



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. L.**, zast. JUDr. Petrem Navrátilem, advokátem, se sídlem Joštova 138/4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **1)** JUDr. K. T. Š., **2)** A. Š., ad 1), 2) zast. JUDr. Janou Sedláčkovou, advokátkou se sídlem Palackého 33, Brno, **3)** Ing O. P., , Kuřim, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2016, č. j. JMK 174103/2016, sp. zn. S-JMK 134978/2015 ODOS, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení 1) a 2) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2019, č. j. 29 A 22/2017 – 68,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení 3) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Žalobci a žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Včasnou kasační stížností osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) jako stěžovatelky (dále jen „stěžovatelky“) napadají shora označený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2016, č. j. JMK 174103/2016, sp. zn. S-JMK 134978/2015 ODOS, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce M. L. proti rozhodnutí Městského úřadu Kuřim, odboru dopravy, silničního správního

úřadu (dále též „silniční správní úřad prvního stupně“) ze dne 4. 5. 2016, č. j. MK/7640/16/OD, a toto rozhodnutí, jímž bylo určeno, že na pozemcích p.č. X, p. č. X a p. č. X v k.ú. X (dále též „předmětné pozemky“) není veřejně přístupná účelová komunikace, potvrdil.

[2] V dané věci ze spisů plyne, že řízení bylo nejprve vedeno u Obecního úřadu Rozdrojovice, u něhož podal žalobce dne 13. 3. 2012 návrh na vydání rozhodnutí o určení, že na pozemcích p. č. X, p. č. X a p. č. X, vše v k. ú. X, je veřejně přístupná účelová komunikace. Uvedl, že je vlastníkem pozemku č. X a rodinného domu č. p. X v X, které jsou od nepaměti přístupné po předmětné cestě, stejně tak jako další nemovitosti v okolí. Návrh podali ještě Ing. O. a K. P., P. K. a M. J. (okruh účastníků řízení v jeho průběhu doznal změn). Obecní úřad Rozdrojovice zahájil řízení a dne 6. 12. 2012 provedl místní šetření a následně se k otázce existence cesty písemně vyjádřili i další občané obce. Obecní úřad Rozdrojovice rozhodnutím ze dne 26. 7. 2012 určil, se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 5. 2013 a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí Obecnímu úřadu Rozdrojovice. V důsledku následně vznesené námitky podjatosti tohoto úřadu pověřil žalovaný dne 4. 12. 2013 dalším řízením Městský úřad Kuřim. Tento úřad provedl místní šetření, umožnil účastníkům řízení seznámení s podklady a dne 29. 7. 2014 rozhodl, že se jedná o veřejně přístupnou komunikaci; toto rozhodnutí ovšem bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 10. 2014 pro nedostatečně zjištěný stav věci. Silniční správní úřad prvního stupně svolal další místní šetření, s výsledky seznámil účastníky řízení a dne 29. 7. 2014 vydal rozhodnutí o tom, že na předmětných pozemcích není veřejně přístupná účelová komunikace; toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 11. 2015 pro nedostatek zjištění rozhodných skutečností a neúplnost odůvodnění rozhodnutí. Čtvrté rozhodnutí o návrhu vydal silniční správní úřad prvního stupně dne 4. 5. 2016 a to, že na předmětných pozemcích není veřejně přístupná účelová komunikace. Vycházel z doložení účelu komunikace, její existence, stálosti a patrnosti v terénu, ovšem shledal, že nebyl dán souhlas vlastníků k užívání či omezení užívání jejich pozemků k danému účelu a že nebyla ani prokázána nezbytná komunikační potřeba. Žalovaný odvolání podané M. L. rozhodnutím ze dne 22. 11. 2016 zamítl a rozhodnutí silničního správního úřadu prvního stupně potvrdil. Ztotožnil se s ním v závěru o existenci komunikace a její patrnosti a stálosti v terénu. Za prokázány rovněž považoval nesouhlas vlastníků dotčených pozemků vyjádřený jimi písemně už v roce 2011, s tím, že předchozí užívání bylo umožněno na základě individuálního souhlasu předchozích vlastníků s průjezdem jednomu ze sousedů. M. L. komunikaci začal užívat při výstavbě svého rodinného domku v r. 2002, přestože měl jiný přístup. Stejně tak i ostatní účastníci řízení mají zajištěn jiný přístup k pozemkům, což žalovaný ve svém rozhodnutí podrobně popsal.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Krajský soud vyloučil zákonné předpoklady pro uznání komunikace jako účelové pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Za podstatnou otázku označil, zda je třeba v řízení o určení komunikace účelovou pozemní komunikací nutno zkoumat tzv. komunikační potřebu, když zákon o pozemních komunikacích s tímto pojmovým znakem výslovně nepočítá. Uvedl, že tento termín byl znám již v prvorepublikové judikatuře (Boh. A 10017/32) a objevuje se i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, ze dne 12. 9. 2018, č. j. 4 As 146/2018 – 47) a slouží k posouzení proporcionality omezení vlastnického

pokračování

práva a veřejného zájmu. Obecné užívání komunikace lze podřadit pod režim obecného užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích, a tedy v právní teorii ve významu veřejného užívání. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, považující za podstatné, zda komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku nebo s prokazatelným souhlasem vlastníka pozemku s jejím zřízením, nebo zda vznikla a existuje bez takového souhlasu. Pokud by se jednalo o souhlas předchozího vlastníka, pak je podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, třeba důkladně zkoumat všechny významné okolnosti poskytnutí souhlasu a přechodu na nového vlastníka pozemku (tj. jeho vědomosti o poskytnutí takového souhlasu). Pokud by souhlas nebyl dán, pak je třeba vážit dopady omezení vlastníka a musí být řádně zjištěna existence veřejného zájmu na obecném užívání komunikace. Tento veřejný zájem pak podle zmíněných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu může spočívat i v nezbytné komunikační potřebě při neexistenci komunikačních alternativ, přičemž se může jednat i o alternativy kvalitativně horší. Na základě těchto předpokladů pak krajský soud hodnotil rozhodnutí žalovaného. Vytkl mu, že není zřejmé, na základě čeho dospěl k závěru, že předmětná komunikace neplní komunikační účel. Samotná skutečnost, že pozemky účastníků řízení jsou napojeny na jiné pozemní komunikace, je hodnocením naplnění znaku nezbytné komunikační potřeby, nikoliv znaku plnění účelu komunikace. Zákonným znakem plnění účelu komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je její způsobilost k tomuto účelu. V řízení přitom nebylo zpochybněno, že předmětná komunikace je přinejmenším žalobcem užívána ke spojení jeho nemovitostí s ostatními komunikacemi. Již z toho je zřejmé, že komunikace plní účel stanovený v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[4] Krajský soud se neztotožnil ani se závěrem, že nebyl prokázán souhlas vlastníků pozemků. První zmínka o nesouhlasu je datována v roce 2011, tedy krátce před podáním určovacího návrhu. Správní orgány také vůbec nepřihlédly k důkazům, z nichž plynulo, že předmětná komunikace byla užívána širokou veřejností dávno před vyjádřením tohoto nesouhlasu stávajícími vlastníci pozemků. K tomu krajský soud citoval z vyjádření Mgr. F., ředitele základní školy, o užívání cesty žáky školy a I. Z. o užívání žáky škol i chatari. Spis rovněž obsahuje výzvu občanů z roku 2011 k legalizaci cesty, k níž je připojena obdobná žádost občanů z roku 1999 včetně snímku katastrální mapy obsahující vyznačení komunikace. Krajský soud upozornil na nutnost zkoumání souhlasu v historickém kontextu, nikoliv jen pohledem stávajících vlastníků, jejichž nesouhlas je zpravidla také důvodem sporu. Zde poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, podle něhož souhlas nemusí být vysloven kvalifikovaně, ale postačí strpění užívání komunikace; naopak nesouhlas musí spočívat v aktivním jednání vlastníka pozemku. Takový nesouhlas předchozích vlastníků z ničeho neplyne.

[5] Krajský soud nepřisvědčil žalovanému ani v otázce neprokázání komunikační potřeby. Zjištění této nezbytnosti je úkolem rozhodujícího správního orgánu a negativní závěr nelze stavět jen na tom, že nebyl navržen žádný důkaz k jejímu prokázání. Nepostačí pouhé konstatování možnosti jiného přístupu v protokole o místním šetření, pokud tato skutečnost z ničeho ve spise neplyne. Přitom pořázená fotodokumentace se týká přístupu k nemovitostem pouze některých z dotčených účastníků (což krajský soud v rozsudku podrobně popisuje). Zjištění skutkového stavu proto krajský soud označil za nedostatečné.

[6] Za nerozhodnou označil krajský soud argumentaci, že školní děti komunikaci používají jako „cestu z pohodlí“. To totiž vylučuje jen nezbytnou komunikační potřebu; na druhé straně i takové užívání nasvědčuje konkludentnímu souhlasu s obecným užíváním. Pokud jde o nezbytnou komunikační potřebu, postačí, je-li splněna pouze u jednoho z účastníků, jímž je

zřejmě žalobce. Za nerozhodný krajský soud označil následně vyvolaný občanskoprávní spor o zřízení věcného břemene.

### III. Kasační stížnost a vyjádření ke kasační stížnosti

#### *-kasační stížnost*

[7] Stěžovatelky v kasační stížnosti namítají nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro jinou vadu řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a dále nesprávné posouzení právní otázky v předchozím řízení. Vadu řízení spatřují v tom, že jim soud svým postupem upřel právo na veřejné projednání v jejich přítomnosti a tím jim zabránil vyjádřit se k provedeným důkazům. Tím porušil čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 77 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelky akceptují, že podle 76 s. ř. s. není třeba nařít jednání, ale tento postup je vyhrazen jen pro ty nejzávažnější vady správního řízení a rozhodnutí. Krajský soud provedl vlastní dokazování a z něho dovodil odlišné závěry. Stěžovatelky jsou názoru, že jim i jako osobám zúčastněným na řízení přísluší právo vyjádřit se k provedeným důkazům, protože jinak by neměly žádnou procesní možnost bránit se proti soudem nesprávně zjištěnému stavu věci. Odlišné závěry soudu znamenají porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení, neboť nesprávná zjištění soudu nemohou být předmětem přezkumu odvolacího orgánu. Navíc krajský soud důkazy nesprávně hodnotil, neboť nebral v úvahu všechny důkazy v jejich souhrnu. Přitom nová zjištění krajského soudu jsou v extrémním nesouladu se skutečným stavem věci. Správní orgány řádně při místních šetřeních zjistily komunikační potřebu, která je zřejmá i z katastrálních map a aktuálních výpisů z katastru nemovitostí. Všichni, a to včetně žalobce, mají přístup ke svým nemovitostem z místní komunikace na p. č. X v k. ú. X, a žalobce má mimo to zřízeno i věcné břemeno přístupu přes pozemky p. č. X, X, X a X tamtéž. Pokud soud konstatoval, že nedostatek nezbytné komunikační potřeby není ve spise doložen, pominul, že místní šetření mezi důkazy patří. Krajský soud nesprávně vycházel z vyjádření I. Z., která se zjevně vyjadřovala k době, kdy své nemovitosti koupila, tj. k roku 1988. Od roku 1993 však již neexistuje stodola, kterou uvedla jako překážku jiného komunikačního spojení. Stěžovatelky také poukazují na skutečnost, že soud přikládal význam vyjádření paní Z., která na výsledku řízení měla zájem plynoucí jednak z toho, že je matkou žalobce, jednak z toho, že pozemky, na nichž je zřízeno věcné břemeno, patří žalobcově sestře. Stejně nesprávně soud vyhodnotil komunikační potřebu k nemovitostem pana J. (nyní C.). Stěžovatelky poukazují na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, podle něhož není rozhodná vhodnost či pohodlnost alternativního řešení. Žalobci pak byla ve stavebním řízení konstatována přístupnost přes pozemky p.č. X a X, což v tamním řízení dokládal zřízením věcného břemene. Vyžadoval-li krajský soud zkoumání historických souvislostí možného souhlasu, není jasné, proč nevzal v úvahu vyjádření pana L., kronikáře obce X, který uvedl, že cesta vedoucí původně po pozemku stěžovatelek byla kolem roku 1960 zrušena a nahrazena cestou Za humny. Z toho plyne, že veřejně přístupná účelová komunikace končí před jejich pozemky.

[8] Stěžovatelky dále považují za nesprávné posouzení zákonného znaku plnění účelu komunikace. Znakem komunikace není pouhá způsobilost pozemku k nějakému užívání, nýbrž to, že je takové užívání určitým způsobem hospodářsky odůvodněno. Jinak by každý pozemek mohl být spojnicí nějaké nemovitosti s nějakou komunikací a prakticky nahodile by se stal komunikací jakýkoliv pozemek užívaný např. k procházkám. Ze všech těchto důvodů stěžovatelky navrhují zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

### **-vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení**

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s důvody kasační stížnosti. Silniční správní úřady rozhodovaly v řízení podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. K tomu zkoumaly naplnění čtyř podstatných znaků: 1) plnění účelu komunikace, 2) stálost a patrnost v terénu, 3) souhlas vlastníka s obecným užíváním, 4) nutnou komunikační potřebu. Názor krajského soudu, že nikdy nebylo zpochybňováno užívání předmětné komunikace přinejmenším žalobcem ke spojení jeho nemovitostí s dalšími komunikacemi, nemá pro znak naplnění účelu komunikace žádný význam, protože tuto cestu užívá přes nesouhlas vlastníka pozemku a v rozporu s tím, jak byl jeho přístup řešen v rámci stavebního řízení v roce 2002. Tvrdí-li soud nejasnost závěru správních orgánů k naplnění znaku účelu komunikace, zcela pomíjí znění posledního odstavce na straně 2 napadeného rozhodnutí žalovaného a odstavce navazujícího. Tam je uvedeno, že komunikace neslouží k obhospodařování zemědělských ani lesních pozemků, včetně důvodů, z nichž žalovaný tento závěr dovodil. Žalovaný nevyklučuje, že o jeho závěrech by bylo možno polemizovat, nelze však uzavřít, že není jasné, jak ke svému závěru došel.

[10] Žalovaný je rovněž názoru, že existenci souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace posuzoval v historických souvislostech. Neshody mezi vlastníky a uživateli obec řešila od roku 1999, přičemž souhlas byl doložen pouze ke konkrétnímu průjezdu traktorem. Ve chvíli, kdy žalobce začal komunikaci užívat pro jízdu autem a parkování svých vozidel, vyslovili vlastníci svůj nesouhlas písemně. Na tom nemůže nic změnit ani tvrzení ředitele základní školy, že komunikaci užívaly školní děti; toto tvrzení zůstalo důkazně nepodloženo a kromě toho není nutnou komunikační potřebou, pokud si děti krátí cestu do školy. Žalovaný poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 55/2011 – 147, podle něhož *„v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka“*.

[11] Pokud jde o naplnění znaku nezbytné komunikační potřeby, je třeba vzít v úvahu, zda komunikace je nezbytnou spojnicí a přístupem vlastníků k jejich nemovitostem, nebo zda se jedná o cestu z pohodlí. Krajský soud konstatoval z protokolu z místního šetření ze dne 6. 6. 2012, že vlastníci nemovitostí přilehlých ke komunikaci mají jiný přístup ke svým nemovitostem, ale tvrdí, že pro takový závěr nejsou ve spise podklady. Žalovaný ve svém rozhodnutí na s. 5 i ve svém vyjádření k žalobě podrobně popsal, jak jsou napojeny na komunikace nemovitosti pana T. a pana K., a také poukázal na výpis z katastru nemovitostí; to považuje za významnější důkazy než vyjádření paní Z. Žalovaný vycházel z uvedených podkladů a také z protokolů z místních šetření ze dne 6. 6. 2012 a 14. 4. 2015 a z katastru nemovitostí. K tomu žalovaný poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/2006, vyžadující existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, která je nezbytná pro úvahu o proporcionalitě zásahu do vlastnických práv. Existuje-li jiná možnost přístupu k nemovitosti, je požadovaný přístup soukromým zájmem řešitelným soukromoprávními instituty.

[12] Žalovaný se rovněž ohrazuje proti tvrzení soudu, že je na správních orgánech šetřit a případně vyvrátit nezbytnost komunikační potřeby. Není jasné, z čeho tak usuzuje a o jaký právní předpis se opírá. Ve sporném řízení podle § 141 správního řádu se neuplatní ustanovení jeho § 3, neboť správní orgán zde vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy. Krajský soud však toto výslovně popřel a dále uvedl, že by účastník těžko prokazoval neexistenci jiné komunikační alternativy.

[13] Nakonec žalovaný poukazuje na skutečnost rozsahu odvolacího přezkumu (§ 89 odst. 2 správního řádu). V daném případě bylo odvolání obsahově velmi obecné, a i tak se s ním

žalovaný dostatečně vypořádal. Zdůrazňuje rovněž, že ač byl krajský soud názoru, že zjištění skutkového stavu bylo nedostatečné, překvapivě neuložil doplnit dokazování ke konkrétnímu znaku. Naopak důkazy provedené ve správním řízení ignoroval a sám prováděl a hodnotil důkazy, které nebyly podkladem rozhodnutí žalovaného. Tyto důkazy pak hodnotil jednotlivě a bez ohledu na důkazy provedené ve správním řízení. Pokud by žalovaný v dalším řízení vycházel z důkazů provedených soudem bez procesní možnosti stěžovatelek se proti nim bránit, vyšel by rovněž z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný také krajskému soudu vytýká, že neuložil provedení žádného konkrétního důkazu, který byl opomenut. Provedl-li krajský soud důkaz listinnými důkazy bez nařízení jednání, jedná se o vadu, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Ke svému vyjádření žalovaný připojil část katastrální mapy s vyznačením sporné komunikace.

[14] Z těchto důvodů žalovaný navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení 3) nevyužili možnosti podat vyjádření ke kasační stížnosti.

#### IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

##### IV.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelky jsou zastoupeny advokátkou. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[17] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

##### IV.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

[18] Stěžovatelky předně uplatňují kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jehož naplnění spatřují zejména v tom, že krajský soud nenařídil ve věci jednání, přičemž prováděl vlastní dokazování a stěžovatelkám tak zabránil se k novým důkazům vyjádřit a tím je omezil na jejich procesních právech. Tento kasační důvod je třeba vážit přednostně, neboť jen přezkoumatelné rozhodnutí vzešlé z postupu prostého závažných vad může být podkladem pro posouzení dalších kasačních námitek. Přitom tento kasační důvod musí kasační soud vážit i nad rámec kasačních důvodů (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo *předkládat písemná vyjádření, nabízet do spisu, být vyzvána o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo*. Stěžovatelky, které měly v řízení před krajským soudem postavení osob zúčastněných na řízení, byly mj. o tomto právu vyzvány.

[20] Krajský soud rozhodoval bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., což výslovně uvedl v odst. 7 napadeného rozsudku. Podle tohoto ustanovení *(s)oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci;*

pokračování

*o tom musí být ve výzvě poučen.* Výzva byla zaslána účastníkům řízení, kteří se k ní nevyjádřili; platí tedy, že účastníky řízení byl dán souhlas k rozhodnutí soudu bez jednání. Není proto podstatné, zda byly naplněny podmínky § 76 s. ř. s. pro rozhodování bez jednání, což zpochybňují stěžovatelky, a to přesto, že i na toto ustanovení krajský soud v závěru poukázal. Je-li možné bez jednání rozhodovat za podmínek plynoucích z § 51 i § 76 s. ř. s., postačí naplnění podmínek jen jednoho z těchto ustanovení. V daném případě to je splnění podmínek § 51 s. ř. s. a další není třeba zkoumat. Je třeba vycházet z toho, že soudní proces je ovládán procesními stranami, a byť osoby zúčastněné na řízení mají rovněž určitá procesní práva, vedení sporu, včetně otázky nařízení jednání, v jejich dispozici není. Jen v rozsahu práv osob zúčastněných na řízení pak také může dojít k porušení práv plynoucích z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Osobám zúčastněným na řízení, pokud chtějí ovlivnit rozhodnutí soudu svým vyjádřením, nezbývá než tak učinit neprodleně s vyjádřením o své účasti, nebo sledovat průběh sporu tak, aby se do něho mohly aktivně zapojit.

[21] Stěžovatelky ovšem poukazují na skutečnost, že krajský soud dokazoval mimo jednání. Pokud by tak učinil, nepochybně by tím zkrátil na právech jak účastníky řízení, tak i zúčastněné osoby. Podle § 77 odst. 1 s. ř. s. soud provádí dokazování při jednání, přičemž podle odst. 2 téhož ustanovení může zopakovat již provedené důkazy nebo je doplnit. Ze spisu krajského soudu není zřejmé, že by soud prováděl jakékoliv dokazování, neopatřil si k důkazu žádnou listinu, která by nebyla obsahem správního spisu. Pokud jde o správní spis, z jeho obsahu krajský soud při rozhodnutí vždy vychází, aniž by tento spis jako celek měl povahu důkazu, který je třeba v řízení provádět. Jinak by bylo vyloučeno jakékoliv rozhodování bez jednání. Podstatné proto je, zda důkazy, o které krajský soud opřel své rozhodnutí, jsou obsahem správního spisu. Z rozsudku je zřejmé, že důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného bylo zejména neprokázání souhlasu vlastníků s užíváním komunikace a neprokázání neexistence nezbytné komunikační potřeby. K prvému důvodu krajský soud vycházel ze skutečnosti, že nesouhlas stěžovatelek s užíváním komunikace veřejností je výrazem aktuálního nesouhlasu písemně podchyceného v roce 2011, tedy v době vzniku sporu. Existenci cesty označil za nespornou, což je podloženo jak mapami, tak i fotodokumentací a místními šetřeními, a nepovažoval za důležité rozorání či jiné narušení komunikace zjištěné při dvou posledních místních šetřeních. Za doklad o užívání cesty v minulosti označil vyjádření ředitele ZŠ X ze dne 8. 4. 2014 a písemné požadavky občanů k legalizaci této komunikace v roce 1999 a v roce 2011. Podkladem pro tento závěr soudu jsou tedy listiny založené ve spise. Odlišný názor, který zaujal krajský soud, tak nemůže porušovat zásadu dvojinstančnosti správního řízení, kterou namítají stěžovatelky. Navíc, pokud by soud skutečně a v souladu se zákonem (tedy při jednání) prováděl dokazování, pak je k odlišným závěrům dovozeným ze svého dokazování, za současného vypořádání důkazů plynoucích ze správního řízení, oprávněn. Ke druhé otázce, jíž je neprokázání nezbytné komunikační potřeby, krajský soud vyslovil, že konstatovaný jiný přístup k ostatním nemovitostem není ze spisu zřejmý. V tom mu lze přisvědčit, neboť na mapových a fotografických podkladech není vyznačen a v protokolech z místních šetření není dostatečně určité popsán. Pokud jde o závěr o komunikační potřebě žalobce, je tomu tak stejně. Nejvyšší správní soud v této chvíli nehodnotí správnost závěrů, které z těchto podkladů krajský soud vyslovil, pouze konstatuje, že pro ně krajský soud měl ve spise podklady. Pokud tedy stěžovatelky namítají, že krajský soud v řízení prováděl nové důkazy mimo jednání, nelze jim přisvědčit.

[22] Stěžovatelky dále namítají, že krajský soud důkazy nesprávně hodnotil ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s., podle něhož měl hodnotit provedené důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu a to společně s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. Pokud krajský soud neprováděl vlastní nové důkazy ani důkazy provedené ve správním řízení nedoplňoval, nemohl toto ustanovení porušit.

[23] Námitky stěžovatelek však lze pojmout tak, že krajskému soudu vytýkají, jakým způsobem hodnotil důkazy provedené ve správním řízení, a způsob jejich hodnocení správním orgánem. Konkrétně tvrdí, že soud nevzal v úvahu další důkazy ze správního řízení nasvědčující opačným závěrům, přičemž důsledkem takového postupu je nesprávné právní posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[24] Hodnocení důkazů či jiných podkladů rozhodnutí jak správním orgánem (§ 50 odst. 4 správního řádu), tak i soudem (§ 132 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s) je právem toho kterého orgánu a je vázáno podobnými pravidly hodnocení ve vzájemných souvislostech s logickým důkazně podloženým vyústěním. Zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem pro nesprávné hodnocení důkazů je proto vázáno na porušení pravidel hodnocení důkazů, které se mohlo projevit v zákonnosti rozhodnutí. Je ovšem třeba zdůraznit, že krajský soud v daném případě shledal hodnocení žalovaného nesprávným zejména proto, že podle jeho názoru důkazy pro učiněné závěry chyběly či nebyly brány v úvahu důkazy nasvědčující opačnému závěru. Je proto třeba se zabývat průběhem správního řízení a důkazy, na nichž stojí rozhodnutí žalovaného.

[25] Jednalo se o řízení podle § 142 správního řádu o určení právního vztahu. Žalobce a další účastníci řízení navrhovali, aby správní orgán určil, že na pozemcích p. č. X, p. č. X a p. č. X v k. ú. X je veřejně přístupná účelová komunikace. Pozemní komunikace jsou vymezeny v § 2 zákona o pozemních komunikacích a podle § 7 odst. 1 téhož zákona je účelovou komunikací *pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*. Namítají-li tedy stěžovatelky neexistenci hospodářského účelu komunikace ve vztahu k žalobci, nelze jim přisvědčit, neboť se jedná pouze o jeden z více možných účelů, jimiž lze nezbytnost užívání komunikace zdůvodnit.

[26] Pro dokazování v daném řízení tak platí § 141 odst. 4 (§ 142 odst. 3) správního řádu, tedy správní orgán vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud tyto důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Za situace, kdy účastníci správního řízení tvořili dva názorově protichůdné tábory, je o to důležitější získání objektivního pohledu přesahujícího účastnické návrhy a tvrzení. Krajskému soudu proto lze přisvědčit ve výtce směřující proti úplnosti skutkových zjištění. Silniční správní orgán prvního stupně provedl několik místních šetření, jimiž zjistil stav na místě a opatřil vyjádření jak účastníků řízení tak i vyjádření několika osob, jež účastníky řízení nebyly. Problém rozhodnutí silničního správního úřadu prvního stupně i žalovaného ovšem je, že nehodnotila veškeré podklady, ale opřela se pouze o ty, které nasvědčovaly jimi přijatému závěru, a to aniž tento výběr zdůvodnila. Ve svém rozhodnutí vycházely zmíněné orgány z toho, že nebyl dán souhlas vlastníky pozemků s veřejným užíváním komunikace a že nebyla prokázána komunikační potřeba. V odvolání podaném žalobcem bylo tvrzeno, že souhlas byl dán konkludentně a že je dána a zdokumentována nezbytná komunikační potřeba žalobce. Odvolání proto nelze vytýkat neurčitost, kterou tvrdí žalovaný ve svém vyjádření. K tomuto odvolání se vyjádřily stěžovatelky tak, že žalobce má přístup prostřednictvím věcného břemene přes jiné pozemky; to ostatně tvrdily už v průběhu předchozího řízení. Žalovaný popsal skutková zjištění a tvrzení a uzavřel, že nebyl prokázán souhlas vlastníků s veřejným užíváním komunikace, a ve vztahu k nezbytné komunikační potřebě poukázal na zjištění z místních šetření a konkrétně ve vztahu k žalobci poukázal na věcné břemeno, které mu zajišťuje přístup přes pozemky p. č. X a p. č. X ve vlastnictví M. L. Žalobce pak proti tomuto závěru namítal pouze to, že pro žalovaného byl podstatný závěr posledního místního šetření, přestože při předchozích šetřeních nezbytnost užití této komunikace zjištěna byla.



pokračování

[27] Žalovaný i krajský soud shodně při posouzení věci vycházeli ze zákonných i judikатурních požadavků, které je třeba posoudit, má-li být určeno, zda komunikace má či nemá charakter veřejně přístupné účelové komunikace, což krajský soud doplnil i četnou přílehlavou judikaturou správních soudů. Zjednodušeně řečeno jedná se o tato hlediska: 1) plnění účelu komunikace, 2) stálost a patrnost v terénu, 3) souhlas vlastníka s obecným užíváním, 4) nutná komunikační potřeba. Mezi nimi je nesporným pouze naplnění znaku ad 2), tedy, že předmětná komunikace v místě existuje a byla a je patrná v terénu. Pokud jde o znak plnění účelu komunikace, je třeba přisvědčit krajskému soudu, že žalovaný při naplnění tohoto znaku na s. 2 dole svého rozhodnutí argumentoval tím, že nespojuje nemovitosti pro účely dopravní komunikace ani pro jiné účely, a že tedy k hodnocení tohoto znaku vycházel ze skutečností rozhodných pro naplnění znaku nezbytné komunikační potřeby. Vzhledem k tomu, že komunikace existuje a je využívána (bez ohledu na to, zda oprávněně) nejeví se závěr žalovaného o nedostatku plnění účelu komunikace podložený a dostatečný. Ze zprávy orgánu územního plánování Městského úřadu Kuřim z roku 2014 navíc plyne, že dopravní infrastruktura patří mezi možné využití daného území. Pokud stěžovatelky zdůrazňují vyjádření kronikáře obce Rozdrojovice, je třeba podotknout, že jeho názor o zrušení cesty v šedesátých letech je problematický právě v porovnání s mapovými podklady a fotodokumentací; zejména však toto vyjádření nebylo v řízení vůbec hodnoceno.

[28] Pokud jde o souhlas vlastníků s obecným užíváním, vzal žalovaný za jednoznačné, že dán nebyl. Krajský soud tomuto závěru vytkl, že vycházel pouze z aktuální vůle vlastníků pozemků a nepřihlížel k širšímu historickému kontextu a k možnému konkludentnímu souhlasu, spočívajícím ve strpění veřejného užívání komunikace, které vyplynulo z vyjádření opatřených v průběhu řízení. Výslovně krajský soud upozornil, že užívání komunikace tzv. z pohodlí sice neprokazuje nezbytnou komunikační potřebu, ale může být právě hlediskem rozhodným při zkoumání konkludentního souhlasu s veřejným užíváním komunikace. Tento názor byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 22, z něhož krajský soud citoval. Krajský soud tedy vytyká žalovanému jednostrannost posouzení bez vypořádání skutečností, z nichž by mohl vyplynout jiný závěr. Krajský soud netvrdí jednoznačně, že zde tento souhlas byl dán, pouze vytyká žalovanému neúplnost hodnocení všech skutkových okolností.

[29] Pokud jde o nezbytnou komunikační potřebu, krajský soud podrobil kritice konstatování žalovaného o alternativním přístupu všech dotčených účastníků řízení užívajících předmětnou komunikaci. Lze mu přisvědčit v tom, že tento závěr není dostatečně podložený. Stěžovatelky namítají, že stav byl zjištěn při místním šetření (ohledáním), které je v řízení důkazem. Tato šetření však byla provedena celkem čtyři (vždy před vydáním každého prvostupňového rozhodnutí) a jejich výstupy nejsou shodné. Ostatně žaloba stála právě na tom, že mezi jednotlivými zjištěními stavu na místě jsou podstatné rozdíly. Stejně tak v průběhu řízení byla opatřena různá vyjádření. Lze jistě souhlasit, že tato vyjádření mohou být ovlivněna osobními zájmy na výsledku; právě proto je třeba je konfrontovat s objektivními zjištěními a výsledek této konfrontace pojmout do důvodů rozhodnutí. Ve spise je založena fotodokumentace, letecké snímky, snímky katastrální mapy – to vše pořízené v různých obdobích. Ne vždy jsou však dostatečným podkladem, neboť zahrnují různé části dané oblasti. Ve vztahu k žalobci je konstatován přístup k jiné komunikaci prostřednictvím věcného břemene přes pozemky ve vlastnictví jeho sestry. Vyjádření paní Z. ovšem nastoluje otázku překážky v tomto přístupu a je tvrzen značný výškový rozdíl mezi pozemky, přes které by měl vést alternativní přístup. Stěžovatelky existenci překážky přístupu naopak popírají. Pokud jde o výškový rozdíl, je nezbytné posoudit, zda by tato skutečnost znamenala pouze to, že se jedná o přístup méně pohodlný ve smyslu nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, či naopak zda by tento přístup činil natolik obtížným, že by jej nebylo možno považovat za alternativu. Ze spisu nelze zjistit reálný stav a

žalovaný se těmito rozpory nezabýval. Stěžovatelky pak také poukazují na jiný přístup, který žalobce uvedl ve stavebním řízení; není zřejmé, zda to je právě přístup přes pozemky ve vlastnictví jeho sestry, či přístup jiný, neboť doklad o tom (nejspíše žádost o stavební povolení) ve spise není.

[30] Krajský soud ve svém rozhodnutí neprovedl komplexní vyhodnocení podmínek pro uznání komunikace za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Nelze mu tedy vytýkat, že nevzal v úvahu další důkazy opatřené ve správním řízení. Krajský soud pouze vyzdvihl podklady, které jsou obsahem správního spisu a nebyly oporou pro rozhodnutí žalovaného, aniž by je žalovaný zařadil do hodnocení důkazů s uvedením, proč jim nepřisvědčil. Krajský soud proto důvodně uzavřel, že hodnocení skutkového stavu žalovaným bylo natolik nedostatečné, že je nelze akceptovat. Zde lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, čj. 5 As 29/2009 - 48, podle něhož „*(z)ásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene*“.

[31] Pokud žalovaný tvrdí, že krajský soud neuvedl, jaké důkazy mají být v dalším řízení provedeny, je třeba vycházet ze skutečnosti, že to není žalovaný, kdo podal kasační stížnost a jehož kasační námitky by měly být v kasačním řízení posouzeny. Nejvyšší správní soud proto jen poukazuje na znění § 78 odst. 5 s. ř. s., podle něhož krajský soud při zrušení správního rozhodnutí zavazuje správní orgán v dalším řízení právním názorem. Právní názor je v rozsudku krajského soudu vyjádřen a lze jej shrnout do závěru, že žalovaný opomněl ve svém hodnocení řadu podkladů, které by mohly nasvědčovat jinému závěru, a že závěr žalovaného není dostatečně podložen. Bude na žalovaném, aby vzal v úvahu veškerá zjištění, případně je sám doplnil tam, kde jsou nejednoznačná. V dalším rozhodnutí pak musí zejména provést řádné vyhodnocení všech podkladů a důkazů, tedy co ze kterého plyne a zejména proč některé z nich považuje za pravdivé a jiné nikoliv, tak, aby závěr byl podloženým a logickým vyústěním. Nejvyšší správní soud na tomto místě pouze podotýká, že nepřehlédl, že se krajský soud vyjadřoval ve vztahu i k ostatním účastníkům řízení (navrhovatelům), nejen k žalobci, ač byl v řízení vázán jeho žalobními důvody. Vzhledem k tomu, že při naplnění některých znaků účelové komunikace jsou jejich zájmy provázány a že další rozhodnutí může být napadeno žalobou jiného z nich, tento postup akceptoval.

[32] Nejvyšší správní soud tedy neshledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) ani písm. d) s. ř. s.

## V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[33] Z důvodů výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[34] Stěžovatelky nebyly v tomto kasačním řízení úspěšné, proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nemají právo na náhradu nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení 3) soud neuložil žádnou povinnost spojenou s náklady (odst. 5 téhož ustanovení), proto rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci nevznikly žádné náklady spojené s tímto kasačním řízením, žalovanému pak nevznikly náklady spojené s tímto kasačním řízením, které by přesahovaly jeho úřední činnost; proto jim náhrada nákladů řízení nebyla přiznána.

pokračování

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

V Brně dne 20. května 2020

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu