytýkat. Stěžovatelé namítají, že řízení bylo zastaveno z důvodů zpětvzetí návrhu, což správní orgány posoudily nesprávně. Z prvostupňového rozhodnutí se podává průběh řízení vedeného před Okresním soudem Plzeň-sever (str. 41 a 42) a žádné skutečnosti v něm nejsou nikterak dezinterpretovány. Obecní úřad poukazuje i na to, že celé řízení bylo nakonec zastaveno na žádost tehdejších žalobců. Nicméně poukazuje na závěry soudu vyslovené v předchozích rozhodnutích. Kromě toho nelze souhlasit, že by podáním této žaloby chataři potvrdili, že na pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, jak vyvozují stěžovatelé. Chataři se pouze snažili dosáhnout sledovaného cíle (zpřístupnění cesty ke svým nemovitostem) všemi v úvahu připadajícími prostředky. Na posouzení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace však podání předmětné žaloby nemohlo mít žádný vliv. Jediné, o čem tato skutečnost svědčí, je to, že na dotčených pozemcích skutečně nepanuje od roku 2000 pokojný stav, jak stěžovatelé tvrdí,

neboť je jejich užívání od tohoto roku předmětem neustálých sporů. Ze všech okolností vyplývajících z obsahu spisu se naopak podává, že pokojný stav byl teprve kolem roku 2000 narušen, neboť do té doby nebyly zaznamenány jakékoliv zásadní spory a cesta byla prokazatelně veřejně užívána. Námitka stěžovatelů proto není opodstatněná.

[59] Stěžovatelé rovněž poukazují na zákaz vjezdu na pozemku parc. č. 574/3, který je ve vlastnictví obce Druztová a po němž vede přístupová cesta k pozemkům žalobce směrem od obce Druztová, z čehož vyvozují, že přes uvedený zákaz se nemohla vyjezdit veřejně přístupná účelová komunikace. Nejvyšší správní soud se předmětnou zákazovou dopravní značkou již zabýval v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 27/2010 – 187, kdy dospěl k závěru, že *„umístění této dopravní značky v roce 2001 je pro otázku, zda na pozemku parc. č. 574/4 vznikla veřejně přístupná účelová komunikace, nerozhodná“* (shodně též rozsudek č. j. 5 As 36/2010 – 204). Stěžovatelé neuvedli nic, na základě čeho by měl Nejvyšší správní soud svůj názor na uvedenou otázku změnit, proto na své dřívější rozhodnutí pouze odkazuje.

c.ii) Nutná komunikační potřeba

[60] Pro posouzení nutné komunikační potřeby je nejdříve vhodné ujasnit, že stěžovateli odkazovaná cesta nacházející se údajně na pozemku p. č. 580 ve vlastnictví obce není totožná s tzv. nouzovým přístupem, který si chataři vytvořili poté, co stěžovatel a) zcela zabránil průjezdu přes horní cestu na svých pozemcích. Pozemek p. č. 580, který je evidován jako cesta, se v terénu nachází jinde než nouzový přístup a fakticky již jako cesta neslouží, resp. neexistuje. Tato komunikace je dle dokumentace obsažené ve správním spise zarostlá travním a lesním porostem a její nové vybudování by bylo nepřiměřeně nákladné, jak se uvádí i v prvostupňovém rozhodnutí (str. 34 a 87). Nemůže se proto jednat o alternativní přístup. Nejvyšší správní soud dodává, že údaje v katastru nemusí vždy plně odpovídat stavu faktickému, což nastalo v případě pozemku p. č. 580. Pochopitelně je žádoucí, aby zaevidovaný stav odpovídal situaci v terénu, přičemž zákon obsahuje prostředky, jak takového výsledku dosáhnout. Nicméně v daném případě je třeba vycházet z toho, co bylo v řízení prokázáno, tedy že na pozemku p. č. 580 se alternativní přístup k nemovitostem chatařů nenachází.

[61] Již ve shora citovaném rozsudku č. j. 5 As 27/2010 – 187 Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„v nyní posuzovaném případě neexistuje plnohodnotná alternativa přístupu do chatové osady oproti komunikaci vedoucí po pozemcích žalobce a že za takovou plnohodnotnou alternativu rozhodně nelze považovat nouzový přístup po pozemku č. 580“* (shodně též rozsudek č. j. 5 As 36/2010 – 204). Na to ostatně poukazují i stěžovatelé, avšak domnívají se, že Nejvyšší správní soud vycházel z nepravdivých argumentů. Jaké argumenty a v čem byly nepravdivé, však blíže nespecifikují. Jediná námitka tímto směrem je konstatování, že se všichni shodují, že chataři spodní cestou jezdí. S tímto tvrzením stěžovatelů se lze zcela ztotožnit, neboť i správní orgány měly za prokázané, že chataři se ke svým nemovitostem dostávají po louce „Buben“. Nicméně z místního šetření i z výpovědí svědků vyplynulo, že se nejedná o plnohodnotnou alternativu, čemuž odpovídá i shora citovaný závěr Nejvyššího správního soudu. Přes vyslovený názor tohoto soudu se správní orgány nutnou komunikační potřebou zabývaly a podrobně ji vypořádaly (obecní úřad např. na str. 34,

65, 68, 69 a 87; žalovaný na str. 14 až 17). Žalovaný dokonce uvedl, že obecní úřad jako silniční správní úřad byl povinen zabývat se otázkou nutné komunikační potřeby a jeho závěry také důsledně přezkoumal. V tomto rozsahu tak lze na napadené rozhodnutí plně odkázat, neboť stěžovatelé neuvedli nic, co by již nebylo ve správním řízení zohledněno. Jakkoliv se po cestě přes louku jezdí, tento přístup je možné využívat pouze za příznivého počasí a nejedná se tedy o plnohodnotnou alternativu (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76, a ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 54/2014 – 38). Nadto za situace, kdy jde o cestu, která je od počátku akceptována pouze jako dočasné řešení, než bude obnoven přístup přes horní cestu, jež byla minimálně do roku 2000 běžně užívána. Jen za takových podmínek tudíž vlastníci nyní užívaných pozemků průjezd chatařů akceptovali (čili na omezenou dobu). Nelze proto souhlasit se stěžovateli, že stejně jako na jejich pozemcích se již „vyjezdila“ i cesta na louce „Buben“. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že ke stanovisku Policie ČR, na nějž stěžovatelé bez dalšího upozorňují, se vyjádřil již žalovaný na str. 16 napadeného rozhodnutí, a v tomto rozsahu na něj lze proto odkázat.

[62] Nejvyšší správní soud si je vědom, že rozšířenému senátu byla usnesením ze dne 26. 5. 2016, č. j. 5 As 140/2014 – 53, předložena k rozhodnutí otázka, *„zda je k existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nutné, aby byla splněna i podmínka nutné komunikační potřeby, za situace, kdy je zřejmé, že v minulosti vlastník či jeho právní předchůdci dali souhlas s jejím užíváním“*. Jelikož předmětem rozhodnutí rozšířeného senátu má být posouzení otázky, jejíž kladné ani záporné zodpovězení nemá na výsledek nyní posuzované věci vliv, nemusel Nejvyšší správní soud před vydáním rozhodnutí vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu. Stěžovatelé se totiž domáhají vyslovení, že na jejich pozemcích se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou ani za podmínek, kdy nutná komunikační potřeba musí být splněna. Výsledek rozhodnutí rozšířeného senátu tak pro stěžovatele nemůže být příznivější. Naopak by mohlo být vysloveno, že nutná komunikační potřeba nemusí být jako podmínka vzniku veřejně přístupné účelové komunikace správními orgány zkoumána za všech okolností.

[63] Jelikož pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti byla rozhodná především otázka souhlasu paní A. Š. v letech 1995 – 1997, se kterou se Nejvyšší správní soud vypořádal výše, ostatní námitky stěžovatelů stran historie předmětných pozemků, snahy obce je vyvlastnit a další, není rozhodná pro hodnocení předmětného sporu. Nejvyšší správní soud se jimi proto dále nebude zabývat.

[64] Nejvyšší správní soud neprovedl ty listinné důkazy, které stěžovatelé předkládali nad rámec správního spisu, neboť důkazy obsažené ve správním spisu byly dostatečným podkladem pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti. Stejně tak neprováděl místní šetření, neboť i ohledně posouzení nutné komunikační potřeby byly podklady založené ve spise dostatečnými.

IV. Závěr a náklady řízení

[65] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[66] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly; osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem v řízení nebyla uložena žádná povinnost a nejsou splněny ani podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. srpna 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu