



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **J. K.**, zastoupené Mgr. Evou Tykalovou, advokátkou se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **JUDr. J. T.**, zastoupeného JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2018, čj. 113270/2017/KUSK-DOP/Hir, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2020, čj. 43 A 49/2018-52,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá**.
- III.** Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **jsou povinni** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 8.228 Kč do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Evy Tykalové, advokátky, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, a to rovným dílem.

O d ů v o d n ě n í :

V posuzované věci se Nejvyšší správní soud zabývá právním sporem mezi vlastníkem pozemku, krajským úřadem a užívatelkou pozemku o určení, zda se na pozemku vlastníka nachází veřejně účelová komunikace. Zodpovězení této otázky je důležité pro určení, zda vlastník pozemku je povinen odstranit pevnou překážku, kterou zřídil při vstupu na sporný pozemek a která brání uživatelce ve svobodném přístupu k jejím pozemkům.

I.

[1] Žalobkyně coby vlastníka pozemku parc. č. XA a XB v obci Mníšek pod Brdy, kat. úz. S. L. (pozn. všechny pozemky, které budou uvedeny v odůvodnění tohoto rozhodnutí, se nacházející v tomto katastrálním území), dlouhodobě využívá pro přístup ke svému pozemku

komunikaci nacházející se na pozemcích ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení par. č. XC a parc. č. XD. Dne 30. 3. 2017 požádala žalobkyně silniční úřad o vydání rozhodnutí, kterým by určil, že cesta vedoucí přes pozemky ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení je účelovou komunikací a že se vlastníkovi těchto pozemků nařizuje, aby dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích na svůj náklad odstranil pevně zřízenou překážku umístěnou na výše uvedeném pozemku par. č. XC, která brání v pokojném přístupu na pozemky nacházejících se v jejím vlastnictví.

[2] Městský úřad Černošice jako příslušný silniční úřad žádost žalobkyně zamítl, neboť dle jeho právního závěru cesta nacházející se na pozemku par. č. XC není veřejně účelovou komunikací, protože není napojena na cestu, která by sloužila veřejnému užívání, a vlastník cesty jí nehodlal věnovat obecnému užívání. Přístup ke sporné cestě je totiž možný pouze prostřednictvím cesty nacházející se na pozemku par. č. XE, na které je její využívání řešeno za pomoci věcného břemene vůči ostatním vlastníkům pozemků v dané lokalitě. Vztahy k této cestě je možné upravit soukromoprávním institutem, na základě kterého je dle silničního úřadu právní vztah žalobkyně založen již v této době.

[3] Proti rozhodnutí silničního úřadu podala žalobkyně odvolání ke Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále „žalovaný“), který jej dne 19. 2. 2018 zamítl a rozhodnutí silničního úřadu potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se závěry městského úřadu a uvedl, že vlastník pozemku umožňuje přístup na její pozemek na základě výprosy. Žalovaný rovněž konstatoval, že žalobkyně neprokázala skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti.

II.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud především vytkl žalovanému nedostatečné zjištění skutkového stavu, přičemž závěr o tom, že žalobkyně užívá sporné pozemky na základě soukromoprávního titulu, a to výprosy, nemá oporu ve správním spise. Krajský soud taktéž považoval závěry žalovaného o soukromoprávním charakteru sousední cesty nacházející se na pozemku par. č. XE, který je rovněž ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, za nedostatečně podložené. Ze správního spisu nebylo možné zjistit, k jakým vlastnickým změnám v čase vůbec docházelo a zda zde existuje, popř. zaniklo jeho veřejné užívání.

[5] Za takto zjištěného skutkového stavu nebylo možné uzavřít, zda právní předchůdci osoby zúčastněné na řízení souhlasili s omezením svého vlastnického práva právě věcným břemenem, čímž vědomě nezaložili souhlas s obecným užíváním předmětných pozemků. Krajský soud uložil správním orgánům, aby bylo v rámci nového řízení objasněno, zda nebyla předmětná cesta nacházející se na pozemku par. č. XE skutečně někdy v minulosti využívána jako veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud zdůraznil, že byť se v daném případě jedná o správní řízení o žádosti, je správní orgán zodpovědný za to, aby byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností. Ačkoliv bylo z provedeného dokazování zřejmé, že někteří vlastníci si později přístup na své pozemky zajistili skrze věcná břemena, neučinili tak všichni. Pokud by přitom v minulosti byla cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, mohla by tato zaniknout až poté, co by tak učinili všichni.

III.

[6] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně vyložil povinnost správního orgánu být vázán rozsahem návrhu na zahájení řízení, neboť žádost zněla na parc. č. XC, ovšem krajský

pokračování

soud v bodu 10 hovoří o par. č. XF a XD. Krajský soud měl rovněž nesprávně posoudit právní otázku o rozsahu vedeného řízení, neboť návrh na zahájení řízení rozšířil na řízení o právním vztahu „veřejného užívání pozemku“. Stěžovatel namítl, že se krajský soud nevypořádal se všemi zjištěnými skutečnostmi popsány v rozhodnutí a obsaženými ve spise. Taktéž nebylo na místě zkoumání historie a veřejného přístupu přes pozemek par. č. XD. Rozhodnutí krajského soudu je taktéž nepřezkoumatelné, neboť krajský soud neaplikoval závěry Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, dle kterých je nutno zkoumat veřejnost užívání pouze u pozemku, na kterém je umístěna překážka, nikoliv veřejné využívání sousedního pozemku parc. č. XE.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že vlastník pozemků nedal souhlas s veřejným užíváním a odkázal přitom na judikaturu. Krajský soud rovněž dle jeho přesvědčení nesprávně posoudil právní otázku existence souhlasu vlastníka a upozornil na přechod práva na restituenty v roce 1993. V tomto roce se obnovilo právo udělit souhlas s užíváním a vlastník pozemků popřel udělení souhlasu. Nelze přitom dovodit fikci konkludentního souhlasu. Důkazní břemeno za této situace stíhá žalobkyni. Pojem veřejnost zde nevzniká, neboť sporný pozemek užívá pouze žalobkyně a vlastník pozemku.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Osoba zúčastněná na řízení (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Dle stěžovatelky je ze spisu zřejmé, že se o veřejně účelovou cestu nejedná a jednat nemůže. Sporné pozemky nebyly nikdy veřejně užívány. Vždy se jednalo jen o soukromý příjezd konkrétních vlastníků, ne o cestu pro neurčitý okruh osob. Jedná se totiž o slepý, nikam nevedoucí přístup. V současné době je zajištěn jen přístup žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelka k tomuto doplnila prohlášení předchozího vlastníka pozemků za období let 1992 až 2010 o tom, že dané pozemky nikdy nesloužili veřejnému užívání a nikdy nebyl dán konkludentní souhlas k jejich veřejnému využívání.

[12] Stěžovatelka se domnívá, že v daném případě nelze dovodit veřejný zájem na tom, aby vlastnické právo stěžovatelky k těmto pozemkům bylo omezeno natolik, aby se mohlo jednat o veřejnou cestu. Je třeba poskytovat ochranu vlastnickému právu a nepřípustně jej neomezovat skrze institut účelové komunikace tam, kde veřejný zájem chybí. V tomto případě se jedná o soukromoprávní zájem jedné osoby. Stěžovatelka dále odkazuje na dnes již zaniklou přístupovou cestu a na historické soukromoprávní použití cesty již v době právní předchůdkyně žalobkyně. Dodává, že žalobkyni není přístup na její pozemek znemožněn, naopak je jí kontinuálně zajištěn v soukromoprávním režimu. Žalobkyně disponuje klíčem, kterým má možnost si překážku otevřít a pokračovat v cestě přes její pozemek. Stěžovatelka upozorňuje, že pozemek par. č. XC nenavazuje na jinou účelovou komunikaci, ale na komunikaci nacházející se na pozemku par. č. XE, která není veřejnou účelovou komunikací. Její užívání je zajištěno prostřednictvím soukromoprávních břemen.

[13] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele stěžovatelka shrnula historický vývoj přístupu na pozemky žalobkyně, který podložila příslušnými právními dokumenty z minulosti. Rovněž zopakovala své již předešlé argumenty ohledně veřejného užívání sporného pozemku a otázku udělení souhlasu s veřejným užíváním.

V.

[15] Žalobkyně ve svém následném vyjádření zdůrazňuje, že správní orgán rozhodující o návrhu na odstranění pevné překážky je oprávněn a povinen posoudit jako předběžnou otázku charakter cesty jako veřejné komunikace, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ans 2/2007-128. Co se týče souhlasu s veřejným užíváním, stěžovatel předpokládá kvalifikovaný nesouhlas původního vlastníka bez příslušných důkazů. K tomuto přikládá přehled historického vývoje užívání, kterým dokládá, že v minulosti nebyl projevěn kvalifikovaný nesouhlas. Užívání pozemků právní předchůdkyně stěžovatelky nebránila ani neprojevila nesouhlas s jejich užíváním. Žalobkyně dále uvádí, že judikatura Ústavního soudu uvedená v kasační stížnosti stěžovatele je nepřiléhavá na daný případ, neboť v tomto sporu se jedná o jiný skutkový stav. K nutné komunikační potřebě pak žalobkyně odkazuje na minulé a současné uživatele předmětných pozemků. Navrhla proto kasační stížnosti zamítnout.

[16] V následném doplnění svého vyjádření žalobkyně provedla shrnutí historického vývoje v přístupu ke svým pozemkům, dále shrnula změny ve vlastnictví pozemků v dané lokalitě a uvedla přehled minulých uživatelů sporné cesty. K tomuto doplnění přiložila žalobkyně řadu příloh, ve kterých jsou obsažené dokumenty podporující její tvrzení, především pak změny vlastnického práva k jednotlivým pozemkům.

[17] Na vyjádření žalobkyně reagovala stěžovatelka replikou. Dle názoru stěžovatelky neuvedla žalobkyně žádnou rozhodnou skutečnost, která by vyvracela důvodnost a obsahovou nesprávnost podaných kasačních stížností. Reaguje přitom na otázku existence předchozího přístupu na pozemky žalobkyně a udělení souhlasu předchozím vlastníkem pozemků. Upozorňuje taktéž na soukromoprávní užívání cesty omezeným okruhem uživatelů. Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že v minulosti existoval neomezený počet uživatelů cesty, kteří následně převáděli pozemky do vlastnictví stěžovatelky. Rovněž není podstatný určitý budoucí hypotetický stav uživatelů, ale stav současný. Stěžovatelka trvá na tom, že v daném případě nejsou naplněny všechny obligatorní znaky veřejně přístupné účelové komunikace na daném pozemku.

[18] Žalobkyně následně reagovala na repliku stěžovatelky a opětovně se vyjadřovala k původní historické cestě vedoucí k jejím pozemkům a k souhlasu předchozího vlastníka s užíváním pozemků. Závěrem se vyjadřuje ke sporné překážce ve formě nataženého řetězu, který představuje překážku v přístupu na pozemky v jejím vlastnictví.

[19] Stěžovatelka opět reagovala k doplněným listinám a k vyjádření žalobkyně, přičemž se vymezila k dřívějšímu užívání sousedních pozemků, k náčrtu doloženého žalobkyní, k plastovému řetízku sloužícímu jako překážka ve vjezdu na stěžovatelčin pozemek a dále zopakovala svoji již předchozí argumentaci. K tomuto doložila stěžovatelka kopii potvrzení o převzetí klíče zástupkyní žalobkyně sloužícího k přístupu k pozemku parc. č. XC.

[20] Žalobkyně reagovala na jednotlivá vyjádření stěžovatelky, s nimiž nesouhlasila. Zopakovala přitom již své předchozí názory, které v zásadě nepřinesly žádnou novou relevantní argumentaci, a přiložila ke svému podání ortofoto, fotografii stromořadí a kupní smlouvu ze dne 1. 11. 1984.

[21] Stěžovatelka v reakci na vyjádření žalobkyně zaslala soudu dne 7. 4. 2021 nesouhlas s jejím vyjádřením. Zopakovala svou dosavadní argumentaci a odkázala na územní plán města Mníšek pod Brdy, který nabyl účinnosti ke dni 2. 1. 2020. Stěžovatelka ke svému vyjádření současně přiložila kromě územního plánu i fotografii předmětné lokality.

[22] Dne 15. 7. 2021 stěžovatelka upozornila na nový rozsudek krajského soudu z 23. 6. 2021, čj. 54 A 93/2019-79. V tomto řízení vystupovaly stejné strany sporu, jako v nyní

pokračování

posuzované věci, přičemž žaloba žalobkyně byla krajským soudem zamítnuta. Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné upozornění stěžovatelky žalobkyni přeposílat k případnému vyjádření, neboť ta musela být s ohledem na její účastenství ve věci být již s rozsudkem seznámena.

VI.

[23] Kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasačních stížností v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[25] Před věcným přezkumem se soud nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí krajského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Tato kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje. Je z něj plně patrné, proč soud dospěl k závěru, že je rozhodnutí správního orgánu nezákonné. Krajský soud se přitom vypořádal se všemi relevantními skutečnostmi daného případu.

[26] Nesprávné vymezení pozemků uvedené v bodě 10 napadeného rozsudku nemůže samo o sobě znamenat nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud učinil překlep v tom, že v bodě 10 namísto par. č. XC uvedl par. č. XF, nicméně v dalším textu hovoří pouze o par. č. XC. Z celkového textu odůvodnění je zřejmé o jaký pozemek se v případě sporu jedná. Žalobkyně sice žádala o odstranění překážky jen z pozemku par. č. XC, avšak je nutno podotknout, že tato překážka bránila i v přístupu na pozemek par. č. XD, který taktéž sloužil žalobkyni v přístupu na její pozemky. Proto ani doplnění par. č. XD není nijak vytrženo z celkového kontextu a nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[27] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že předmětem posuzování nemohla být skutečnost, zda cesta nacházející se na pozemku par. č. XE, má charakter veřejně účelové komunikace. Samy správní orgány ve svých rozhodnutích opřely svůj výrok především o charakter této sousední cesty, jelikož bez napojení sporné cesty na veřejnou účelovou komunikaci nebylo možné dospět ani k veřejnému užívání sporné cesty. Proto bylo nutné bez důvodných pochybností určit, zda se jedná v případě sousední cesty o veřejně přístupnou komunikaci či ne. Krajský soud správně uvedl, že správní orgány této své povinnosti nedostály. Ty sice uvedly, že majitelé okolních pozemků využívají cesty nacházející se na pozemku par. č. XE na základě věcného břemene. To by vskutku napovídalo soukromoprávnímu charakteru této cesty. Dle informací uvedených ve výpise z katastru nemovitostí ovšem takto nečiní všichni. Jedná se např. o samotnou žalobkyni anebo vlastníka pozemků par. č. XG, XH a XI. U těchto subjektů nebylo uspokojivě vysvětleno, jakým způsobem příjezdovou cestu využívají. Nebyly ani zjišťovány vlastnické změny vůči okolním pozemkům a ani celkový počet uživatelů cesty nacházející se na pozemku par. č. XE.

[28] Krajský soud zároveň postupoval správně, pokud vedl řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a v souladu s § 142 odst. 2 spr. ř. řešil otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace. Takové závěry plynou např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 3/2013-191. Bez určení toho, zda má využívání cesty veřejnoprávní či soukromoprávní charakter, nelze rozhodnout o odstranění překážky na pozemní

komunikaci. Touto samou otázkou se zabývaly i správní orgány ve svých správních rozhodnutích. Proto kasační soud nepovažuje ani takovéto následné posouzení krajským soudem za překvapivé.

[29] Jak vyplývá z konstantní judikatury, veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba naplnění definičních znaků: 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci; 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků; 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním (viz např. nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06); 4) je dána nutná komunikační potřeba (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 213/2015-14). Pokud by byl i jeden z znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 337/2016-64 nebo čj. 7 As 63/2017-48).

[30] K otázce kvalifikovaného nesouhlasu s užíváním cesty se již Nejvyšší správní soud ve svých dřívějších rozhodnutích vyjadřoval opakovaně (např. rozsudky čj. 1 As 76/2009-60, 5 As 27/2009-66, 2 As 84/2010-128). Nesouhlas musí být dán najevo aktivně, nestačí vnitřní nesouhlas nebo nesouhlas sdělený pouze svým příbuzným či známým. Vlastník pozemku musí právně či fakticky konat a klást překážky (např. prostřednictvím dopravní značky se zákazem vjezdu nebo zřízením závory). Pokud stěžovatelka dokládá pouze strohé prohlášení předchozího vlastníka pozemku, že s veřejným používáním pozemku nesouhlasil, takovéto prohlášení samo o sobě nemůže zakládat kvalifikovaný nesouhlas. Ten by musel být prokázán, jak již bylo výše naznačeno, a to od chvíle, kdy došlo k restituci předmětných pozemků, která proběhla v roce 1993. Žádné takové dokazování však během správního řízení provedeno nebylo. Ze spisového materiálu je pouze zřejmé, že nesouhlas prostřednictvím vytvoření pevné překážky vlastník pozemku projevil až po více než dvaceti letech.

[31] Námitka, že se jedná o slepou nikde nepokračující komunikaci, která je využívána pouze omezeným okruhem osob, není důvodná. Nejvyšší správní soud již připustil, že slepě končící cesta může být za určitých okolností veřejnou účelovou komunikací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 63/2013-49, bod 48). Nicméně využívání cesty omezeným počtem osob nebylo během správního řízení spolehlivě prokázáno. Ze spisového materiálu není zřejmé, jak široký okruh osob cestu využíval (např. návštěvy, ostatní obyvatelé obce, atd.).

[32] K historickému shrnutí přístupu k pozemkům žalobkyně, který dříve vedl jinou trasou, Nejvyšší správní soud plně odkazuje na závěry krajského soudu. Tato původní cesta zanikla a dnes již neexistuje. Není proto potřeba posuzovat její charakter. Následně vznikla zcela nová přístupová cesta k pozemkům žalobkyně přes pozemky parc. č. XE, XC a XD, u kterých bylo nutné posuzovat charakter jejich využívání, a to od doby vzniku této přístupové cesty. Jedině tato v současné době existující cesta je pro posouzení daného případu právně významná. Krajský soud se k této otázce vyjadřoval ve svém rozhodnutí jen z toho důvodu, že na historicky vývoj upozorňovala žalobkyně ve své žalobě a krajský soud uznal za vhodné se k tomuto také vyjádřit.

[33] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ve správním řízení nebylo provedeno řádné dokazování, resp. nebyl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí.

[34] Užívání sporného pozemku na základě výprosy nebylo podepřeno dostatečnými důkazy ve spisovém materiálu. Je založeno jen na prohlášení majitele sporných pozemků. Správní orgány dále založily svá rozhodnutí na tom, že přípojná sousední cesta nacházející se na pozemku parc. č. XE není cestou veřejně užívanou, aniž by tento stav podložily dostatečnými argumenty. Pouze do spisového materiálu doplnily výpisy z katastru nemovitostí, ze kterých vyplývá, že ne všichni vlastníci okolních pozemků mají přístup zajištěn skrze věcné břemeno. Podstatné

pokračování

skutečnosti důležité pro zodpovězení zásadních otázek tak zůstaly nezodpovězeny. Ačkoliv žalobkyni tížilo břemeno důkazní, správní orgán je přitom ten, který v souladu s § 3 spr. ř. má povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu tak, aby o nich nebyly důvodné pochybnosti.

[35] K následně dokládaným důkazům a prohlášením Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka společně s žalobkyní se snaží v podstatě doplnit předchozí argumentaci správních orgánů, což možné není. Správní soudy přezkoumávají zákonnost rozhodnutí správních orgánů k datu jejich vydání, přičemž nemohou zohledňovat další argumentaci správních orgánů (natož pak dalších osob), která má doplňovat odůvodnění správních rozhodnutí. Ani soud pak není oprávněn doplňovat rozhodnutí správního orgánu, či ho nahrazovat vlastním rozhodnutím. Správní soudnictví je založeno na principu kasačním. Soud může správní rozhodnutí (v případě nezákonnosti či vad) pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení.

[36] Je pravdou, že správní soud není vázán skutkovým zjištěním správního orgánu; může zopakovat nebo i doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Z toho však nelze dovozovat, že by jádro dokazování nemělo být před správním orgánem, ale před správním soudem. Primárním úkolem soudu není zjišťovat skutkový stav rozhodný pro rozhodnutí správního orgánu, nýbrž hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 32/2006-99).

[37] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s krajským soudem uzavírá, že byly dány důvody ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud nepochybil, pokud zrušil rozhodnutí žalovaného správního orgánu s tím, že bude nutno důkladně zjistit skutečný stav věci stran splnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Na správních orgánech proto bude, aby se znovu zabývaly otázkou vzniku komunikace. Pokud nebude správními orgány náležitě zjištěno, že jsou naplněny všechny znaky veřejné účelové komunikace, pak ji nelze za takovou považovat. To má za následek i nemožnost uložení povinnosti odstranit překážku z této komunikace.

[38] V této fázi proto není ani na místě se zabývat tím, zda převažuje zájem na ochranu vlastnického práva nad zájmem jedné soukromé osoby na přístupu k jejím pozemkům a zda její přístup k pozemku je přiměřený, neboť tato má klíče od zřízené překážky. Správní orgány musí nejprve za dostatečně zjištěného skutkového stavu, který bude mít oporu ve spisovém materiálu, určit, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci či zda o využívání na základě soukromoprávního institutu. Od tohoto se bude odvíjet další postup ve věci.

[39] K stěžovatelkou poukazovanému rozsudku krajského soudu z 23. 6. 2021, čj. 54 A 93/2019-79, kasační soud uvádí, že krajský soud se zde nezabýval naplněním podmínek pro označení cesty jako veřejně účelové, nýbrž otázkou dělení nebo scelování pozemků v katastrálním území. Krajský soud navíc v poukázaném případě posuzoval pouze přípustnost odvolání žalobkyně. Tento rozsudek proto nemá na právě posuzovanou věc žádný vliv.

VII.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalobkyně má právo na náhradu odměny právního zástupce za dva úkony právní služby

(vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného a vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu. Za tyto úkony náleží zástupkyni žalobkyně odměna ve výši 2 x 3 100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. Dále zástupkyni žalobkyně náleží náhrada hotových výdajů (režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy zástupkyni žalobkyně náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada dle § 57 odst. 2 s. ř. s o tuto daň ve výši 21%, tedy o 1 428 Kč. Žalovanému a osobě zúčastněné na řízení proto bylo uloženo uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rovným dílem částku 8 228 Kč ve výroku stanovené lhůtě k rukám její zástupkyně (každý z neúspěšných účastníků řízení o kasační stížnosti tedy uhradí žalobkyni 4 114 Kč).

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

V Brně 29. září 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu