



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **D. H.,**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Dorotou Líbalovou
sídlem Šubertova 1353/4, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2017, č. j. 036268/2017/KUSK-DOP/Hir,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2017, č. j. 036268/2017/KUSK-DOP/Hir, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Doroty Líbalové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobce se 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.“), podanou dne 28. 7. 2017, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný na základě samostatně podaných odvolání žalobce a společnosti C. D. s. r. o., IČO X (dále jen „společnost C.“ nebo „společnost“), zrušil rozhodnutí Městského úřadu D., silničního správního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1023/2015/TA, a současně správní řízení zastavil. Správní orgán prvního stupně ve svém (zrušeném) rozhodnutí I. výrokem rozhodl, že bezejmenná komunikace u jezu na pozemcích p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území D. byla

zařazena do pasportu místních komunikací města D. jako místní komunikace IV. třídy chybně, a proto platilo, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci, která slouží jako obslužná komunikace vlastníkům sousedních pozemků i veřejnosti. Podle II. výroku téhož rozhodnutí nebyla společnost C. povinna odstranit pevnou překážku na komunikaci.

2. Žalobce předně tvrdí, že proti II. výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal včas odvolání. Odvolání společnosti C. naproti tomu včasné nebylo, neboť tato společnost podala jen blanketní odvolání, které doplnila po stanovené lhůtě. Postup žalovaného, který zrušil celé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, byl nesprávný, neboť žalobce odvolání proti I. výroku nepodal a odvolání společnosti C. bylo i podle žalovaného opožděné. Odvolání společnosti C. tedy měl žalovaný zamítnout a v rozsahu I. výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdit.
3. Napadené rozhodnutí je dle žalobce též nepřezkoumatelné. Žalovaný totiž k důvodu pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze uvedl, že správní řízení bylo zmatečné, postup prvostupňového orgánu a evidence jím prováděných úkonů nedostatečné a vlastní odůvodnění nebylo možné právně přezkoumat ve smyslu závazné právní úpravy. Žalovaný jím vytýkané vady nekonkretizoval a nevysvětlil, proč rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a řízení zastavil, ani neobjasnil, proč nebylo možné ve správním řízení po odstranění vad pokračovat. Žalobce je přesvědčen o tom, že postup podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „správní řád“) přichází do úvahy jen u řízení zahájených *ex offio*.
4. Žalobce žalovanému dále vytýká, že vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 158/2012-63, a opomenul závěr vyslovený ve stále aktuálním rozsudku téhož soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, publikovaném pod č. 1486/2008 Sb. NSS (oba rozsudky jsou stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí správních soudů dostupné na www.nssoud.cz). Otázku charakteru účelové komunikace tedy měl správní orgán prvního stupně posoudit v řízení o odstranění pevné překážky jako otázku předběžnou.
5. Navzdory tomu, že I. výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neměl být zrušen, se žalovaný zabýval charakterem komunikace. Jeho úvahy však byly obecné a žalovaným citovaná judikatura mnohdy nepřipadná. S názorem žalovaného ohledně charakteru dotčené komunikace žalobce nesouhlasí a nesdílí jeho názor o tom, že by měl podat samostatnou žádost o zahájení deklaratorního řízení. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí navíc není zjištělné, které skutečnosti měl žalovaný za prokázané a jakými úvahami se řídil. S odvolacími námitkami žalobce se žalovaný nevypořádal, jen konstatoval, že žalobce není obeznámen se závaznou judikaturou. Požadované odstranění pevné překážky žalovaný pokládal až za druhotný problém a více se touto problematikou nezabýval. K instalaci závory na veřejně přístupné komunikaci pak žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015-68.
6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvádí, že žalobce dne 17. 3. 2015 požádal o „zajištění průchodu a průjezdu“ na veřejně přístupné komunikaci, v žádosti neuvedl datum narození a tímto jeho podáním bylo zahájeno správní řízení. Dne 11. 4. 2015 žalobce opětovně požádal o „zajištění průchodu a průjezdu“ a o odstranění pevné překážky, přičemž opět neuvedl datum narození. Dne 17. 2. 2015 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, které žalobci doručil dne 7. 4. 2015 a které žalobce napadl dne 20. 4. 2015 v rozsahu II.

výroku odvoláním. O den později podala společnost C. blanketní odvolání, jež dne 22. 9. 2015 rozsáhle doplnila o odvolací důvody. Ve zbytku žalovaný odkazuje na obsah správních spisů. Závěrem žalovaný konstatuje, že oba správní orgány postupovaly v souladu s hmotněprávními i procesními předpisy, a proto by měl soud žalobu zamítnout.

7. V replice žalobce opakuje, že žalovaný rozhodl nesprávně a navíc napadené rozhodnutí nedostatečně odůvodnil. Tvrzení žalovaného, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s hmotněprávními a procesními předpisy, označuje za překvapivé.

II. Obsah správních spisů

8. Městský úřad D. obdržel žádost společnosti C. ze dne 27. 1. 2015 o odstranění chybného záznamu o místní komunikaci z pasportu komunikací města D.. Ke své žádosti společnost uvedla, že bezejmenná cesta u jezu D4 na pozemcích p. č. X a p. č. X je zřejmě v důsledku administrativní chyby od roku 2012 vedena jako místní komunikace IV. třídy. Na uvedených pozemcích, jež jsou ve vlastnictví společnosti C., prokazatelně žádá taková komunikace ve vlastnictví města není ani nikdy nebyla.
9. Tentýž městský úřad dále obdržel žádost žalobce ze dne 17. 3. 2015 o zajištění průchodu a průjezdu po veřejně přístupné komunikaci na pozemcích p. č. X a p. č. X v obci D., jíž se žalobce jako vlastník pozemků p. č. X, p. č. X a p. č. X výslovně obrátil na silniční správní úřad. Ve své žádosti žalobce uvedl, že dle evidenčního listu města je na pozemcích žalobce umístěna veřejně přístupná komunikace navazující na pozemky p. č. X a p. č. X ve vlastnictví společnosti C.. Žalobce svůj pozemek sousedící s pozemkem společnosti pronajal a nájemce upozornil na to, že příjezdová cesta vede přes pozemek společnosti. Společnost C. však odmítla nájemcům žalobce umožnit vjezd; volnému průjezdu a průchodu bránila závora u vjezdu do kempu. Žalobce ve své žádosti citoval ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 18/2012 Sb. (viz čl. II odst. 3 změnového zákona č. 268/2015 Sb.; dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), podle něhož je vlastník pozemku, na němž se nachází veřejně přístupná komunikace, povinen strpět její užívání. Žalobce konstatoval, že k jeho pozemkům neexistuje jiná alternativa přístupu a že po dlouhá desetiletí neměl on ani jeho předkové s přístupem na pozemky problém. Závěrem žalobce požádal o zajištění průjezdnosti (přístupnosti) komunikace v části vedoucí autokempem, přičemž s odkazem na § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích uvedl, že příslušný silniční správní úřad má pravomoc nařídít odstranění pevné překážky z pozemní komunikace.
10. Ve spise je dále založeno podání ze dne 11. 4. 2015, v němž žalobce shrnul obsah jednání před radou města ze dne 31. 3. 2015 tak, že se společnost C. domáhala vyřazení veřejně přístupné komunikace z pasportu místních komunikací a tvrdila, že se jedná o komunikaci jí vybudovanou na vlastní náklady a zařazenou v pasportu omylem. Žalobce ve svém podání setrval na názoru, že na místní komunikaci nesmí být umístěna překážka a že cesta kempem je místní komunikací bez ohledu na to, že jde o slepou cestu, jejíž trasu společnost částečně změnila a jejíž povrch zkvalitnila. Zařazením komunikace do pasportu byl dle žalobce zcela správně potvrzen dlouhodobě existující stav; vyřazením komunikace z pasportu by byli poškozeni ti vlastníci nemovitostí, pro něž komunikace představuje jedinou přístupovou cestu na jejich pozemky. Žalobce zopakoval, že nadále žádá o zajištění průjezdnosti a přístupnosti komunikace, a to prostřednictvím nařízení vydaného dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.
11. V reakci na žalobcovo podání společnost C. dne 18. 4. 2015 správnímu orgánu prvního stupně sdělila, že podstatou sporu je umožnění bezúplatného přístupu k pozemkům žalobce a odstranění pevné překážky (závory). Tomu se společnost nebránila, avšak jediné za předem dohodnutých a vzájemně odsouhlasených podmínek. O žádosti žalobce by dle společnosti mělo být vedeno deklaratorní řízení podle § 142 správního řádu, v rámci kterého by bylo rozhodnuto o tom, zda se na pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

12. Správní orgán prvního stupně vydal dne 1. 7. 2015 oznámení o zahájení silničního správního řízení „*k rozdělení pozemních komunikací do kategorií a tříd podle určení a dopravního významu na pozemcích par. č. X, X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území D.*“, a to z moci úřední podle § 46 správního řádu. V tomto oznámení správní orgán prvního stupně dále uvedl, že akceptuje jako připomínku k tomuto správnímu řízení žádosti žalobce ze dne 17. 3. 2015 a jednatele společnosti C. ze dne 27. 1. 2015, a v odůvodnění konstatoval, že je podle § 3 zákona o pozemních komunikacích příslušným úřadem k provádění kategorizací komunikací.
13. Správní orgán prvního stupně následně vydal rozhodnutí ze dne 17. 2. 2016, v němž úvodem uvedl obsah žádosti společnosti C. o odstranění záznamu o místní komunikaci z pasportu a obsah žádosti žalobce o zajištění průchodu a průjezdu po veřejně přístupné komunikaci. Poté konstatoval, že na základě posouzení místní situace, ústních jednání s účastníky řízení, posouzení historických skutečností a právních konzultací rozhoduje následovně: „*1. Bezejmenná komunikace u jezu na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, k. ú. D. byla zařazena do Pasportu místních komunikací města D. jako místní komunikace IV. třídy chybně, a proto je stále platný stav, který předcházela tomuto zařazení – stále se jedná o veřejnou účelovou komunikaci, která slouží jako obslužná komunikace vlastníkům sousedních pozemků i veřejnosti. 2. Provozovatel C. D., s.r.o. není povinen odstranit pevnou překážku na komunikaci, protože se jedná o nedílnou součást jím provozovaného zařízení.*“ V odůvodnění pak poznamenal, že předmětem sporu je komunikace v katastrálním území D. vedoucí po pozemcích p. č. X a X ve vlastnictví společnosti přes pozemky p. č. X, X a X ve vlastnictví žalobce k pozemkům p. č. X (pozn. soudu: správně p. č. X) a X ve vlastnictví pana S. D.. Dále rekapituloval, že z moci úřední zahájil silničně-správní řízení k rozdělení pozemních komunikací do kategorií a tříd podle určení a dopravního významu, sloučil žádosti žalobce a společnosti C. a podněty Rady města D. do společného projednávání a v srpnu 2015 provedl místní šetření za účasti všech zúčastněných stran, načež posoudil otázky, (i) zda je sporná komunikace správně zařazena v kategorii místních komunikací a (ii) zda se pevná překážka nachází na této pozemní komunikaci neoprávněně a musí být odstraněna. Poté, co správní orgán prvního stupně shrnul historický vývoj, konstatoval, že se řízení vede podle § 142 správního řádu a bylo zahájeno podáními účastníků, kteří nemohou uplatňovat svá práva, pokud nebude rozhodnuto o otázkách, na něž má být odpovězeno tímto správním rozhodnutím.
14. Správní orgán prvního stupně dále dospěl k závěru, že šterková komunikace je veřejnou účelovou komunikací a nikdy se nestala místní komunikací. S odkazem na § 1029 a § 1030 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) správní orgán prvního stupně uvedl, že společnost měla s vlastníky sousedních pozemků uzavřít smlouvu o věcném břemeni za úplatu, případně mohli tito vlastníci uplatnit u soudu právo na zřízení služebnosti. Dále správní orgán prvního stupně poznamenal, že areál kempu byl uzavřený, avšak současně se jedná o areál určený k výhradnímu užívání veřejností, přičemž vlastníci sousedních pozemků musí mít možnost za dohodnutých a stanovených podmínek využít jediné přístupové komunikace ke svému majetku. Správný procesní postup spatřoval správní orgán prvního stupně v podání žádosti podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. K požadavku na odstranění pevné překážky (závory) správní orgán prvního stupně poznamenal, že se jedná o nezbytné zařízení kempu sloužící k jeho provozu, a proto nemůže být odstraněno.

15. Žalobce převzal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dne 7. 4. 2016 a dne 20. 4. 2016 podal proti jeho II. výroku odvolání. Pokud správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že předmětná komunikace je veřejná, pak měl dle názoru žalobce poskytnout jejímu užívání právní ochranu a nikoli posvětit stav, v souladu s nímž je veřejně přístupná komunikace uzavřená. Žalobce měl za to, že výrok rozhodnutí není v souladu s jeho odůvodněním, že si i oba výroky rozhodnutí odporují a že též některé části odůvodnění nejsou vzájemně souladné.
16. Dne 21. 4. 2016 obdržel správní orgán prvního stupně odvolání společnosti C., které nebylo blíže odůvodněno a v němž společnost požádala o prodloužení lhůty do 15. 6. 2016. Ze spisového materiálu je výsledovatelné (byť konkrétní rozhodnutí ve spise absentuje), že tato lhůta byla společnosti prodloužena do 15. 7. 2016. Až dne 22. 9. 2016 obdržel správní orgán prvního stupně doplnění odvolání proti I. výroku jeho rozhodnutí, v němž společnost mimo jiné rozporovala závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobce naproti tomu ve svém vyjádření z ledna 2017 navrhl, aby žalovaný I. výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil jako věcně správný.
17. Žalovaný poté vydal napadené rozhodnutí, jímž podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a řízení zastavil. K tomuto postupu v úvodu napadeného rozhodnutí uvedl, že „[z]matečnost zahájeného řízení, procesní nedostatky v postupech správního orgánu a evidenci jím prováděných úkonů, a v neposlední míře nesrozumitelnost výroku a vlastního odůvodnění rozhodnutí nezakládá možnost právního přezkoumání ve smyslu závazné právní úpravy.“ K žádosti žalobce ze dne 17. 3. 2015 žalovaný poznamenal, že neobsahovala identifikační údaje žadatele a opírala se o skutečnosti soukromoprávní povahy, jež nemohly bez dalšího založit veřejnoprávní ochranu obecného užívání pozemní komunikace. „K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí vedeného ve správním řízení dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích“ se podle žalovaného Nejvyšší správní soud dostatečně vyjádřil v rozsudku č. j. 1 As 158/2012-63, kde dospěl k závěru, že odstranění pevné překážky je až následným problémem, neboť nejprve musí být postaveno najisto, že se o takovou komunikaci jedná. Dále se žalovaný zabýval tím, že pokud by byla podána žádost o deklarování požadovaného stavu, bylo by nutné aplikovat na věc závaznou právní úpravu a k ní se vážící judikaturu (některé rozsudky a jejich závěry žalovaný citoval). Věcně příslušným silničním správním úřadem k zahájení nového řízení, projednání a rozhodnutí o žádosti o určení charakteru účelové komunikace dle § 7 a § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích by přitom byl odbor dopravy Městského úřadu Č..
18. Následně se žalovaný vyjádřil k právnímu vztahu mezi žalobcem a společností C., přičemž shledal, že historicky užívaná, avšak nijak nedefinovaná cesta na pozemcích společnosti nebyla v době od 1. 1. 2015 evidována v katastru nemovitostí jako pozemní komunikace. Nabyli-li žalobce své pozemky s tím, že s nimi může zvykově řádně nakládat a hospodařit, protože jsou spojeny s veřejnou cestou, nemohlo to mít za následek existenci obecně užívané pozemní komunikace. Ohledně nesprávného zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací žalovaný odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27, publikované pod č. 3028/2014 Sb. NSS.
19. K odvolacím námitkám žalobce žalovaný „nad rámec skutečnosti, že správní řízení i odvolání samotné nebylo podáváno řádně identifikovaným podatelem“ poznamenal, že na pozemcích

p. č. X a p. č. X nikdy nebyla konstituována ani deklarována existence obecně užívané pozemní komunikace. Žalovaný též vyjádřil názor, že žalobce, „aniž je obeznámen se závaznou soudní judikaturou, odkazuje na zajištění nezbytné komunikační potřeby, ačkoli obligační právo nezbytné cesty je právem ústavním, zajišťujícím právo každého vlastníka nemovitosti, na níž nelze řádně hospodařit či ji jinak řádně užívat proto, že není spojena s veřejnou cestou“. K odvolacím námitkám společnosti pak žalovaný nad rámec skutečnosti, že se jedná o podání opožděné (k čemuž v závorce uvedl, že správní řád neumožňuje tak výrazné překročení lhůty), poznamenal, že jsou činěny v souladu se závaznou právní úpravou.

20. Závěrem žalovaný odkázal na právo žalobce i společnosti podat žádost o zahájení deklaratorního řízení. Tato žádost však musí obsahovat skutečnosti a jejich zdůvodnění v rozsahu, v jakém bude žadatel požadovat autoritativně potvrdit právní vztah. Žalovaný dále citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, konstatoval, že bez prokázání skutečností zakládajících obecné užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích nelze prolomit soukromoprávní ochranu vlastnického práva, a vyjádřil názor, podle něhož lze proporcionality zásahu do vlastnických práv dosáhnout zřízením pozemkové služebnosti. Pro případ, že bude zahájeno řízení dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, žalovaný odkázal na podle něj přílehavou soudní judikaturu, načež uvedl, že pokud žalobce jako žadatel o zahájení správního řízení „neprokáže skutečnost obecně užívané pozemní komunikace na právně určitým způsobem konkretizované pozemkové parcele (...) a současně nedoloží důkaz osvědčující souhlas vlastníka dotčených pozemkových parcel s obecným užíváním, nebudou opětovně splněny základní předpoklady pro deklaraci právního vztahu ve věci určení obecně užívané účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích“.

III. Posouzení důvodnosti žaloby krajským soudem

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 12. 7. 2017), osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná, neboť je namístě napadené rozhodnutí zrušit bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.
22. Na úvod soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může spočívat buď v jeho nesrozumitelnosti, nebo v nedostatku důvodů. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je zejména takové správní rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl, jakými úvahami se řídil a jak se vypořádal s námitkami a návrhy účastníků řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013-21).
23. Žalovaný v souzené věci zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a správní řízení zastavil. V takovém případě byl žalovaný povinen, kromě důvodů svědčících o nezákonnosti či nesprávnosti prvostupňového rozhodnutí, předejít zejména důvodům vedoucí k zastavení řízení. Závěr o tom, že prvostupňové rozhodnutí nemělo, resp. nemohlo být vůbec vydáno, a že nepřipadá v úvahu ve správním řízení po napravení vytknutých vad pokračovat, bylo třeba náležitě odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2009, č. j. 5 As 55/2008-87). Z napadeného rozhodnutí však není vůbec zjištělné, podle jakého ustanovení správního řádu či zvláštního právního předpisu žalovaný řízení zastavil a z jakého důvodu tak učinil. Odůvodnění tohoto procesního kroku totiž v napadeném rozhodnutí zcela absentuje.
24. Žalovaný též nedostatečně zdůvodnil, jakých pochybení se správní orgán prvního stupně dopustil a proč bylo přistoupeno ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný sice v úvodu odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že správní řízení bylo zmatečné, postup správního orgánu prvního stupně a evidence jím prováděných úkonů chybné a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nesrozumitelné, toto konstatování však bylo velmi obecné a žalovaný je dále nerozvedl. Z napadeného rozhodnutí tudíž nelze zjistit, jakých konkrétních procesních prohřešků se správní orgán prvního stupně dopustil – tedy proč nepostupoval při zahájení řízení správně, které jeho postupy byly vadné a proč, v čem spočívala chybná evidence procesních úkonů, ve které části bylo jeho rozhodnutí nesrozumitelné a v čem tato nesrozumitelnost spočívala.
25. Žalovanému je dále třeba vytknout to, že se podrobněji nevěnoval otázce opožděnosti odvolání společnosti C. a že bez dalšího procesního vyústění pouze mimoděk poznamenal, že tato společnost překročila odvolací lhůtu. Soud dává žalobci za pravdu v tom, že bylo-li odvolání společnosti C. opožděné (soud v tomto ohledu vyslovuje pouze předpoklad, nikoli hodnocení opožděnosti), pak na jeho základě nemohlo být rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v rozsahu I. výroku zrušeno. Opožděné odvolání je totiž třeba zamítnout podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu (bez současného potvrzení odvoláním napadené části správního rozhodnutí) a dále již není namístě hodnotit a zkoumat věcnou a právní stránku rozhodnutí, resp. jeho části napadené opožděným odvoláním. Až následně, po zamítnutí opožděného odvolání má odvolací správní orgán povinnost zkoumat, zda nejsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (srov. § 92 odst. 1 větu druhou

správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012-32). V situaci, kdy žalovaný shledal, že je odvolání společnosti C. opožděné, měl toto odvolání zamítnout a dále se v napadeném rozhodnutí věnovat již pouze přípustnosti a důvodnosti odvolání žalobce, jež směřovalo proti II. výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Odlišný postup žalovaného soud považuje za podstatné porušení ustanovení o odvolacím správním řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

26. Další pochybení žalovaného soud shledává v tom, že z napadeného rozhodnutí není vysledovatelné ani to, jaký význam pro posouzení věci měla skutečnost, že „*správní řízení i odvolání samotné nebylo podáváno řádně identifikovaným podatelem*“. Soudu není zřejmé, zda vadná identifikace žalobce, kterou žalovaný soudě dle jeho vyjádření k žalobě spatřoval v chybějícím datu narození, byla jedním z důvodů, pro něž žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zastavil celé správní řízení, nebo zda tato skutečnost naopak nebyla pro posouzení věci žalovaným vůbec podstatná. Vzhledem k tomu, že žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zdůrazňuje absenci data narození žalobce v jeho podáních ze dnů 17. 3. 2015 a 11. 4. 2015 (opětovně bez uvedení konkrétního procesního vyústění), soud pokládá za vhodné poznamenat, že absence data narození jakožto identifikátoru fyzické osoby sama o sobě nemůže vést k zastavení řízení. Nelze-li bez data narození osobu spolehlivě identifikovat (například proto, že podle centrální evidence osob žijí na téže adrese dvě osoby se stejným jménem a příjmením), pak je namíste, aby správní orgán podatele vyzval k odstranění vad. Lze-li osobu i bez data narození identifikovat, pak je chybějící údaj toliko formální vadou, která nebrání projednání a rozhodnutí věci. Postup žalovaného, který žalobci až v napadeném rozhodnutí vytknul, že jeho odvolání nesplňuje obsahové náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu, namísto toho, aby jej v průběhu odvolacího řízení vyzval k odstranění vad, přitom byl též chybný. Protože z napadeného rozhodnutí nelze zjistit, zda absence data narození vedla žalovaného k užití postupu podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, považuje soud nejasnosti ohledně data narození za další důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nikoli za podstatné porušení ustanovení o správním řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
27. Z napadeného rozhodnutí lze dále (značně obtížně) vysledovat, že žalovaný měl zřejmě za to, že žalobcova žádost nemohla být úspěšná, neboť se opírala o skutečnosti soukromoprávní povahy, jež nemohly bez dalšího založit veřejnoprávní ochranu obecného užívání pozemní komunikace, a že by měl žalobce či společnost C. nejprve podat novou žádost o určení charakteru účelové komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, a to k Městskému úřadu Č., odboru dopravy, čímž by podle něj došlo k zahájení deklaratorního řízení. I kdyby bylo pravdou, že tvrzení, která žalobce ve své žádosti uvedl, nemohla mít za následek vydání takového rozhodnutí, jaké žalobce požadoval, neměnilo by to nic na tom, že o žalobcově žádosti mělo být rozhodnuto, byť zamítavým výrokem. Správnou reakcí na nedůvodnou žádost totiž nemůže být to, že o ní vůbec nebude rozhodováno a žadatel bude pouze upozorněn na možnost podat jinou žádost, jak se patrně domnívá žalovaný, ale je třeba o takové nedůvodné žádosti vydat negativní rozhodnutí.
28. Žalovaný se nadto mylí, domnívá-li se, že na základě žalobcovy žádosti nemohlo být řešeno odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, pokud předtím nebylo v jiném řízení určeno, zda tato komunikace byla veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Žalobce se svou žádostí domáhal, aby správní orgán prvního stupně nařídil společnosti C. odstranění pevné překážky (závory) z komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, přičemž tvrdil, že tato komunikace plní nezbytnou komunikační potřebu. Na danou situaci tak plně přiléhá právní názor vyslovený v žalobcem zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 2/2007-128, podle něhož se pravomoc nařídít odstranění pevné překážky z pozemní komunikace vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace s tím, že řízení o odstranění pevné překážky z veřejné pozemní komunikace lze zahájit i na návrh osoby, která tuto komunikaci pravidelně užívá z naléhavé komunikační potřeby. Ochranu práva přístupu k nemovitým věcem je takové osobě třeba poskytnout i přesto, že ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích možnost zahájit řízení na žádost výslovně nestanoví (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018-73). V rámci řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z komunikace přitom lze řešit otázku charakteru komunikace, a to jako tzv. předběžnou otázku (viz citovaný rozsudek č. j. 6 Ans 2/2007-128). Protože ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 12. 2015, jež je rozhodné pro tuto věc, dávalo správnímu orgánu prvního stupně pravomoc a působnost v řízeních ve věcech místních komunikací i veřejně přístupných účelových komunikací, mohl tento správní orgán právě v řízení o žádosti žalobce řešit to, zda má dotčená cesta na pozemcích společnosti C. charakter některého z těchto druhů komunikací. Názor žalovaného, že žalobce musel před podáním žádosti o odstranění pevné překážky nejprve zahájit jiné správní řízení a vyčkat na jeho výsledek, tedy soud nesdílí. Pouze na okraj soud dodává, že ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 158/2012-63 citovaného žalovaným neplyne, že by řízení o odstranění pevné překážky muselo předcházet řízení podle § 7 zákona o pozemních komunikacích či jiné deklaratorní řízení. Nejvyšší správní soud naopak v předmětném rozsudku potvrdil, že přímo v řízení o odstranění pevné překážky je nejprve nutno spolehlivě vyřešit (předběžnou) otázku právní povahy pozemku a poté řešit odstranění pevné překážky z tohoto pozemku.

29. Nad rámec nutného odůvodnění soud souhlasí (byť s obecným, blíže nezdůvodněným) konstatováním žalovaného, podle něhož bylo řízení před správním orgánem prvního stupně zmatečné. O žádosti žalobce ze dne 17. 3. 2015 mělo být vedeno řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích o odstranění pevné překážky a vedle toho mělo být vedeno řízení o žádosti společnosti C. ze dne 27. 1. 2015 o vyřazení komunikace z pasportu místních komunikací podle § 3 téhož předpisu (že lze takové řízení zahájit nejen z úřední povinnosti, ale také na žádost implicitně plyne například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 5 As 75/2018-36, a kloní se k tomu též komentářová literatura – viz ČERNÍNOVÁ, M. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: C. H. Beck: 2015, k § 3). Správní orgán prvního stupně však namísto toho, aby v samostatných řízeních rozhodl o podaných žádostech, oznámil, tentokrát z úřední povinnosti, s odkazem na § 3 zákona o pozemních komunikacích zahájení třetího správního řízení „*k rozdělení pozemních komunikací do kategorií a tříd podle určení a dopravního významu*“ s tím, že shora uvedené žádosti považoval za připomínky podané do tohoto řízení. Nakonec správní orgán prvního stupně – zřejmě v naposledy zmíněném řízení zahájeném z úřední povinnosti – vydal rozhodnutí ze dne 28. 7. 2016, v jehož výrocích nerespektoval předmět jím zahájeného řízení a jehož výroky současně ani nekorespondovaly s podanými žádostmi, přičemž v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že řízení vedl podle § 142 správního řádu upravujícího řízení o určení právního vztahu,

o čemž však obsah správního spisu vůbec nesvědčí. Za této situace jistě je namístě zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Vzhledem k tomu, že ze správního spisu není seznatelné, že by správní orgán prvního stupně všechna tři řízení (nebo alespoň některá z nich) náležitým procesním postupem spojil do jednoho, je dle mínění soudu nejprve třeba napravit vzniklý „procesní chaos“, a tedy vyjasnit jaká řízení se vedou, co je jejich předmětem a kdo jsou jeho účastníky, a poté tato řízení (třeba i po jejich spojení, budou-li pro to splněny podmínky dle § 140 správního řádu) řádně ukončit (ať již procesně či meritorně), přičemž je třeba respektovat předmět těchto řízení.

30. Závěrem soud poznamenává, že zvažoval, zda by o tomto soudním řízení měl v intencích § 34 s. ř. s. vyrozumět pana S. D., jenž je vlastníkem pozemků p. č. X a X v katastrálním území D. nacházejících se v těsné blízkosti řešené komunikace. Protože shledal, že se zrušení napadeného rozhodnutí, jímž bylo zastaveno správní řízení, nemůže negativně dotknout postavení pana D., nepřistoupil soud k jeho obeslání. Správní orgány by si nicméně měly klást otázku, zda pan D. není dosud opomíjeným účastníkem správních řízení a pokud dospějí k závěru, že tomu tak je, začít s ním při plném respektování jeho procesních práv jednat jako s účastníkem řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. Soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, neboť z něj není patrné, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl, a též pro podstatnou procesní vadu spočívající v tom, že žalovaný navzdory jím konstatované opožděnosti odvolání společnosti C. nezamítl toto odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu. Napadené rozhodnutí bylo zrušeno podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), znovu posoudí přípustnost i důvodnost podaných odvolání, rozhodne v souladu se správním řádem a své rozhodnutí přezkoumatelně odůvodní.
32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokátky za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky jako podání ve věci samé podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a tři paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a ze zaplacených soudních poplatků ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě). K tomu je třeba přičíst náhradu daně z přidané hodnoty ve výši 2 142 Kč odpovídající 21 % z uvedených částek (s výjimkou soudních poplatků), protože zástupkyně žalobce je plátkyní této daně.

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 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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. října 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu