



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: **a) J. K., b) Mgr. I. K.**, oba zastoupení Mgr. Janem Štanglem, advokátem se sídlem Bratří Škorpilů 44, Vysoké Mýto, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Obec Hluboká**, se sídlem Hluboká 36, Skuteč, **II. Povodí Labe, s. p.**, se sídlem Víta Nejedlého 951, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 29. 1. 2014, č. j. 52 A 31/2013 – 68,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 29. 1. 2014, č. j. 52 A 31/2013 – 68, zamítl žalobu podanou žalobci (dále jen „stěžovatelé“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 18. 4. 2013, č. j. KrÚ 28590/ODS/2013-Sv, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Luže (dále jen „městský úřad“) ze dne 14. 12. 2012, č. j. Výst./328/11-H-12, jímž bylo podle ust. § 142 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydáno deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. 437, vedeném ve zjednodušené evidenci v k.ú. Střítež u Skutče (po digitalizaci katastru p. č. 437/10 a 436 v k. ú. Střítež u Skutče).

V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval tím, co lze rozumět pod žalobním bodem, v jehož mezích je povinen krajský soud přezkoumávat napadené rozhodnutí. K tomu, aby mohl meritorně žalobu projednat je totiž třeba, aby stěžovatelé konkrétně uvedli, z jakých skutkových a právních důvodů považují napadené výroky rozhodnutí za nezákonné [ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Obecné tvrzení o rozporu napadeného rozhodnutí s právními předpisy není vůbec způsobilým žalobním bodem a krajský soud nemůže ex officio za stěžovatele vyhledávat konkrétní skutkové a právní důvody, které by svědčily o rozporu napadeného

rozhodnutí s právními předpisy. Za žalobní bod nelze ani považovat pouhý výčet zákonných ustanovení, která měla být podle stěžovatelů porušena, aniž by k tomu byla uvedena další skutková konkretizace. Krajský soud dále konstatoval, že správní řízení, jehož předmětem bylo vydání deklaratorního rozhodnutí podle ust. § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) za účelem rozhodnutí o návrhu Ing. P. S. ze dne 18. 4. 2010, bylo zahájeno na základě tohoto návrhu označeného jako „*Žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí*“ a doručeného Obecnímu úřadu Hluboká dne 27. 4. 2010. Není tedy pravdou, jak tvrdili stěžovatelé, že „*taková žádost*“ neexistovala a že správní řízení nemohlo být zahájeno. O řádném vymezení předmětu řízení tak krajský soud neměl pochyb, přičemž na tom nemohlo nic změnit ani nepřesné uvedení specifikace data podání předmětného návrhu v rozhodnutí městského úřadu ze dne 14. 12. 2012, č. j. Výst./328/11-H-12 a v následném opravném rozhodnutí ze dne 16. 4. 2013, č. j. Výst./328/11-H-17. Jednalo se o pouhé chybné uvedení dat v rozhodnutí městského úřadu, přičemž jak z rozhodnutí městského úřadu, tak i z rozhodnutí krajského úřadu, v němž již bylo toto datum uvedeno správně, jasně vyplývá, o jaké konkrétní žádosti bylo rozhodováno. Krajský soud také neshledal důvodnými další žalobní námitky týkající se vymezení předmětu řízení, údajného rozporu se zásadou *res iudicata* a nedostatku pravomoci Městského úřadu Luže k rozhodnutí. Krajský soud nezjistil, že by o žádosti bylo před vydáním napadeného rozhodnutí již rozhodnuto. O návrhu Ing. P. S. totiž byla oprávněna rozhodnout pouze obec, když se v dané věci jednalo o výkon přenesené působnosti státní správy [§ 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“)]. Výkon státní správy je realizací veřejného práva a tento výkon nelze přenést na soukromou osobu (advokáta). Nejednalo se tedy o rozhodnutí správního orgánu, bez ohledu na to, že uvedený přípis byl označen jako rozhodnutí. Překážka věci rozhodnuté se navíc vztahuje pouze na meritorní rozhodnutí, kterým rozhodnutí o zastavení řízení není. Rozhodnutí o předmětném návrhu tak překážka věci rozhodnuté nebránila. Krajský soud dále neshledal pravdivým tvrzení stěžovatelů, že „*ve věci bylo rozhodováno ve vztahu k jiným pozemkům, než ohledně kterých zřejmě podával návrh Ing. S.*“. Pokud městský úřad uvedl že je rozhodováno o pozemku p. č. 437 vedeném ve zjednodušené evidenci v kat.ú. Střítež u Skutče (po digitalizaci katastru p. č. 437/10 a 436 v k. ú. Střítež u Skutče), pak tomuto označení nelze nic vytknout. Krajský úřad zcela konkrétně uvedl, že není chybou označit původní číslo pozemku vedeného ve zjednodušené evidenci čísly aktuálními podle katastru nemovitostí. Nebylo tedy pochyb o tom, v jakém rozsahu se řízení vede a co je jeho předmětem. Jako nedůvodnou krajský soud vyhodnotil i námitku, že městský úřad neměl pravomoc ve věci rozhodovat. Protože ve věci nebylo pravomocně rozhodnuto, mohl krajský úřad vydat usnesení o pověření vedení řízení ze dne 18. 11. 2011, č. j. ODSHI-88923/2011-Li, podle ust. § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu, když důvodem změny příslušnosti správního orgánu I. stupně byla nečinnost Obecního úřadu Hluboká. Krajský soud následně konstatoval, že ve správním řízení byla posuzována otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace. Z relevantní právní úpravy vyplývá, že komunikace má charakter účelové pozemní komunikace *ex lege*, naplňuje-li pojmové znaky pozemní komunikace vymezené v ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v ust. § 7 odst. 1, příp. odst. 2, citovaného zákona. Krajský soud s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu uvedl, že pokud vlastník pozemku se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. Souhlas vlastníka může být buď výslovný, nebo konkludentní. Další judikatorně odvozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je také existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Jako nepravdivé vyhodnotil krajský soud tvrzení, že v dané věci „*neproběhlo řádné dokažování*“ a že stěžovatelé byli kráceni na svých procesních právech. Při hodnocení podkladů a při rozhodování správní orgány respektovaly konstantní judikaturu týkající se dané

problematiky. Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že městský úřad „*řádně v řízení neověřil skutečnou existenci účelové komunikace na místě samém*“. O existenci uvedené komunikace svědčí řada provedených důkazů (ohledání na místě samém, fotodokumentace, prohlášení občanů). Naproti tomu stěžovatelé neuvedli žádný konkrétní argument, který by závěry správních orgánů ve vztahu k provedeným důkazům vyvracel. Námitku že Ing. P. S. „*má svou komunikační potřebu k jeho nemovitostem zajištěnou přes obecní cestu po par. č. 662 v kat. ú. Strážec u Skutče*“, stěžovatelé uplatnili již v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu. Krajský soud tedy nebyl povinen se opětovně touto námitkou zabývat, když už se jí zabýval krajský úřad, neboť soud není další třetí instancí ve správním řízení. Pro zhodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí je totiž podstatné, jakým způsobem se s těmito námitkami správní orgán vypořádal. Již městský úřad ve svém rozhodnutí uvedl, že náhradní komunikace je cca 11krát delší, a to ještě poslední úsek cesty je pro standardní osobní automobil sjízdný jen za sucha. S tvrzenou alternativou přístupu se tak vypořádal, když zdůvodnil, proč alternativní cestu nelze použít. Krajský úřad pak doplnil, že v případě náhradního přístupu nelze vycházet pouze z absolutně příznivých klimatických podmínek. Na těchto závěrech správních orgánů krajský soud neshledal nic nezákonného. Co se týče tvrzení stěžovatelů, že „*nedali souhlas k užívání účelové komunikace*“, s touto námitkou se správní orgány rovněž vypořádaly. V daném případě městský úřad vycházel ze skutečnosti, že účelová komunikace byla využívána minimálně od roku 1960, přičemž podle svědecké výpovědi původního vlastníka dotčeného pozemku nebylo v minulosti užívání této komunikace nijak bráněno. Pokud tedy vlastník pozemku v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Uvedenou námitku stěžovatelů tak krajský soud shledal nedůvodnou. Pokud stěžovatelé uváděli, že předmětné pozemky jsou „*navíc chráněny*“, když se nacházejí v přírodním parku a jejich ochrana spadá do ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), ani tuto námitku neshledal krajský soud důvodnou. Napadeným rozhodnutím se totiž neodnímá pozemek ze ZPF, ale je jím deklarován stávající stav. Nebylo tak třeba vyžadovat souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny nebo rozhodnutí o odnětí pozemků ze ZPF. Ostatní námitky stěžovatelů byly zcela obecného charakteru. Stěžovatelé neuvedli, jak byli zkráceni na svých právech chybným vedením správního spisu, v čem konkrétně je napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích a s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp.zn. II.ÚS 268/06, a s rozhodovací praxí krajského úřadu, jaké konkrétní důkazy byly provedeny nezákonně, z jakých důvodů se jednalo o nezákonnost, jaké konkrétní znaky účelové komunikace nebyly „*v řízení prokázány*“ a jaké konkrétní námitky nebyly v řízení vypořádány. Krajský soud proto pouze v obecné rovině konstatoval, že v dané věci nezjistil žádnou nezákonnost.

Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti nejprve namítali, že krajský soud pochybil, když chybný údaj o datu podání žádosti neposoudil jako podstatnou vadu napadeného rozhodnutí. V dané věci se jednalo o rozhodnutí deklaratorní povahy, a to pro svou přezkoumatelnost nepochybně předpokládá správný údaj o datu podání žádosti, tedy k jakému datu má být věc posuzována. Žádost, která by byla podána dne 18. 4. 2010 fakticky neexistovala. Nemohlo tak podle ní být zahájeno správní řízení, resp. nemělo být vydáno ani napadené rozhodnutí. Krajský soud dále nesprávně posoudil existenci pravomocného rozhodnutí místně příslušného Obecního úřadu Hluboká ze dne 27. 5. 201, č. j. 200/2010, kterým bylo rozhodnuto o zastavení správního řízení. Toto rozhodnutí mělo veškeré náležitosti, tudíž nemělo být vedeno další správní řízení o žádosti Ing. P. S.. Stejně tak krajský soud nesprávně vyhodnotil námitku, že ve věci bylo rozhodováno ve vztahu k jiným pozemkům, a tedy zcela nad rámec uvedené žádosti. Deklaruje-li napadené rozhodnutí „*nějakou skutečnost k pozemku par. č. 437 v kat. ú. Strážec u Skutče, který v době vydání rozhodnutí fakticky neexistuje, pak je toto rozhodnutí zmatečné. Stejně tak je napadené rozhodnutí nesprávné v tom, když jde nad rámec návrhu Ing. S., tedy když se vyslovuje k pozemku par. č. 436*“

*v kat. ú. Strítěž u Skutče.*“ Krajský soud byl povinen se těmito skutečnostmi zabývat. Dále podle stěžovatelů městský úřad neměl pravomoc ve věci rozhodovat, když nebyl ani místně příslušný, ani řádně delegován. Za situace, kdy již bylo pravomocně rozhodnuto, totiž nemohla být věc delegována. Krajský soud se také nedostatečně vypořádal se žalobními námitkami, že ve správním řízení neproběhlo řádné dokazování, že stěžovatelé nebyli řádně vyzváni k předložení svých návrhů a k seznámení s podklady rozhodnutí, že městský úřad neověřil skutečnou existenci veřejně přístupné účelové komunikace na místě samém, že Ing. P. S. má komunikační potřebu k jeho nemovitostem zajištěnou přes obecní cestu (pozemek p. č. 662 v k. ú. Strítěž u Skutče), že stěžovatelé ani jejich právní předchůdci, jako vlastníci dotčených nemovitostí, nedali souhlas k jejich užívání jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, že dotčené pozemky jsou chráněny, neboť se nacházejí v přírodním parku a že spadají do ZPF, že se krajský úřad neměl řídit metodikou vedení spisu a že napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích, jakož i s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp.zn. II.ÚS 268/06 a rozhodovací praxí krajského úřadu. Z výše uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelé v kasační stížnosti sice uvedli, že ji podávají také z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. z důvodu nepřezkoumatelnosti, ale z jejího obsahu není vůbec zřejmé, v čem je podle jejich názoru napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Zda jeho nepřezkoumatelnost spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Pouhý odkaz na ustanovení zákona nelze považovat za řádný stížní bod, neboť je zcela obecným tvrzením, ze kterého není patrné, v jakém směru a jakých konkrétních pochybení se měl krajský soud dopustit. Nejvyšší správní soud se otázkou konkretizace stížních námitek zabýval již v celé řadě svých rozhodnutí, přičemž např. v usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 - 74, vyslovil, že „není důvodem kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., cituje-li stěžovatel toliko zákonný text tohoto ustanovení nebo jeho část, aniž by jej v konkrétní věci specifikoval, a nekonkretizuje-li vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se soud podle stěžovatele dopustil“. Z uvedených důvodů se proto Nejvyšší správní soud nemohl nepřezkoumatelností napadeného rozsudku zabývat.

V další stížní námitce stěžovatelé tvrdili, že žádost, která by byla podána dne 18. 4. 2010, fakticky neexistovala a nemohlo tak podle ní být zahájeno správní řízení. V daném případě bylo správní řízení zahájeno na základě návrhu Ing. P. S. označeného jako „Žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí“ ze dne 18. 4. 2010, který byl Obecnímu úřadu Hluboká doručen dne 27. 4. 2010. Podle obsahu správního spisu Ing. P. S. tuto žádost doplnil podáním ze dne 27. 12. 2010. Je proto nedůvodné tvrzení stěžovatelů, že „taková žádost“ neexistovala a že správní řízení nemohlo být zahájeno. Na tomto závěru nemohou nic změnit ani nesprávně uvedená data týkající se návrhu v rozhodnutí městského úřadu ze dne 14. 12. 2012, č. j. Výst./328/11-H-12, a v opravném rozhodnutí ze dne 16. 4. 2013, č. j. Výst./328/11-H-17. V napadeném rozhodnutí krajského úřadu je pak již datum podání a doručení žádosti uvedeno správně. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudky ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, a ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Správní řízení probíhá ve dvou stupních, přičemž řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. To zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale také cestu k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení v I. stupni. Krajský soud správně vyhodnotil, že uvedená nesprávnost neměla na řádné vymezení předmětu

řízení žádný vliv, když se jednalo o chybu v psaní, přičemž jak z rozhodnutí městského úřadu, tak i z rozhodnutí krajského úřadu, jasně vyplývá, o jaké konkrétní žádosti bylo rozhodováno. Tvrzení stěžovatelů, že krajský soud pochybil, když chybný údaj o datu podání žádosti neposoudil jako podstatnou vadu napadeného rozhodnutí, tak Nejvyšší správní soud shledal nedůvodným.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou týkající se existence pravomocného rozhodnutí Obecního úřadu Hluboká ze dne 27. 5. 2011, č. j. 200/2010, jímž bylo rozhodnuto o zastavení správního řízení. Stěžovatelé za toto rozhodnutí považují přípis v hlavičce označený „*Sdružení advokátů Severin, Malinský, Hanák (...)* Čj. 200/2010, *Věc: Rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 66 odst. 1 písm. g) s. ř.*“ ze dne 27. 5. 2011, podepsaný JUDr. Františkem Hanákem, advokátem. Podle ust. § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací obce. Zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) v ust. § 61 odst. 1 písm. a) stanoví, že přenesenou působnost svěřenou obci v základním rozsahu vykonávají orgány obce určené zákonem o obcích nebo jiným zákonem nebo určené na základě zákona o obcích. V daném případě se ve smyslu ust. § 109 odst. 3 písm. b) zákona o obcích jednalo o Obecní úřad Hluboká. Výkon státní správy nebylo v žádném případě možné převést na soukromou osobu, a to advokáta JUDr. Františka Hanáka. Proto přípis advokáta ze dne 27. 5. 2011 není rozhodnutím správního orgánu o žádosti Ing. P. S. ze dne 18. 4. 2010, neboť se nejedná o akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení. Krajský soud tak správně vyhodnotil, že „*se o žádné rozhodnutí v podstatě vůbec nejedná, přičemž toto podání je z hlediska jeho právních účinků nicotné. (...) Rozhodnutí o zmíněném návrhu tak nebránila žádná překážka věci rozhodnuté.*“

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval tvrzením stěžovatelů, že krajský soud nesprávně vyhodnotil námitku, že ve věci bylo rozhodováno ve vztahu k jiným pozemkům. Námitku shodného obsahu uplatnili stěžovatelé již v řízení před krajským úřadem, přičemž krajský úřad se s ní vypořádal tak, že „*pozemek parc. č. 437 byl veden v ZE, kat. ú. Stržitež u Skutče, viz informace o parcele z 9. 6. 2010 – parcela zjednodušené evidence. Pozemek parc. č. 437 kat. ú. Stržitež u Skutče se později – po digitalizaci přecísloval na pozemek parc. č. 437/10 a pozemek parc. č. 436 obě kat. ú. Stržitež u Skutče. Takže pokud silniční úřad uvádí pozemek parc. č. 437, vedený ve zjednodušené evidenci v kat. ú. Stržitež u Skutče (po digitalizaci katastru pozemek parc. č. 437/10 a pozemek parc. 436) pak nelze tomuto označení parcel nic vytknout a jedná se o rozhodnutí v mezích předmětu podané žádosti. Není chybou označit původní číslo pozemku vedeného v ZE čísly aktuálními podle katastru nemovitostí.*“ Za situace, kdy stěžovatelé neuvedli žádný konkrétní právní argument proti závěru krajského úřadu, neměl krajský soud, jak je uvedeno v odůvodnění napadeného rozsudku, důvod odchýlit se od něj. Nejvyšší správní soud považuje závěr krajského soudu, jakož i krajského úřadu, za správný a mající oporu ve správním spisu. Byl-li pozemek v napadeném správním rozhodnutí specifikován parcelním číslem vedeným ve zjednodušené evidenci a zároveň aktuálními parcelními čísly pozemků podle katastru nemovitostí, nelze takový postup hodnotit jako nezákonný. V dané věci tak nebylo pochyb o tom, v jakém rozsahu se řízení vede a co je jeho předmětem.

Námitku, že Městský úřad Luže neměl pravomoc ve věci rozhodovat, když nebyl ani místně příslušný, ani řádně delegován, neboť ve věci bylo pravomocně rozhodnuto, shledal Nejvyšší správní soud také nedůvodnou. Jak již bylo uvedeno, tvrzení stěžovatelů týkající se existence pravomocného rozhodnutí Obecního úřadu Hluboká ze dne 27. 5. 2011, č. j. 200/2010, je nesprávné. Vydal-li podle ust. § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu krajský úřad dne 18. 11. 2011 usnesení o pověření vedení řízení č. j. ODSHI-88923/2011-Li o žádosti Ing. P. S., přičemž důvodem pro změnu příslušnosti správního orgánu I. stupně byla nečinnost

Obecního úřadu Hluboká, pak byl městský úřad pověřen vedením předmětného správního řízení v souladu se zákonem.

Co se týče obecného tvrzení stěžovatelů, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkami, že v řízení předcházejícím napadenému rozhodnutí neproběhlo řádné dokazování, že stěžovatelé nebyli řádně vyzváni k předložení svých návrhů a k seznámení se s podklady rozhodnutí, že městský úřad řádně neověřil skutečnou existenci veřejně přístupné účelové komunikace na místě samém, že Ing. P. S. má komunikační potřebu k jeho nemovitostem zajištěnou přes obecní cestu (pozemek p. č. 662 v k. ú. Strítež u Skutče), že stěžovatelé ani jejich právní předchůdci nedali souhlas k užívání jejich pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikaci, že dotčené pozemky jsou chráněny, neboť se nacházejí v přírodním parku a spadají do ZPF, že se krajský úřad neměl řídit metodikou vedení spisu a že napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích, jakož i s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II.ÚS 268/06 a rozhodovací praxí krajského úřadu, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že jednou z náležitostí kasační stížnosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) je označení důvodů, pro něž stěžovatelé napadají rozhodnutí krajského soudu. To znamená, že kasační stížnost musí obsahovat konkrétní stížní body, které musí zahrnovat jak skutkové, tak právní důvody, pro něž stěžovatelé považují rozhodnutí za nezákonné. Taxativní výčet důvodů je obsažen v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. Tyto důvody jsou však jen obecně vymezenými kategoriemi, které musí stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně vymežit, tedy vylíčit, k jakým konkrétním vadám v řízení před správním orgánem či krajským soudem došlo, jakými konkrétními vadami trpí rozhodnutí krajského soudu, v čem spočívá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem apod. Pouhá paragrafová či slovní citace některého zákonného ustanovení jako stížní bod neobstojí, stejně jako obecné poukazy na to, že rozhodující orgán „postupoval nesprávně“, „nezabýval se argumentací“ účastníků řízení či se „nevypořádal s námitkami stěžovatelů“. Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). V souladu s dispoziční zásadou tak určuje stěžovatel meze přezkumu v řízení o kasační stížnosti. Neučiní-li tak, pak Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele vyhledávat případné nezákonnosti. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Azs 244/2004, „[s]oud přezkoumává jen to, proti čemu žalobce řádně brojí, tedy to, co konkrétně a výslovně zpochybnil jak uvedením skutečností, tak snesením právních argumentů“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, dospěl k závěru, že „míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“.

Proto s ohledem na neurčitost vytýkaných pochybení a nezákonností Nejvyšší správní soud pouze v obecné rovině konstatuje, že ve správním řízení bylo provedeno řádné dokazování, které bylo podkladem pro závěr městského úřadu o existenci předmětné účelové komunikace (fotodokumentace, místní šetření, svědecké výpovědi, listinné důkazy). Stěžovatelé navíc v žalobě, ani v kasační stížnosti neuvedli, jaký konkrétní důkaz správní orgány neprovedly. Ze správního spisu je také zřejmé, že stěžovatelé byli městským úřadem vyzváni k předložení svých návrhů a k seznámení se s podklady pro rozhodnutí v souladu se správním řádem (usnesení ze dne 30. 10. 2012, č. j. Výst./328/11-H-9). Namítali-li stěžovatelé, že městský úřad neověřil skutečnou existenci veřejně přístupné účelové komunikace na místě samém, pak Nejvyšší správní soud odkazuje na protokol o ústním jednání spojeným s ohledáním na místě ze dne 8. 6. 2012, ve kterém je uvedeno i vyjádření stěžovatele a). O existenci této komunikace však svědčí i další provedené důkazy, zejména rozsáhlá fotodokumentace a svědecké výpovědi. S tvrzením stěžovatelů, že Ing. P. S. má svou komunikační potřebu k jeho nemovitostem zajištěnou přes obecní cestu, se městský úřad vypořádal ve svém rozhodnutí tak, že tato komunikace je cca

11krát delší, přičemž její poslední úsek je pro osobní automobil sjízdný jen za sucha (jak městský úřad prověděl při seznámení s věcí dne 20. 3. 2012). Městský úřad tedy přesvědčivě zdůvodnil existenci nutného a ničím nenahraditelného přístupu k nemovitostem Ing. P. S. po stávající veřejně přístupné účelové komunikaci. Co se týče „souhlasu“ stěžovatelů a jejich právních předchůdců s užíváním dotčených pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, v němž vyslovil závěr, že pokud „*vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tyto nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.*“ Existence účelové komunikace tedy není závislá na výslovném souhlasu stěžovatelů, jako vlastníků pozemků, na nichž se tato komunikace nachází. Provedenými důkazy bylo prokázáno, že předmětná účelová komunikace byla využívána minimálně od roku 1960 a nikdy nebylo v užívání této komunikace bráněno. Rovněž tuto námitku je proto třeba považovat za nedůvodnou. Poukazovali-li stěžovatelé na to, že dotčené pozemky jsou chráněny v rámci přírodního parku a ZPF, tudíž na nich nemohla být zřízena veřejně přístupná účelová komunikace, je třeba zopakovat, že napadeným rozhodnutím nebyla předmětná komunikace zřízena, pouze byl deklarován stávající stav, tedy že se na dotčeném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Deklaratorním rozhodnutím se práva nezakládají, nemění ani neruší, ale pouze se jimi autoritativně deklaruje (prohlašuje), že taková práva existují nebo neexistují. Námitky, že se krajský úřad neměl řídit metodikou vedení spisu a že napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích, jakož i s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp.zn. II.ÚS 268/06 a rozhodovací praxí krajského úřadu, Nejvyšší správní soud považuje za zcela obecná tvrzení, která nebyla podložena uvedením relevantních konkrétních právních argumentů. Nejvyšší správní soud proto také pouze v obecné rovině konstatuje, že v dané věci nezjistil žádnou nezákonnost, která by mohla představovat zásah do práv stěžovatelů. Navíc je třeba poukázat na to, že správní spis obsahuje spisový přehled a jednotlivé listy spisu jsou řádně číslovány. Napadené rozhodnutí tak nelze shledat v rozporu s ustanoveními zákona o pozemních komunikacích, přičemž jeho odůvodnění vychází i ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp.zn. II.ÚS 268/06, které byly krajským úřadem správně aplikovány.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelé v řízení úspěch neměli a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoby zúčastněné na řízení nemají podle ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost,

v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. prosince 2014

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu