



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Heleny Nutilové a soudců JUDr. Marie Trnkové a Mgr. et Mgr. Bc. Petra Jiříka ve věci

žalobce:

[REDACTED]

bytem

[REDACTED]

zastoupen advokátem JUDr. Jířím Trnkou, Ph. D.
se sídlem V. Talicha 14, 370 05 České Budějovice

proti
žalovanému:

Krajský úřad Jihočeského kraje
se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice

za účasti:

- 1) [REDACTED], bytem [REDACTED]
- 2) [REDACTED], bytem [REDACTED]
společně zastoupeni Mgr. Michalem Postlem,
advokátem se sídlem Za Tiskárnou 327, Český Krumlov
- 3) [REDACTED], bytem [REDACTED]
- 4) město Český Krumlov, se sídlem Kaplická 439, 381 01 Český Krumlov

- 5) Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky – regionální pracoviště Jižní Čechy, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 121/34, 370 01 České Budějovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2020, č. j. KUJCK 97658/2020

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2020, č. j. KUJCK 97658/2020 a rozhodnutí Městského úřadu Český Krumlov ze dne 29. 4. 2020, č. j. MUCK 21454/2020/ODSH/Sl **se ruší** a věc **se vrací žalovanému k dalšímu řízení**.
- II. Žalovaný **je povinen zaplatit** žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce.
- III. Osoby **zúčastněné na řízení** nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a podstatný obsah správního spisu

1. Žalobou doručenou Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) dne 19. 10. 2020 se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2020, č. j. KUJCK 97658/2020 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Český Krumlov ze dne 29. 4. 2020, č. j. MUCK 21454/2020/ODSH/Sl (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovému správnímu orgánu byla doručena dne 15. 11. 2017 žádost žalobce a osoby zúčastněné na řízení [REDAKCE] (dále též jako „žadatelka“, společně se žalobcem jako „žadatelé“) ve věci určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu ve věci deklarace existence komunikace na části pozemku p. č. [REDAKCE] v k. ú. [REDAKCE]. Dne 5. 12. 2017 prvostupňový správní orgán veřejnou vyhláškou oznámil zahájení řízení ve věci dle § 142 odst. 1 správního řádu o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda se na pozemku p. č. [REDAKCE] v k. ú. [REDAKCE] nachází či nenachází pozemní komunikace, jaké je kategorie, zda takový právní vztah trvá a kdy se tak stalo nebo zda a kdy zanikl. Současně nařídil ústní jednání spojené s ohledáním na místě. Příslušný stavební úřad k žádosti správního orgánu o dohledání dokumentů k předmětné komunikaci konstatoval, že se v jeho archivu dokumentace ani jiné doklady ke stavbě komunikace nedochovaly. Dále uvedl, že k pozemku žadatelů nemá město Český Krumlov žádný právní vztah. Dne 1. 1. 2018 obdržel prvostupňový správní orgán vyjádření účastníků řízení pana [REDAKCE] a paní [REDAKCE], vlastníků dotčených nemovitostí, kteří vyjádřili svůj souhlas se zařazením místní komunikace 114d do pasportu místních komunikací města Český Krumlov (dále též jako „pasport“). Při ústním jednání konaném dne 4. 1. 2018 předal správnímu orgánu právní zástupce žalobce stanovisko k existenci komunikace na pozemku p. č. [REDAKCE] v k. ú. [REDAKCE], kde nesouhlasí s veřejným využíváním tohoto pozemku a omezuje jej jen pro svou potřebu. Z protokolu o ústním jednání spojeném s ohledáním na místě se podává, že na části pozemku p. č. [REDAKCE] v k. ú. [REDAKCE], který je ve spoluvlastnictví žadatelů, byla zjištěna existence tělesa komunikace o šíři 2,7 – 2,8 m s vozovkou s asfaltovým krytem, nezpevněnou krajnicí, bez odvodňovacích příkopů s tím, že její konstrukční vrstvy nejsou známy.
3. Dne 8. 2. 2018 vydal prvostupňový správní orgán veřejnou vyhláškou rozhodnutí č.j. MUCK 07270/2018/ODSH/Trn, proti němuž se žadatelé odvolali a žalovaný je následně rozhodnutím ze

dne 26. 11. 2018, č.j. KUJCK 143887/2018 zrušil a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání. Dne 24. 4. 2019 vyzval prvostupňový správní orgán žadatele k doplnění žádosti a usnesením řízení přerušil. Proti usnesení o přerušení řízení podali žadatelé dne 3. 5. 2019 odvolání, žalovaný toto usnesení rozhodnutím ze dne 18. 10. 2019 zrušil a věc vrátil k novému projednání. Současně vyzval prvostupňový správní orgán ke zrušení výzvy k doplnění podkladů. Prvostupňový správní orgán následně oznámil pokračování v řízení a stanovil účastníkům a dotčeným orgánům desetidenní lhůtu k uplatnění důkazů, připomínek a stanovisek, což učinili účastníci řízení a vlastníci dotčených pozemků pan [REDAKCE] a paní [REDAKCE]. Účastníci řízení výzvu k seznámení se s podklady nevyužili.

4. Dne 29. 4. 2020 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost žadatelů. Prvostupňový správní orgán dospěl po rozsáhlém odůvodnění k závěru, že veřejnost komunikace a nutnost zachování jejího obecného užívání je dostatečně podložena a zároveň bylo vyvráceno tvrzení žadatelů o neexistenci nutné komunikační potřeby.
5. Prvostupňové rozhodnutí napadli žadatelé včasným odvoláním, které žalovaný pojednal žalobou napadeným rozhodnutím, jímž žalovaný odvolání zamítl.

Stručný obsah žaloby

6. Žalobce v podané žalobě vymezil čtyři okruhy žalobních námitek, z nichž dovozuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.
7. Žalobce předně namítá, že došlo k nesprávnému procesnímu postupu, neboť řízení zahájené a vedené ohledně určení právního vztahu bylo bez dalšího změněno na řízení o veřejně přístupné účelové komunikaci (dále též „účelová komunikace“). Zároveň došlo k vyznačení plné moci na napadeném rozhodnutí, aniž by k tomu byly splněny zákonné podmínky. Přitom ještě v rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2019, jímž bylo oznámeno pokračování v řízení, bylo vedeno správní řízení k prokázání toho, zda na předmětném pozemku existuje místní komunikace. Definiční znaky místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace jsou velmi odlišné, čemuž odpovídá i důkazní základna, která nemůže pro prokázání existence veřejně přístupné účelové komunikace postačovat. Napadené rozhodnutí proto nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, což se projevilo zejména při zkoumání definičního znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace. Toto procesní pochybení v důsledku zapříčinilo, že účastníci řízení byli vyzváni k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, ovšem pouze v návaznosti na oznámení o pokračování v řízení, kde byla řešena pouze otázka existence místní komunikace. K té otázce žalobce neměl potřebu se vyjadřovat, jelikož z opatřených podkladů (zejména vlastnických práv) bylo zřejmé, že se o místní komunikaci jednat nemůže. Prvostupňový správní orgán pak nepředvídatelně rozhodl nikoli o existenci místní komunikace, ale o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobce tedy fakticky neměl možnost se k tomuto vyjádřit, čímž správní orgán porušil § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný toto pochybení nenapravit, nevypořádal se tedy s odvolací námitkou žalobce toto pochybení nařikající.
8. Žalobce dále namítá, že došlo k vyznačení právní moci napadeného rozhodnutí, aniž by k tomu byly splněny zákonné předpoklady. Žalobce se sice proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal, dne 21. 8. 2020 však osobně podal společně se žadatelkou podání označené jako „Zpětvzetí žádosti žadatele dle § 45 odst. 4 správního řádu na zahájení řízení podle § 142 správního řádu o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda se na pozemku p. č. [REDAKCE] v k. ú. [REDAKCE] nachází či nenachází pozemní komunikace“ (dále též jako „zpětvzetí žádosti“). Posléze se žalobce od žadatelky dozvěděl, že o odvolání bylo žalovaným rozhodnuto a na rozhodnutí byla vyznačena právní moc s datem 24. 8. 2020. Dle žalovaného je tedy napadené rozhodnutí pravomocné, s čímž žalobce nesouhlasí a spatřuje v postupu žalovaného zásadní procesní pochybení. Žalobce až následně zjistil, že napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 10. 8. 2020, do dne podání zpětvzetí žádosti však nebylo žalobci doručeno, rovněž nedošlo k fikci doručení. Dle žalobce nemohlo napadené rozhodnutí

nabýt dne 24. 8. 2020 právní moci, neboť dne 21. 8. 2021 vzali žadatelé, jako jediní účastníci řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu a zároveň jediní odvolatelé, svou žádost zpět. Ke zpětvzetí žádosti tedy došlo v okamžiku, kdy napadené rozhodnutí ještě nebylo oznámeno všem účastníkům řízení, neboť žalobci ještě nebylo doručeno, tudíž žadatelé mohli disponovat předmětem své žádosti, což učinili jejím zpětvzetím. Omezení zpětvzetí žádosti platí dle § 45 odst. 4 správního řádu toliko pro období od vydání prvostupňového rozhodnutí do zahájení odvolacího řízení.

9. Žalobce druhou námitkou namítá nesprávné zjištění skutkového stavu věci mající za následek nesprávný rozhodovací základ při právním posouzení věci, což se projevilo zejména při posouzení naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Zcela skutkově nepodložené je odůvodnění prvostupňového rozhodnutí v části o údajném konkludentním souhlasu vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace, které mělo být učiněno nebráněním užívání této komunikace. Absentuje zde jednoznačné časové přiřazení takového souhlasu konkrétnímu vlastníku předmětného pozemku. Prvostupňový správní orgán pouze na základě obecných úvah učinil pro věc zásadní závěr, že někdo musel dát s užíváním předmětného pozemku souhlas. Dle žalobce tedy správní orgán neopatřil spolehlivý podklad o naplnění všech čtyř definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, resp. chybí zde podklad o učinění závěru o souhlasu vlastníka s užíváním účelové komunikace.
10. Třetí námitkou se žalobce vymezuje proti tomu, že před prvostupňovým správním orgánem bylo vedeno řízení o určení existence či neexistence místní komunikace, žalobce tedy nemohl uplatnit námitky, které by jinak uplatnil ve vztahu k definičním znakům, bylo-li by řízení vedeno ve věci účelové komunikace. Ve správním řízení nebyly žalobcovy námitky řádně vypořádány, žalobce byl v podstatě zbaven možnosti relevantní argumentace. Ačkoli místní i účelová komunikace vlastníka pozemku, po němž je vedena, fakticky omezuje, samotné řízení o určení druhu dané komunikace je významné pro uplatnění práv účastníků řízení, co se formulace námitek týče. Správní orgán byl povinen opatřit takové množství podkladů, aby mohl učinit přesvědčivý závěr o naplnění či nenaplnění definičních znaků účelové komunikace. Napadené rozhodnutí vypořádává námitky odvolatelů velmi stručně a formalisticky, aniž by byla zkoumána důkazní základna, ze které závěr správního orgánu vychází. Správní orgány pro své závěry nemají odpovídající důkazní materiál, např. v případě tvrzeného užívání komunikace širokou veřejností od nepaměti. Sám žalobce přitom doložil historii užívání pozemku p.č. [REDACTED] v k.ú. [REDACTED], který byl po dlouhou dobu jako celek obdělávaným polem, s přístupovou cestou přes pozemky p. č. [REDACTED] a p. č. [REDACTED] v k.ú. [REDACTED]. Ve správním spise současně neexistuje jediný podklad svědčící o tom, že by komunikace byla užívána nejen vlastníky, ale i širokou veřejností, což zpochybňuje úsudek správního orgánu o existenci takového definičního znaku účelové komunikace a zakládá nesprávnost rozhodnutí. Pokud komunikace užívána širokou veřejností nebyla, nemohl zde být ani souhlas vlastníka s jejím užíváním. Bagatelizovány byly též žalobcovy námitky ohledně nutné komunikační potřeby a negována existence žalobcem tvrzené alternativní cesty.
11. Poslední námitkou se žalobce vymezuje proti nesprávnému právnímu zhodnocení skutkového stavu. Žalobce poukazuje na skutečnost, kterou nemohl pro shora uvedená pochybení správního orgánu prokazovat, tedy že na pozemku p.č. [REDACTED] v k.ú. [REDACTED] neexistuje účelová komunikace, neboť nejsou naplněny minimálně dva ze čtyř definičních znaků účelové komunikace.
12. V prvé řadě absentuje souhlas vlastníka s obecným užíváním pozemku neurčitým okruhem osob) dále též „souhlas vlastníka“), potažmo souhlas vlastníků předchozích. Tato otázka nebyla uspokojivě vypořádána; jednak prvostupňové řízení řešilo existenci místní komunikace a jednak nebyl opatřen odpovídající důkazní materiál pro závěr, že byl dán konkludentní souhlas. Správní orgán je přitom povinen prokázat existenci všech čtyř definičních znaků účelové komunikace, nedostatečnost důkazního materiálu k otázce souhlasu vlastníka je proto pochybením správního orgánu a nelze jej nahradit prostou dedukcí. Žalovaný pochybení prvostupňového správního orgánu nenapravit, napadené rozhodnutí je proto nezákonné. Dle žalobce souhlas k užívání nebyl

nikdy dán ani v konkludentní formě, neboť komunikace vedla toliko ke statku ve vlastnictví jedné rodiny, byla proto užívána jen omezeným okruhem osob, přičemž případný souhlas by musel směřovat k neomezenému počtu osob. Byl-li v minulosti dán konkludentní souhlas k užívání komunikace dalším osobám, pak jedině konkrétním osobám. Nejednalo se o souhlas s obecným užíváním komunikace. Z darovací smlouvy, s níž se napadené rozhodnutí nesprávně vypořádává, se podává, že ani v minulosti nebyl dán souhlas s veřejným užíváním komunikace v podobě, ve které jej zákon vyžaduje. Darovací smlouva neuvádí přítomnost jakéhokoli zatížení pozemku p.č. [REDACTED] v k.ú. [REDACTED], tudíž je z vůle tehdejších vlastníků zřejmé, že žádný souhlas s užíváním komunikace udělen nebyl. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné a neurčité, postrádá relevantní skutková zjištění. Prvostupňové rozhodnutí v této otázce zcela rezignuje na časové i personální vymezení vlastníka pozemku, který měl konkludentní souhlas udělit a jakou formou se tak stalo. Správními orgány nebylo zjištěno, jaký byl stav pozemku v době udělení předpokládaného souhlasu, ani to, kdo komunikaci v předmětné době fakticky užíval. Správní orgány vycházejí toliko z nesprávných tvrzení žalobcových sousedů, jejichž motivací pro deklaraci účelové komunikace na pozemku žalobce je zkrácení si cesty z Českého Krumlova k nemovitostem v jejich vlastnictví.

13. Žalobce dále zpochybňuje absenci nutné komunikační potřeby. Tento definiční znak nebyl rovněž naplněn, neboť již dříve existovaly alternativní přístupové cesty. Správní orgán je vyhodnotil tak, že alternativní cestu pouze projel autem a údajně je přitom poškodil. Takový postup je z pohledu žalobce nepřezkoumatelný. Žalobce si není vědom, že by stejný defekt postihl kohokoli jiného, kdo po dobu existence překážky na předmětné komunikaci alternativní cestu používal. Žalobce opakovaně na neexistenci nutné komunikační potřeby poukazoval, neboť komunikace vede pouze k dalším dvěma nemovitostem, k nimž současně existuje jiná přístupová cesta jsoucí ve vlastnictví veřejnoprávního subjektu, užívaná od nepaměti a evidovaná v katastru nemovitostí, vedoucí přes pozemky p.č. [REDACTED] a p.č. [REDACTED] v k.ú. [REDACTED]. Skutečnost, že je veřejným subjektem zanedbáván stav této alternativní cesty, nemůže jít k tíži žalobce, jehož úkolem není zajišťovat dopravní obslužnost v místě vlastními finančními prostředky, které na komunikaci vynaložil. I tomto případě žalovaný neshromáždil dostatek důkazů pro kvalifikované ověření případné existence definičního znaku nutné komunikační potřeby.
14. Žalobce k prokázání svých tvrzení krom podkladů založených ve správním spise navrhl, aby soud opatřil důkazní prostředek prokazující souhlas vlastníka či nebránění v užívání předmětného pozemku ve vlastnictví žalobce.

Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Žalobce neměl důvod se domnívat, že řízení je vedeno o určení existence či neexistence místní komunikace. Nadto měl možnost seznámit se před vydáním rozhodnutí s podklady pro rozhodnutí, o čemž byl poučen. Není pravdou, že napadené rozhodnutí nenabývalo právní moci, jelikož zpětvzetí žádosti je možné pouze do vydání rozhodnutí. V projednávané věci došlo ke zpětvzetí žádosti až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, správní řízení již nebylo možné zastavit. Dle žalovaného byl v řízení rovněž prokázán konkludentní souhlas vlastníka předmětného pozemku p.č. [REDACTED] v k.ú. [REDACTED], a to na základě shromážděných podkladů v souladu s relevantní judikaturou. Bylo prokázáno, že se jedná o cestu „historickou“, jejímuž užívání nebylo bráněno až do okamžiku vzniku sousedských sporů a přehrazení komunikace. Z historických leteckých snímků, jsoucích součástí spisové dokumentace, je rovněž patrná existence předmětné komunikace. Odůvodnění správních rozhodnutí ve vztahu k této námitce je dostatečné. Znak nutné komunikační potřeby byl rovněž dostatečně prokázán. Žalobcem předjímaná alternativní cesta nemá připojení na síť komunikací. Část pozemku p. č. [REDACTED] ve vlastnictví žalobce je dílem účelové komunikace, bez níž by se změnil způsob přístupu jak pro veřejnost, tak pro uživatele z nutné komunikační potřeby.

Právní hodnocení soudu

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly naplněny podmínky ve smyslu § 76 odst. 1 s.ř.s.
17. Žaloba je důvodná.
18. Soud nepřijal žalobcovu námitku nesprávného procesního postupu. Co se týče namítané změny předmětu řízení, soud pochybení správního orgánu neshledal.
19. Jak vyplývá ze spisového materiálu, dne 15. 11. 2017 podal žalobce spolu se žadatelkou žádost dle § 142 správního řádu o prokázání existence či neexistence komunikace na pozemku p.č. [REDAKCE] v k.ú. [REDAKCE]. Žadatelé touto žádostí o určení právního vztahu požadovali, aby bylo určeno, zda se na předmětném pozemku nachází či nenachází komunikace, jaké je kategorie, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Není tedy pochyb o tom, že žadatelé žádali správní orgán zejména o deklaraci toho, zda se na pozemku v jejich vlastnictví nachází pozemní komunikace, a pokud ano, do jaké kategorie tato komunikace spadá. Prvostupňový správní orgán takto vymezený předmět řízení akceptoval. Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 8. 2. 2018, zrušené žalovaným dne 26. 11. 2018, ve srovnání s podanou žádostí vymezuje ve výrokové části věc stručněji, tedy jako deklaraci existence komunikace na části pozemku p.č. [REDAKCE] v k.ú. [REDAKCE]. Toto vymezení předmětu obsahově odpovídá jeho vymezení v podané žádosti. Také z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán zcela akceptuje předmět řízení tak, jak jej ve své žádosti vymezili žadatelé, což činí rovněž žalovaný, a to jak ve zrušovacím rozhodnutí ze dne 26. 11. 2018, tak i v rozhodnutí, jímž dne 18. 10. 2019 zrušil prvostupňové rozhodnutí o přerušení řízení. Prvostupňové rozhodnutí, které žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil, vymezuje ve výrokové části předmět řízení přesně tak, jak jej v žádosti vymezili žadatelé, včetně žalobce. Žadatelé požadovali, aby správní orgán mj. deklaroval, o jakou kategorii pozemní komunikace se jedná. Od zahájení řízení nedošlo ke změně jeho předmětu, neboť správní orgány zkoumaly, zda, resp. jaká kategorie pozemní komunikace se nalézá na pozemku ve vlastnictví žadatelů, přičemž dospěly k závěru, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
20. Jak vyplývá ze spisového materiálu, správní řízení nikdy nebylo vedeno za účelem deklarace, zda na pozemku existuje místní komunikace. Sami žadatelé formulovali předmět žádosti širěji, když požadovali, aby byla deklarována existence či neexistence komunikace, potažmo jaké je tato komunikace kategorie. Dle § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon o pozemních komunikacích“) se „*pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie: dálnice, silnice, místní komunikace, účelová komunikace*“. Dle § 7 odst. 1 téhož zákona „*účelová komunikace je 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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena*“. Příkladem účelových komunikací jsou nejčastěji stezky, pěšiny, polní či lesní cesty, ale i příjezdové a přístupové cesty k soukromým domům apod. Zákon dále podle okruhu osob, které komunikaci smějí užívat, rozlišuje účelové komunikace veřejně přístupné a veřejně nepřístupné (např. cesty uvnitř oploceného průmyslového areálu, soukromé parkoviště). Jelikož zákon uvádí veřejně přístupnou účelovou komunikaci jako jednu z kategorií pozemních komunikací, a jelikož žadatelé (tedy i

žalobce) v žádosti požadovali rovněž určení, jaké je komunikace kategorie, správní orgány postupovaly zcela v souladu s vůlí žalobce definovanou formulací žádosti. Nejednalo se tedy o procesní pochybení, které by mohlo způsobit žalobci újmu v tom smyslu, že by byl krácen na svých právech vyjádřit se kvalifikovaně k podkladům pro vydání rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu ve vztahu k předmětu řízení tak, jak byl definován žádostí, nelze považovat za nepředvídatelné z důvodů žalobcem namítaných.

21. Soud se neztotožnil ani s namítaným vyznačením právní moci na napadeném rozhodnutí bez splnění zákonných podmínek. Ze spisového materiálu se podává, že napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 10. 8. 2020, žalobci bylo doručeno fikcí dne 24. 8. 2020, téhož dne nabylo s ohledem na § 73 odst. 1 a § 91 odst. 1 správního řádu právní moci, neboť bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu. Žalobce spolu se žadatelkou sice doručili žalovanému dne 21. 8. 2020 zpětvzetí žádosti, ovšem učinili tak až po vydání napadeného rozhodnutí. Zpětvzetí žádosti je však možné pouze do vydání rozhodnutí, tedy do předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení dle § 19 správního řádu. Později tak učinit nelze, neboť vydáním rozhodnutí správní řízení končí, správní orgán je jím vázán a nemůže jej měnit či doplňovat jinak, než zákonem stanoveným způsobem. Takto se vyjádřil též Nejvyšší správní soud, viz rozhodnutí ze dne 27. 10. 2015, č. j. 3 As 27/2015-24. V okamžiku podání zpětvzetí žádosti žalobcem a žadatelkou proto žalovaný nemohl postupovat dle § 66 odst. 1 správního řádu a řízení zastavit, jak požadoval žalobce. Dne 24. 8. 2020, tedy právní mocí napadeného rozhodnutí, se toto rozhodnutí stalo toliko závazným pro účastníky řízení a pro všechny správní orgány.
22. Soud se ztotožnil s námitkou nesprávného zjištění skutkového stavu věci, které se dle žalobce promítlo do posouzení naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, konkrétně definičních znaků souhlasu vlastníka a nezbytné komunikační potřeby. Prvostupňový správní orgán zčásti rezignoval na zjištění skutkového stavu ve vztahu k naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Z rozhodnutí vyplývá, že pojednal sice všechny zákonem požadované definiční znaky, ovšem nikoli způsobem, který by u všech prokázal jejich naplnění. Žalobce nařikal zejména nenaplnění definičních znaků souhlasu vlastníka a nezbytné komunikační potřeby.
23. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, účelová komunikace nemusí být nutně stavbou ve smyslu stavebního zákona, tedy výsledkem stavební činnosti (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 20/2003). Postačí pouhé koleje vyjeté v trávě nebo zpevněné místy kamením či sutí. O přítomnosti účelové komunikace na určitém pozemku nerozhoduje ani to, jak je pozemek zapsán v katastru nemovitostí, přičemž druh pozemku či způsob využití nejsou závaznými údaji (na rozdíl od parcelního čísla a geometrického určení nemovitosti). O tom, že se určitá cesta stává účelovou komunikací, nemusí být dokonce vydáno ani správní rozhodnutí (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ans 2/2007). Účelovou komunikací se určitá „cesta“ stává samovolně ze zákona, a to v okamžiku, kdy splní všechny čtyři znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují. Musí tedy jít o (1) stálo a v terénu patrnou dopravní cestu, která (2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň (4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu. Jakmile jsou tyto čtyři podmínky kumulativně splněny, vzniká veřejně přístupná účelová komunikace. Účelové komunikace, stejně jako ostatní pozemní komunikace, jsou veřejným statkem, což opravňuje kohokoli předmětnou komunikaci bezplatně používat (viz § 19 zákona o pozemních komunikacích). Účelové komunikace jsou vyjma uzavřených areálů zásadně veřejně přístupné, nebyl-li přístup k návrhu vlastníka upraven či omezen rozhodnutím příslušného správního orgánu.
24. Co se týče definičního znaku souhlasu vlastníka, v projednávané věci prokázáno jeho udělení, byť konkludentní, nebylo. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (str. 9-11) vyčerpávajícím

způsobem pojednává teoretickou rovinu této problematiky, když vychází z obecných pravidel stanovených zákonem a judikaturou, cituje z odborné literatury, ovšem tato teoretická stat' není nikterak promítnuta do konkrétních reálií projednávané věci. Pro závěr o udělení souhlasu byt' předchozího vlastníka k obecnému užívání cesty veřejností takové odůvodnění nepostačuje. Ve vztahu k projednávané věci v odůvodnění rozhodnutí chybí podstatná skutková zjištění. Správní orgány svůj závěr založily na tvrzení, že o existenci cesty svědčí podklady ve spise, konkrétně však zmiňují pouze mapové přílohy (letecké snímky v příloze č. 2), které mají prokazovat, že v místě předmětného pozemku existovala cesta již v letech 1947 až 1962, resp. že zde historicky existovala průběžná, byt' nezpevněná, cesta do komplexu lesů a luk. Z cesty v úseku žalobcova pozemku pak vedly nestálé hospodářsky využívané sjezdy na přilehlé zemědělské pozemky. Je tedy prokázáno, že cesta přes žalobcův pozemek vedla, což však svědčí pouze o prosté existenci cesty. Tato skutečnost nic nevypovídá o četnosti a způsobu využívání cesty, tím méně o existenci souhlasu (dřívějšího) vlastníka s jejím obecným užíváním veřejností. Prvostupňový správní orgán pouze konstatoval aktivní nesouhlas současných vlastníků pozemku, aniž by přesvědčivě odůvodnil existenci dříve uděleného souhlasu k užívání. Dříve udělený konkludentní souhlas dovozuje toliko z leteckých snímků a dosavadního průběhu událostí, který ovšem nikterak nekonkretizuje, ani nenaznačuje, jakou spojitost by měl mít průběh událostí s existencí konkludentního souhlasu. Prvostupňový správní orgán rovněž bez relevantních důkazů uvádí, že do okamžiku aktivního nesouhlasu vlastníků předmětného pozemku, tedy žalobce, v místě nikdy nebyly kladeny překážky užívání cesty. Ani tento závěr nelze považovat ve vztahu k naplnění definičních znaků za uspokojivý. Skutečnost, že nebyly kladeny překážky, o veřejném užívání komunikace bez dalšího nesvědčí. Pokud totiž komunikace nebyla třetími osobami užívána, například proto, že její povrch k tomu nebyl uzpůsoben, či proto, že zajišťovala přístup pouze k zemědělským pozemkům a lesu, nebyl ani důvod pro bránění třetím osobám v užívání této komunikace. Žalovaný pochybení prvostupňového správního orgánu nenapravit a odůvodnění v této části nedoplnil. Soud dospěl k závěru, že správní orgány neprokázaly existenci, byt' dřívějšího, souhlasu vlastníka k obecnému užívání pozemku, po kterém vede komunikace, veřejností. Nebylo v prvé řadě prokázáno, že komunikace byla užívána jako veřejná cesta od nepaměti, tento závěr není přesvědčivě prokázán a odůvodněn. Správní orgány rovněž nezjistily, jaký okruh osob komunikaci používal, tedy zda se jednalo o úzký okruh osob se vztahem k přilehlým nemovitostem či jejich vlastníkům, či zda skutečně byla používána blíže neurčeným počtem osob (veřejností), aniž by současně bylo takovému užívání bráněno. Až do roku 2007, kdy vlastníci pozemků, přes které komunikace vede, vlastním nákladem vybudovali zpevněný povrch, existovala komunikace pouze jako nezpevněná cesta tvořená vyjetými koleje v louce. Vzniká proto rovněž pochybnost, zda komunikace před rokem 2007 vykazovala takové kvality, aby mohla být veřejností skutečně obecným způsobem užívána, tedy aby splňovala rovněž 4. podmínku pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí aproboval, aniž by je odpovídajícím způsobem doplnil. Přestože prokazování vytčených skutečností nemusí být snadné, nezabývá to správní orgány povinností zjistit důkladně skutkový stav a se zjištěními se v odůvodnění rozhodnutí náležitě vypořádat, a to nejen formou teoretického diskurzu. Pokud je učiněn závěr o tom, že cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací od nepaměti, musí to být také prokázáno a odůvodněno, a to zcela konkrétně. Je třeba prokázat, že komunikace nebyla používána pouze vlastníky přilehlých nemovitostí a osobami, jimž to bylo umožněno, tedy úzkým okruhem osob, ale za (konkludentního) souhlasu všemi osobami, které ji užít chtěly. To však ze strany správních orgánů učiněno nebylo.

25. Správní orgány se rovněž nedostatečně vypořádaly s naplněním znaku nutné komunikační potřeby. Vycházely opět ze širokého teoretického základu, který však nedokázaly přenést na zjištěný skutkový základ. Jak bylo řečeno výše, komunikace byla až do roku 2007 pouze nezpevněnou cestou, tj. koleje vyjetými v louce. To zakládá pochybnost, zda před rokem 2007 mohla vůbec předpoklad nutné komunikační potřeby splňovat, tedy zda nezačala být třetími osobami hojně

užívána právě až po roce 2007, tedy poté, kdy byla zpevněna na náklady vlastníků pozemků. Tuto skutečnost správní orgány pominuly. Nedbale pojednaly rovněž část odůvodnění, kterou negovaly možnost alternativního dopravního spojení. Jak vyplývá ze spisového materiálu, taková možnost se v projednávané věci naskýtá, správní orgány ji však odmítly. Ačkoli bylo žalobcem poukazováno na alternativní přístup po pozemku ve vlastnictví města Český Krumlov, prvostupňový správní orgán na str. 7-8 toliko konstatoval, že se jedná o úzkou cestu s terénními nerovnostmi neumožňující sjízdnost běžnými vozidly, zejména v zimním období. Na podporu svého tvrzení uvedl, že se alternativní spojnici pokusil projet běžným osobním vozidlem a prorazil o nerovný povrch olejovou vanu. Nejen, že tuto skutečnost nedoložil, ale v zásadě se nemůže jednat o argument, který by sám o sobě dokládal, že alternativní dopravní varianta není v projednávané věci přípustná. Vzápětí správní orgán uvádí, že tato alternativní spojnice je běžně užívána pěšími a cyklisty při přesunech do jednotlivých částí města i k turistice, což rovněž odporuje jeho předešlým závěrům o nesjízdnosti. Prvostupňovým správním orgánem nebylo dostatečně prokázáno, že použití komunikace přes pozemek žalobce není cestou z „pohodlí“, resp. že se jedná skutečně o nutnou komunikační potřebu. Žalovaný závěry prvostupňového správního orgánu přesto aproboval, ačkoli je zde pochybnost, zda by tato alternativní komunikace, případně po zpevnění povrchu, nemohla sloužit stejně, jako komunikace z části vedoucí po pozemku ve vlastnictví žalobce. Není povinností vlastníků pozemků suplovat svými finančními prostředky budování zpevněného povrchu na komunikaci, jejíž sjízdnost je pak pro veřejnost komfortnější.

26. Žalobcovu námitku vytykající, že před prvostupňovým správním orgánem bylo vedeno řízení o určení existence či neexistence místní komunikace, protože žalobce nemohl uplatnit námitky, které by jinak uplatnil ve vztahu k definičním znakům, bylo-li by řízení vedeno ve věci účelové komunikace, soud nepřisvědčil z důvodů, které uvedl výše, když vyvrátil námitku nařikající změnu předmětu řízení. Žalobce tedy nebyl zbaven možnosti uplatnit ve správním řízení relevantní námitky, neboť řízení, které bylo vedeno o žalobcově žádosti, zcela respektovalo předmět řízení tak, jak jej žalobce vymezil. Soud souhlasí se žalobcem, že správní orgán byl povinen opatřit takové důkazy, aby mohl učinit přesvědčivý závěr o naplnění či nenaplnění definičních znaků účelové komunikace. Skutečnost, že v žalobcem namítaném nedostatečném vypořádání naplnění definičních znaků souhlasu vlastníka a nezbytné komunikační potřeby správní orgány nedokázaly nashromáždit dostatečný důkazní materiál a náležitě odůvodnit své závěry, soud pojednal výše.

Závěr a náklady řízení

27. Soud má za to, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisovém materiálu, a proto napadené rozhodnutí zrušil dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud současně dle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť skutkový stav, který byl vzat základ rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění. V rámci tohoto řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. Žalovaný v dalším řízení odpovídajícím způsobem zhodnotí naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace a za tímto účelem si obstará dostatečný důkazní materiál.
28. Vzhledem k tomu, že soud rozhodl dle § 76 odst. 1 písm. b), nebylo třeba k projednání žaloby nařizovat jednání.
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první 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. Žalovaný, který neměl v soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení mají osoby na řízení zúčastněné právo na náhradu nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Protože soud těmto osobám žádné

povinnosti neuložil, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalobce, v jeho případě představují náklady řízení zaplacený soudní poplatek a odměnu advokáta.

30. Náklady zastoupení spočívají v odměně za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) 2 x 3 100 Kč, celkem v částce 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů za dva úkony právní služby v částce 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky); tedy 6 800 Kč. Tato částka se navyšuje o DPH (1 428 Kč), neboť zástupce žalobce je plátcem DPH, celková částka tak činí 8 228 Kč. K této částce se připočítává částka 3 000 Kč vynaložená na soudní poplatek. Celkovou částku náhrady nákladů řízení ve výši 11 228 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

České Budějovice dne 2. února 2021

Mgr. Helena Nutilová v.r.
předsedkyně senátu