



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobců: a) **M. J.**
bytem X
b) **J. B.**
bytem X
oba zastoupeni advokátem JUDr. RNDr. Jiřím Exnerem
sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti: 1) **K. B. s.r.o., IČO X**
sídlem X
zastoupena advokátkou JUDr. Kateřinou Koberovou
sídlem Revoluční 763/15, Praha 1
2) **M. Š.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2017, č. j. 112166/2017/KUSK-DOP/Hir,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2017, č. j. 112166/2017/KUSK-DOP/Hir, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům rovným dílem na náhradě nákladů řízení částku 27 040 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. RNDr. Jiřího Exnera.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2017, č. j. 112166/2017/KUSK-DOP/Hir (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu L. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 6. 2017, č. j. 195/16/17-1 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně deklaroval, že (i) na pozemku parc. č. X, mimo oplocenou část, v katastrálním území L., neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace a (ii) pozemek parc. č. X, mimo oplocenou část, v katastrálním území L., je uzavřený areál dle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).
2. Žalobci v žalobě namítají, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to ve vztahu k jeho nepředvídatelnosti stran jejich legitimního očekávání, které vzniklo v důsledku předchozích rozhodnutí žalovaného, kterými byla v projednávané věci dříve rušena rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný pětkrát rozhodl o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pokaždé jej upozornil na řadu skutečností, s nimiž se ve zrušených rozhodnutích nevypořádal, čímž je učinil nepřezkoumatelnými. Tak tomu bylo i v předposledním zrušujícím rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2017, č. j. 165085/2016/KUSK-DOP/Nech. Přestože v prvostupňovém rozhodnutí správní orgán I. stupně na většinu z výtek žalovaného opětovně nereagoval, žalovaný na řádný přezkum tohoto rozhodnutí k odvolání žalobců již rezignoval a napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Argumentace, kterou k tomu použil, se zcela odchylovala od argumentace obsažené v odůvodnění předchozích pěti zrušovacích rozhodnutí žalovaného. Žalovaný ve vypořádání odvolacích důvodů uvádí, že dokud v dané věci nebylo pravomocně rozhodnuto (v předmětném deklaratorním řízení), nelze mít za jakkoli právně relevantní argumentaci, že účelová komunikace vzniká „ze zákona“. S tímto východiskem se žalobci neztotožňují a považují je za podstatnou příčinu zvratu (podle jejich přesvědčení nezákonného) v úvahách žalovaného o předmětu řízení. Přitom žalovaný ve svém předchozím rozhodnutí ze dne

6. 10. 2015, č. j. 097618/2015/KUSKDOP/Nech, sám uvedl, že „*teprve až bude vybudována komunikace podél silnice X, poté VPUK na pozemku společnosti G. S. s.r.o. zanikne a odpadne nutná komunikační potřeba po pozemku X*“. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela opustil posuzování otázky existence veřejně přístupné účelové komunikace z pohledu jejích konstantně aplikovaných znaků. Namísto toho se spekulativně (a nepřesně) zabýval problematikou katastrální evidence, vadami v postupech stavebního úřadu, absencí účasti silničního správního úřadu ve stavební administrativě atd. Obsáhle interpretuje související judikaturu, aniž by však rozvedl, k jakým skutečnostem zjištěným v daném řízení ji vztahuje.

3. Žalobci dále uvedli, že jim nelze klást k tíži, že správní orgán I. stupně připustil vynětí podstatných dokumentů, která sám před zahájením řízení vydal a na jejichž důkazní význam žalobci jako žadatelé o rozhodnutí poukazovali, ze správního spisu a že se nikdy ani po závazném pokynu žalovaného (jako nadřízeného správního orgánu) s těmito důkazními prostředky nevypořádal. Žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl, proč na tuto důkazní linii rezignoval, když správnímu orgánu I. stupně ve svých předchozích rozhodnutích uložil vypořádat se zejména s existencí osvědčení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X, k. ú. L., jakož i s konkludentním souhlasem 1. osoby zúčastněné na řízení, ale ten se tím neřídil.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že považuje za nesporné následující skutečnosti: Cesta na pozemku parc. č. X, k. ú. L., vede podél celé jižní strany tohoto pozemku a pokračuje přes hranice s pozemkem žalobců (parc. č. X, k. ú. L.), přičemž je volně přístupná v celé její délce až k hranici pozemku žalobců. Tato cesta slouží jako přístup a/nebo příjezd k určitým cizím nemovitostem a k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. Jižní strana pozemku parc. č. X (nyní X) byla „od nepaměti“ používána žalobci k přístupu na jejich nemovitost a žalobci trpěli „od nepaměti“ užívání jižní strany tohoto pozemku dalšími vlastníky k přístupu k jejich nemovitostem. Rovněž nabyvatel vlastnického práva (1. osoba zúčastněná na řízení) k pozemku parc. č. X, k. ú. L., strpěl užívání tohoto pozemku pro přístup na další nemovitosti, přičemž daná cesta může sloužit k přístupu i dalších osob, nejen žalobců, nicméně v užívání dané cesty nyní brání. V řízení rovněž nebylo zjištěno jakékoliv jiné komunikační napojení pozemku žalobců (parc. č. X, k. ú. L.) na veřejně přístupnou komunikaci, neboť mezi tímto pozemkem a ulicí Kutnohorská v L. je záchytný příkop. Také z kupní smlouvy o prodeji pozemku parc. č. X, k. ú. L., vyplývá, že na daném pozemku je plánované vedení pozemní komunikace, kdy z výkresové dokumentace územního a stavebního řízení (přiložené k podání ze dne 22. 4. 2013 a 13. 7. 2016) je daná komunikace vyznačena a zakreslena jako pokračující na další pozemky. Svůj nesouhlas s užíváním pozemku parc. č. X, k. ú. L., 1. osoba zúčastněná na řízení vyjádřila až 21. 4. 2017 (teoreticky již 30. 7. 2013), nicméně žalovaný považuje za nesporné, že do 30. 7. 2013 nevyslovila 1. osoba zúčastněná na řízení nesouhlas, tudíž konkludentně souhlasila s jeho užíváním. Konkrétně k žalobnímu bodu žalobců žalovaný neuvedl ničeho. Vzhledem k výše uvedenému žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a požadoval náhradu nákladů řízení.
5. Žalobci v následné replice považují vyjádření žalovaného za *sui generis* uznání jejich nároku, neboť žalovaný ve svém vyjádření skutkově dospěl k závěru, že na pozemku parc. č. X, k. ú. L., se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný ve svém vyjádření nicméně neobjasnil, jakou úvahou na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl k závěru, že je nutno potvrdit prvostupňové rozhodnutí a v čem tedy že spočívá

nedůvodnost žaloby. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobci shledávají v hrubém prolomení imperativu předvídatelnosti veřejnoprávních rozhodnutí.

6. Ve vyjádření k žalobě 1. osoba zúčastněná na řízení uvedla, že skutečnost, že napadené rozhodnutí je jiné než rozhodnutí téhož orgánu v téže věci vydané dříve, je pro přezkum napadeného rozhodnutí irelevantní. Ve zbývajících částech se 1. osoba zúčastněná na řízení vyjadřuje ke skutkovým skutečnostem stran právního posouzení znaků veřejně přístupné účelové komunikace a k historii celého případu.
7. Na vyjádření 1. osoby zúčastněné na řízení reagovali žalobci replikou, v níž se pouze z procesní opatrnosti zabývají skutkovými okolnostmi uváděnými danou na řízení zúčastněnou osobou. Stran vymezení předmětu projednávaného řízení žalobci uvedli, že se ničeho na jejich procesním postoji nezměnilo.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
9. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V takovém případě soud rozhodnutí zruší bez nařízení jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Podáním žalobců ze dne 22. 4. 2013, které bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 26. 4. 2013, bylo zahájeno správní řízení ve vztahu k určení, zda komunikace nacházející se na pozemku parc. č. X, k. ú. L., je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, či nikoliv.
11. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 31. 7. 2013, č. j. 147/12-6, deklaroval, že na pozemku parc. č. X, mimo oplocenou část, v katastrálním území L., neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 3. 2014, č. j. 131751/2013/KUSK-DOP/Svo, rozhodnutí ze dne 31. 7. 2013, č. j. 147/12-6, zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí uvedl, že celý postup správního orgánu I. stupně před vydáním rozhodnutí měl natolik závažné procesní vady, že mohly mít vliv na jeho zákonnost, přičemž v dalším projednání věci se měl správní orgán I. stupně zaměřit nejen na dodržování procesních práv účastníků, ale měl se i věcně zabývat jednotlivými znaky veřejně přístupné účelové komunikace, u kterých měl své závěry řádně zdůvodnit.
12. Následně správní orgán I. stupně vydal ve věci meritorní rozhodnutí ze dne 19. 8. 2014, č. j. 137/2013-3, kterým deklaroval, že na pozemku parc. č. X, mimo oplocenou část, v katastrálním území L., neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2014, č. j. 151176/2014/KUSK-DOP/Nech, rozhodnutí ze dne 19. 8. 2014, č. j. 137/2013-3, zrušil a věc vrátil k novému projednání. V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí uvedl, že

rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť správní orgán I. stupně neuvedl jakým způsobem, jak a proč hodnotil příslušné důkazní prostředky. Dále se správní orgán I. stupně nijak nevypořádal s posouzením nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Zároveň žalovaný opakovaně poukázal na to, jakými kritérii se správní orgán I. stupně má zabývat při posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž konstatoval, že správní orgán I. stupně se těmito kritérii nijak nezabýval. Z věcného hlediska se žalovaný (pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně) rozhodnutím nezabýval.

13. Poté správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 3. 4. 2015, č. j. 137/13/14-3, deklaroval, že na pozemku parc. č. X, mimo oplocenou část, v katastrálním území L., neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 10. 2015, č. j. 097618/2015/KUSK-DOP/Nech, rozhodnutí ze dne 3. 4. 2015, č. j. 137/13/14-3, zrušil a věc vrátil k novému projednání. V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí uvedl, že celé rozhodnutí ze dne 3. 4. 2015 je nepřezkoumatelné a zmatečné. Rovněž uvedl, že *„konstatuje, že teprve až bude vybudována komunikace podél silnice X, poté tato, dle názoru odvolacího orgánu, VPUK [veřejně přístupná účelová komunikace; pozn. soudu], na pozemku společnosti G. S. s.r.o., zanikne. Vybudováním komunikace podél silnice X odpadne potřeba nutné komunikační potřeby po pozemku p.č. X v k.ú. L.“* Dále žalovaný pokračoval konstatováním, že *„prvoinstanční orgán v rámci řízení zjišťuje skutkový stav, a z něj vyvozuje logické závěry a konstatuje existenci či neexistenci všech zákonných znaků VPUK. Rozhodnutí správního orgánu neumísťuje komunikaci, pouze zjišťuje existenci či neexistenci VPUK na již existující komunikaci. Správní orgán pouze potvrzuje, že se tam VPUK nachází či nenachází, tj. deklaruje, ale neumísťuje. Zkoumá se tedy faktický stav, nikoliv čísla parcelní. Silničnímu správnímu úřadu tedy nepřísluší kontrolovat stav katastrálního operátu. Ani způsob využití pozemku v katastru není dogmatem, ale může se měnit podle skutečného využití. Jedná se pouze o evidenci.“* a že *„pro nezbytnou cestu a věcná práva vznikající ze zákona se nebere v potaz zápis v rejstříku a nezáleží na tom, jak je užívání pozemku zapsáno“* (zvýrazněno soudem).
14. Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 6. 1. 2016, č. j. 137/13/15-3, deklaroval, že na pozemku parc. č. X, mimo oplocenou část, v katastrálním území L., neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 5. 2016, č. j. 039361/2016/KUSK-DOP/Nech, rozhodnutí ze dne 6. 1. 2016, č. j. 137/13/15-3, zrušil a věc vrátil k novému projednání. V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí uvedl, že právní názor vyjádřený ve zrušovacím rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2015 správní orgán I. stupně zcela ignoroval a navíc ze spisu vyjmul část spisové dokumentace. Pro tyto důvody bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřezkoumatelné a zmatečné. Kromě jiného žalovaný rovněž citoval z vyjádření správního orgánu I. stupně ze dne 9. 5. 2012, ve kterém správní orgán I. stupně uvedl, že *„... vlastník pozemku p.č. X tento pozemek na své jižní straně v celé jeho délce úměrně zmenšil a oplocením tím vytvořil 1/2 šířky komunikace, která je v současnosti ke svému účelu, byť omezeně, již využívána. Svým významem tudíž splňuje dikci ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pro kategorii veřejně přístupné účelové komunikace.“* Žalovaný dále citoval ze sdělení Ing. Ř., předsedy stavební komise obce L., ze dne 8. 2. 2010, ze kterého vyplývá, že *„stavební komisi byla předložena dne 07.01.2010 žádost o vyjádření k vydání povolení stavby oplocení pozemku p.č. X a X v k.ú. L. (pozemek p.č. X byl rozdělen geometrických plánem č. 816-39/2009 na pozemek p.č. X a X v k.ú. L.) firmy D.-S., s.r.o. S ohledem na budoucí využití pozemku označeného číslem X jako*

½ obslužné komunikace pro celou lokalitu, se nesouhlasilo s umístěním vjezdových vrat v p.č. X a nesouhlasilo se s oplocením tohoto pozemku.“ Zde žalovaný konstatoval, že na oddělené části pozemku parc. č. X vznikla komunikace pro celou lokalitu, v rozhodnutí o umístění stavby označená samostatným parc. č. X. Žalovaný rovněž konstatoval, že tyto dokumenty byly ze správního spisu vyjmuty.

15. Poté správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 30. 8. 2016, č. j. Lou 195/16-3, deklaroval, že na pozemku parc. č. X, mimo oplocenou část, v katastrálním území L., neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2017, č. j. 165085/2016/KUSK-DOP/Nech, rozhodnutí ze dne 30. 8. 2016, č. j. Lou 195/16-3, zrušil a věc vrátil k novému projednání. V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí uvedl, že právním názorem vyjádřeným ve zrušovacím rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2015 a zrušovacím rozhodnutí ze dne 18. 5. 2016 se správní orgán I. stupně sice zabýval, ale nerespektoval jej. Dále žalovaný konstatoval, že v přístupu na pozemek parc. č. X, k. ú. L., není bráněno a komunikace tam se nacházející je užívána bez omezení několik let (tj. minimálně od 2. 11. 2010 do 30. 7. 2013). První osoba zúčastněná na řízení proto konkludentně souhlasila s tím, že část jejího pozemku bude sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace (toto strpěla), neboť v takovém okamžiku nevyslovila kvalifikovaný nesouhlas. Na skutečnost, že část daného pozemku bude využita jako veřejná komunikace, byla 1. osoba zúčastněná na řízení upozorněna v kupní smlouvě ze dne 28. 12. 2007. Žalovaný také konstatoval, že *„v řízení není pochyb o tom, že v současné době neexistuje plnohodnotná (vlastně neexistuje žádná) alternativa přístupu [na pozemek žalobců]“* (doplněno soudem). Žalovaný dále poukázal na absentující argumentaci správního orgánu I. stupně stran sdělení Ing. Ř. ze dne 8. 2. 2010 a stran vyjádření správního orgánu I. stupně ze dne 9. 5. 2012.
16. Konečně správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým rozhodl tak, jak je uvedeno v bodu 1 odůvodnění tohoto rozsudku. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejprve odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), jakož i Ústavního soudu. Dále na základě výpisu z katastru nemovitostí k pozemku parc. č. X, k. ú. L., žalovaný konstatoval, že daný pozemek není určen jako pozemní komunikace k obecnému užívání, neboť druh a způsob jeho využití je „jiná plocha“. Žalovaný se také zabýval skutečnostmi vyplývajícími z řízení o dělení pozemku parc. č. X, k. ú. L., z nichž dovozuje, že si žalobci „účelově“ nezajistili dostatečné dopravní spojení jejich pozemku se silnicí ani si tuto podmínku nevynutili v rámci kupní smlouvy, kterou část daného pozemku prodali 1. osobě zúčastněné na řízení. Skutečnost, že část pozemku parc. č. X, k. ú. L., je neoplocená, nezakládá obecné užívání tam nacházející se cesty. Dále žalovaný dovodil na základě § 980 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 19 zákona o pozemních komunikacích, že úvaha žalobců o tom, že po rozdělení příslušného pozemku mají zajištěno dopravní spojení přes část parcely č. X, k. ú. L., je lichá, neboť obecné užívání na daném pozemku nebylo konstituováno ani deklarováno, a proto fakticky přetrval soukromoprávní charakter užívání části daného pozemku. V další části svého odůvodnění žalovaný dovodil, že žalobci neprokázali legitimní omezení základních práv 1. osoby zúčastněné na řízení stran proporcionality omezení jejího vlastnického práva, a to zejména s odkazem na ustanovení o vyvlastnění v zákoně o pozemních komunikacích. Stran 2. osoby zúčastněné na řízení žalovaný poté dovodil, že přístup

k jejímu pozemku parc. č. X, k. ú. L., nebyl zajištěn v rámci obecného užívání, ale pouze v rámci užívání omezeného kruhu uživatelů nebo „zvykově“, bez toho, aby svou nemovitost zatížili věcným právem pozemkové služebnosti. Dále žalovaný vypořádal odvolací důvody žalobců, zejména uvedl, že „nelze mít ani za jakkoli právně relevantní argumentaci, že účelová komunikace pouze vzniká ze zákona“. Rovněž uvedl, že „[p]okud bylo původní rozhodnutí prvoinstančního orgánu odvolacím orgánem zrušeno a vráceno k novému projednání věci, nejedná se o pokračování v řízení (viz § 65 správního řádu), ale nově vedené řízení.“. Poté žalovaný dovodil, že z kupní smlouvy ze dne 28. 12. 2007 nevyplývá, že by se 1. osoba zúčastněná na řízení zavázala oddělit část převáděného pozemku k veřejnému užívání, přičemž žalobci ani nepředložili žalovanému důkazy o tom, že na pozemku parc. č. X, k. ú. L., se nachází stavba komunikace. Konkrétně uvedl, že „[o]dvolatelé namítají vznik stavby komunikace na pozemku parc.č. X, aniž tuto skutečnost dokládají konkrétním konstitutivním rozhodnutím či opatřením speciálního stavebního úřadu v této věci (dopravně liniová stavba musí být řádně rozhodnutím povolené a poté, na základě kolaudační prohlídky, dána opatřením do užívání)“. V závěru žalovaný opakovaně poukázal na judikaturu NSS, Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, přičemž uvedl, že žalobci nedostatečně prokázali jimi tvrzené skutečnosti a správní orgán I. stupně neměl povinnost toto jejich pochybení napravovat v rámci deklaratorního řízení zahájeného na jejich žádost. Žalobci podle žalovaného neprokázali existenci souhlasu 1. osoby zúčastněné na řízení s užíváním části jejího pozemku v režimu veřejného užívání ani existenci jejich nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Důkaz geometrickým plánem k části pozemku parc. č. X, k. ú. L., která měla vyčlenit část týkající se dané pozemní komunikace pod parc. č. X, žalovaný nepovažoval za dostatečný důkaz k prolomení ochrany vlastnického práva 1. osoby zúčastněné na řízení, neboť přiměřeným zásahem je v dané věci zajištění přístupu pomocí pozemkové služebnosti.

Posouzení žaloby soudem

17. Žalobci namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť napadené rozhodnutí je v kontextu předcházejících druhostupňových rozhodnutí žalovaného v totožné věci zcela nepředvídatelné. Žalovaný se měl odchýlit od svého předchozího právního názoru (ze kterého vyplývá, že na pozemku parc. č. X, k. ú. L. se v jižní části pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace), přičemž tuto zásadní změnu nijak neodůvodnil.
18. Podle § 2 odst. 4 správního řádu dbá správní orgán, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
19. Podle § 6 odst. 2 věty první správního řádu správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.
20. Podle § 73 odst. 2 části věty před středníkem správního řádu je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány.
21. Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní

názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání.

22. Soud se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť důvodnost této námítky by bránila jeho věcnému přezkumu. V této souvislosti bylo nezbytné posoudit, zda žalovaný jako odvolací správní orgán je vázán svým vlastním právním názorem vyjádřeným v totožné věci v odůvodnění svého předchozího rozhodnutí o odvolání, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.
23. V rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011-82, NSS rozlišil vyhotovení správního rozhodnutí od jeho vydání a dospěl k závěru, že právě okamžikem vydání správního rozhodnutí je správní orgán vázán rozhodnutím svým. Uvedl, že „[f]ormální náležitosti rozhodnutí především osvědčují, že rozhodnutí je aktem vrchnostenské aplikace práva orgánem veřejné moci. Datum vyhotovení je jednou z takových formálních náležitostí písemného vyhotovení rozhodnutí. Jeho smyslem a účelem je ukázat, ve kterém okamžiku se „pro domo“ (tedy uvnitř správního orgánu a pro jeho vnitřní účely) fakticky završil rozhodovací proces správního orgánu, tj. kdy byly zformulovány názory na skutkové a právní otázky, jež jsou předmětem správního rozhodnutí do jeho textu. Význam data vyhotovení rozhodnutí je však výrazně menší než význam data jeho vydání. [...] **Teprve vydání rozhodnutí má totiž účinky vně správního orgánu v tom smyslu, že jím je správní orgán dále zásadně vázán**“ (zvýrazněno soudem). Závěry NSS považuje soud v projednávané věci za příléhavé a aplikovatelné. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že napadené rozhodnutí a jemu předcházející odvolací rozhodnutí žalovaného byla předána k doručení (vypravena) a doručena příslušným adresátům. Podle soudu však odvolací správní orgán není vázán pouze svými předchozími rozhodnutími v téže věci jako takovými (jejich výroky), nýbrž je vázán i svým právním názorem v nich vyjádřeným.
24. Ačkoliv to totiž § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu nestanoví výslovně, vázanost právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí odvolacího správního orgánu se vztahuje nejen na prvostupňový správní orgán, nýbrž rovněž na odvolací správní orgán samotný. Tento závěr lze dovodit z toho, že proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vydaného po novém projednání lze podat odvolání. Odvolací správní orgán se přitom musí v rámci úplného revizního principu (srov. § 89 odst. 2 větu první správního řádu) při přezkumu rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vydaného po novém projednání poté, co bylo jeho předchozí rozhodnutí odvolacím správním orgánem zrušeno a věc mu byla vrácena, zaměřit primárně na to, zda prvostupňový správní orgán respektoval jeho právní názor vyjádřený v jeho dřívějším zrušovacím rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Pokud by prvostupňový správní orgán v novém projednání právní názor odvolacího správního orgánu nerespektoval a jeho rozhodnutí vydané po novém projednání by bylo s tímto právním názorem v rozporu, jednalo by se o rozhodnutí nezákonné (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25) a jako takové by je odvolací správní orgán zásadně musel v odvolacím řízení zrušit, popřípadě (v souladu s dříve vyjádřeným právním názorem) změnit.
25. Uvedenému závěru o „sebevázanosti“ odvolacího správního orgánu vlastním právním názorem (v konkrétní věci) vyjádřeným v zrušovacím rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu svědčí rovněž základní zásady činnosti správních orgánů. Jednak pro něj hovoří zásady procesní ekonomie a racionality řízení (§ 6 odst. 2 věta první správního řádu), v souladu s nimiž je to, aby nedocházelo k opakované instanční kontrole prováděné

odvolacím správním orgánem, který takovou kontrolu již jednou provedl. Naopak v souladu s těmito zásadami by mělo dojít k co nejrychlejšímu konečnému rozhodnutí věci, se kterým je libovolné odchylování se odvolacím správním orgánem od právního názoru jím samým v téže věci již jednou vyjádřeným jednoznačně v rozporu. Vedle toho § 2 odst. 4 správního řádu po správních orgánech požaduje, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Za využití logického argumentu *a fortiori* je nutné danou zásadu vyložit tak, že pokud se na základě zásady legitimního očekávání a rovnosti může účastník řízení dovolávat obdobného rozhodnutí ve vztahu k ostatním blíže neurčeným účastníkům správních řízení, kteří se ocitli v obdobné situaci, tím spíše se takový účastník může uvedených zásad dovolávat ve svém vlastním správním řízení, ve kterém odvolací správní orgán vydal několik správních rozhodnutí (které nadto následně nabyly právní moci a nebyly předepsaným způsobem zrušeny), ze kterých vyplývá konstantní právní názor odvolacího správního orgánu.

26. Žalovaný se proto mylí, pokud v napadeném rozhodnutí uvádí, že důsledkem zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně je vedení nového řízení, a tedy že předchozí právní názor žalovaného je irelevantní. Takový výklad zcela odporuje zásadě jednotnosti správního řízení a povaze zrušovacího rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a s ní související vázaností právním názorem odvolacího správního orgánu pro další fázi řízení. Soud uvádí, že v takovém případě nenastává diskontinuita v řízení způsobená zrušením rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť věc je poté vrácena správnímu orgánu k novému projednání [srov. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], nikoliv k novému (nesouvisejícímu) řízení, které by zrušujícím rozhodnutím bylo nějak „izolováno“ od předchozího vývoje v řízení a předchozích právních názorů žalovaného za nezměněné skutkové situace. Vázanost žalovaného právním názorem, který žalovaný vyslovil ve svých předcházejících rozhodnutích je proto podle soudu dána, byť rovněž soud uznává, že tato vázanost není absolutní.
27. Změna v právním názoru odvolacího správního orgánu je totiž za splnění určitých podmínek dovolená, přičemž pro takovou změnu zde musí být objektivní důvod. Ten může spočívat v podstatné změně skutkových nebo právních okolností. Může se tak stát rovněž v důsledku vyjádření závazného právního názoru správním soudem, popřípadě změny judikatury, tj. v důsledku rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, rozhodnutí Ústavního soudu či některého z evropských či mezinárodních soudních orgánů. Skutečnost, že se odvolací správní orgán již napříště necítí vázán svým vlastním právním názorem vyjádřeným v konkrétní věci ve zrušovacím rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu však musí být odvolacím rozhodnutím náležitě vysvětlena a odůvodněna. To však žalovaný v napadeném rozhodnutí neučinil a se svými předchozími rozhodnutími se v dané věci nijak argumentačně nevyrovnal.
28. Ze skutkových okolností vyplývajících z obsahu správního spisu nevyplývá, že by v projednávané věci došlo od okamžiku, kdy bylo vydáno rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2014, ke změně skutkových okolností. Tento závěr je potvrzen i samotným žalovaným v jeho vyjádření k žalobě, ve kterém žalovaný zcela rezignoval na zdůvodnění svých závěrů uvedených v napadeném rozhodnutí a pouze se omezil na konstatování naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na pozemku 1. osoby zúčastněné na řízení. Ty se však v průběhu celého správního řízení nijak nezměnily. Žalovaný ani netvrdí, že by došlo k nějakému podstatnému vývoji v rámci relevantní judikatury českých či evropských

soudů. Žalobci mají proto pravdu, jestliže za této situace namítají, že je napadené rozhodnutí překvapivé, nepředvídatelné a v rozporu s předchozím postojem a právním názorem žalovaného. V napadeném rozhodnutí se žalovaný na rozdíl od svých předchozích rozhodnutí ve věci zcela nečekaně odklonil od svého závěru, že pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) na pozemku parc. č. X, k. ú. L., je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. bod 13 odůvodnění tohoto rozsudku), přičemž k tomuto závěru žalovaný vedl správní orgán I. stupně konstantně již od svého prvního zrušujícího rozhodnutí ze dne 11. 3. 2014.

29. Soud nemohl přehlédnout ani tu skutečnost, že ve všech rozhodnutích, která předcházela vydání napadeného rozhodnutí, žalovaný nejprve shrnul dosavadní historii věci, včetně uvedení svých rozhodnutí, kterými byla zrušena nepřezkoumatelná rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nicméně v napadeném rozhodnutí od této praxe bez dalšího upustil. To nasvědčuje závěru, že si žalovaný rozporu napadeného rozhodnutí s jeho předchozím právním názorem byl sám vědom. Vzhledem k uvedenému je podle soudu napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato žalobní námitka je proto důvodná. Důvodnost této námitky brání věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí bez jednání zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
31. Nad rámec uvedeného soud uvádí, že správní spis neobsahuje podstatnou část dokumentace, konkrétně je jako první dokument založena žádost žalobců ze dne 22. 4. 2013, nicméně druhým dokumentem je následně až rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2015, tj. ve správním spise chybí dokumentace za více než 2 roky, aniž by to bylo jakkoliv zdůvodněno ze strany žalovaného nebo správního orgánu I. stupně, přičemž z dostupných rozhodnutí žalovaného vyplývá, že řízení v tomto časovém úseku probíhalo. Chybějící listiny je tedy třeba do správního spisu doplnit.
32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci měli ve věci úspěch, a proto jim náhrada nákladů řízení náleží. Ta zahrnuje náklady na zaplacený soudní poplatek ve výši 2 x 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Zástupci žalobců nenáleží náhrada DPH, neboť není plátcem DPH. Zástupce žalobců provedl v řízení v zastoupení každého ze žalobců čtyři právní služby po 2 480 Kč [převzetí a příprava zastoupení a tři písemná podání soudu (žaloba, replika k vyjádření žalovaného a replika k vyjádření 1. osoby zúčastněné na řízení) – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Odměna za zastupování každého ze žalobců tak činí 9 920 Kč. K odměně za právní služby v souhrnné výši 19 840 Kč byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 27 040 Kč je žalovaný povinen žalobcům rovným dílem uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů užitého na základě § 64 s. ř. s., a to k rukám zástupce žalobců ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
33. Jelikož osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti

s nimiž by jim vznikly náklady, a jelikož soud neshledal ani existenci důvodů hodných zvláštního zřetele, rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. října 2020

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu