



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: **P. S.**
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Juříčkem
sídlem Údolní 222/5, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Dominikánské náměstí 1, 601 67 Brno

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. F. V.
2. P. H.
3. L. R.
4. M. R.
5. J. R.

osoby zúčastněné na řízení 2.–5. zastoupeny advokátkou Mgr. et Mgr.
Kamilou Mesiarkinovou
sídlem Na Březině 310, 664 34 Rozdrojovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2018, sp. zn.
5400/OD/MMB/353815/2018/-Ro-/34/

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. 5400/OD/MMB/353815/2018/-Ro-/34/, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobci na náhradě nákladů řízení částku **11 228 Kč**, a to k rukám jeho advokáta JUDr. Jiřího Juříčka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ze dne 12. 7. 2018, č. j. BKPO/11026/18/2200, sp. zn. 3238/2014/SDK/2200/KORM, jímž Úřad městské části města Brna, Brno – Královo Pole (dále též „silniční správní úřad“) zamítl žádost žalobce ohledně deklarace existence veřejně přístupné komunikace na pozemku parc. č. X, v katastrálním území X [611484], obec X (dále též „předmětný pozemek“; pozn.: všechna níže v textu uváděná parcelní čísla se vztahují k pozemkům nacházejícím se v tomto katastrálním území, soud tedy dále nebude informaci o katastrálním území u jednotlivých parcelních čísel, vyjma nutných citací, uvádět), dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve spojení s § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť předmětným pozemkem neprochází veřejně přístupná účelová komunikace.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce předně namítal, že silniční správní úřad vydal postupně tři rozhodnutí, kterými žádosti vyhověl, a až po zrušení všech těchto rozhodnutí žalovaným žádost nakonec zamítl. Porovnání všech vydaných správních rozhodnutí vede k závěru, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je nepřesvědčivé a často protichůdné. Nejpresněji a nejpresvědčivěji problematiku veřejně přístupné účelové komunikaci vystihl silniční správní úřad v rozhodnutí ze dne 30. 12. 2016, s jehož závěry žalobce souhlasí a odvolává se na ně.
3. Způsob, jakým žalovaný hodnotil otázku veřejného prostranství podle zákona o obcích ve vztahu ke skutkovému závěru týkajícímu se obecného užívání sporného pozemku, byl nezákonný. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že cesta k tomuto pozemku je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona o obcích, přesto dospěl k závěru, že nebyla splněna podmínka obecného užívání komunikace. Ze své podstaty je veřejné prostranství k dispozici veřejnosti, tedy všem občanům obce i jiným subjektům, kteří se pro to rozhodnou. Je tak nutno vycházet z toho, že i komunikace na předmětném pozemku je obecně užívána.
4. Správní orgány učinily nesprávná a překvapivá zjištění ohledně skutkového stavu. Provedly celou řadu důkazů, přesto nesprávně zhodnotily situaci na místě samém. Na předmětném pozemku se nachází tzv. asfaltová komunikace, která jako jediná slouží k příjezdu k okolním pozemkům. Dle zjištění silničního správního úřadu je tzv. asfaltový povrch na komunikaci možno doložit od roku 2000. Již sama tato skutečnost svědčí o veřejném užívání komunikace a o souhlasu vlastníků pozemku s tímto užíváním.

Asfaltový povrch na komunikaci, která je plynulým, přirozeným pokračováním ulice X, nepochybně vybudovala obec nebo některá z jejích firem. Je po stránce technické totožná s komunikací na X ulici, byla vybudována současně s povrchovou úpravou této ulice, a jistě tak město postupovalo se záměrem umožnit obsluhu celé lokality po veřejně přístupné komunikaci. Navíc přes předmětný pozemek musí procházet i všechny osoby, které chtějí z lokality kolem ulice X projít pěšky na ulici X. Od nepaměti tudy vede pěší cesta, která pokračuje pěšinou na kraji pozemku parc. č. X až na ulici X. Existenci pěšiny konstatoval i silniční správní úřad při místním šetření dne 18. 12. 2014. Že je sporný pozemek užíván jako komunikace, pak potvrdili i někteří dlouholetí vlastníci okolních nemovitostí. Správní orgány ovšem v rozporu s těmito důkazy návrh žalobce zamítly.

5. Správní orgány vycházely z poznatků „nové úřední osoby“, a to z jejího soukromého šetření ze dne 11. 6. 2018. Učinit závěr na základě jedné krátké neoficiální prohlídky místa bez možnosti intervence účastníků řízení, který se pak stane podkladem pro rozhodnutí, je nejen nesprávné, ale i nezákonné. Tato úřední osoba učinila závěr, který je v rozporu se všemi dosud provedenými důkazy. Tento postup je nejen nepřipustný, ale i v rozporu s logickými postupy při hodnocení důkazů. Znamená navíc hrubé porušení ústavních práv účastníků řízení.
6. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Ve vyjádření k žalobě ze dne 20. 3. 2019 žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí silničního správního úřadu, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.
9. Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití jeho bezpečnosti.
10. Dle § 7 odst. 1 věty první téhož zákona platí, že 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.
11. Dle konstantní judikatury správních soudů je veřejně přístupná účelová komunikace kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba kumulativní naplnění definičních znaků (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, nebo ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018-60; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z výše citovaného § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývají první dva znaky účelové komunikace: 1) zřetelná [v terénu patrná] cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k

obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Jelikož je vznik veřejné účelové komunikace zásahem do vlastnického práva, byl dovozen další předpoklad a znak veřejně přístupné účelové komunikace, a to 3) udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést [např. bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nalus.usoud.cz]. Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, a tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Dalším a posledním znakem je 4) nutná [nenahraditelná] komunikační potřeba. Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. To znamená, že existuje-li jiný alternativní a vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). Pokud by byl i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.

12. Jak bylo uvedeno výše, souhlas vlastníka může mít různé formy. Dle správních soudů platí, že jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil *kvalifikovaný nesouhlas*, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 130/2015-31, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). Pro prokázání obecného užívání komunikace je třeba ověřit, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem užíván pro určené účely. Doktrína přitom vymezuje veřejnost jako neomezený (a z pohledu vlastníka neurčitý) okruh osob (viz Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59). Lze tedy uzavřít, že souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost).
13. Ze správního spisu byly zjištěny následující, pro věc podstatné skutečnosti. Předmětná cesta se nachází na pozemku parc. č. X, jenž je v podílovém spoluvlastnictví mj. i osob zúčastněných na řízení 2.–5. Cesta se z jižní strany napojuje na ulici X, na pozemek parc. č. X, ve vlastnictví statutárního města Brna, ze západní strany na zahradu parc. č. X ve vlastnictví Ing. arch. J. P. a zastavěnou plochu na parc. č. X ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení 2. a 3. a Ing. arch. J. P., a ze severní strany na uzavřenou cestu nacházející se na pozemku parc. č. X ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení 2., 4. a 5. Zároveň se předmětná cesta uprostřed napojuje na příjezdovou cestu k domu, která se nachází na pozemku parc. č. X ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení 2. a 3., navazující na cestu na pozemku parc. č. X ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení 2., 3., 4. a 5., až k parcele č. X a X osob zúčastněných na řízení 3., 4. a 5. Cesta rovněž vede k pozemku ve vlastnictví žalobce parc. č. X, a na pozemek parc. č. X, jenž ji spojuje s garážemi na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X, vše v podílovém spoluvlastnictví osob zúčastněných na řízení 1., 2., 4., 5., Ing. arch. J. P. a R. K. (dříve ve vlastnictví manželů V.). Na základě

návrhu žalobce ze dne 10. 10. 2014 bylo zahájeno řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X.

14. Pro úplnost soud dodává, že v případě prvostupňového rozhodnutí se v dané věci jedná již o čtvrté rozhodnutí silničního správního úřadu. Rozhodnutí ze dne 9. 1. 2015, č. j. BKPO/213/15/2200, sp. zn. 3238/2014/SDK/2200/PODI, kterým byl předmětný pozemek deklarován jako veřejně přístupná účelová komunikace, bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 3. 2015, č. j. MMB/0092274/2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/0092274/2015, a to z důvodu porušení povinnosti stanovené v § 36 odst. 3 správního řádu, a absence řádného odůvodnění rozhodnutí, neboť silniční správní úřad nepopsal všechny znaky účelové komunikace podle platné legislativy. Následné rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 26. 5. 2015, č. j. BKPO/8017/15/2200, sp. zn. 3238/2014/SDK/200/PODI, jímž byla účelová komunikace opět deklarována, bylo opět zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 10. 2015, č. j. MMB/0346056/2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/0346056/2015, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti a nesprávných skutkových zjištění, neboť silniční správní úřad neučinil dostatečná zjištění k posouzení skutkového stavu, a z části shromážděných důkazů vyvodil neúplné a nepřesné skutkové závěry. Primárně se však nevypořádal s otázkou vymezení účastníků řízení. Následně bylo zrušeno i rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 30. 12. 2016, č. j. BKPO/50/17/2200, sp. zn. 3238/2014/SDK/2200/KORM/34, kterým bylo opět deklarováno, že se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a to rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 5. 2017, č. j. MMB/0166650/2017, sp. zn. 5400/OD/MMB/0166650/2017, z toho důvodu, že mělo být vydáno na základě nesprávného hodnocení skutkového stavu a jeho závěry byly kvůli absenci řádného zdůvodnění nepřezkoumatelné.
15. Ze zásady jednoty správního řízení vyplývá, že prvoinstanční i odvolací řízení tvoří jeden celek, tj. od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V průběhu řízení samozřejmě mohou nastat situace, kdy nadřízený orgán rozhodnutí správního orgánu I. stupně zruší s tím, aby napravit vady rozhodnutí či řízení, tak jak tomu bylo i v projednávaném případě. Z tohoto důvodu může logicky docházet ke změnám, resp. i korekcím odůvodnění rozhodnutí. Navíc, správní orgán I. stupně je k takovým změnám z důvodu závaznosti rozhodnutím nadřízeného orgánu vázán. Námitka žalobce, že se odůvodnění jednotlivých rozhodnutí liší, by tak mohla být důvodná pouze tehdy, pokud by původní rozhodnutí a rozhodnutí konečné byly bezdůvodně protichůdné, tedy správní orgány by blíže nevysvětlily (a skutkově nepodložily), proč najednou zastávají opačné závěry, než ty v předcházejících rozhodnutích. Soud dospěl k závěru, že právě tak tomu bylo v projednávané věci.
16. Soud ze správního spisu zjistil, že *silniční správní úřad* při posuzování předmětné cesty vycházel po celou dobu řízení z uceleného souboru podkladů, tj. zejména z místních šetření a fotodokumentace, vyjádření účastníků řízení a mapových podkladů, na základě kterých (až do vydání napadeného rozhodnutí) vždy dospěl ke shodnému závěru, že se na pozemku parc. č. X nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Ke spornému znaku, tedy znaku obecného užívání, úřad dříve v rozhodnutí ze dne 30. 12. 2016 uvedl, že komunikace existovala minimálně od 50. let 20. století, a „*Komunikace na pozemku parc. č. X vede k pěšině, která vede po pozemcích parc.č. X a X. Tato pěšina byla v minulosti, a je i nyní, pěšinou využívána jako spojnice mezi ulicí X a ulicí X.*“ (viz str. 9 odst. 3 tohoto rozhodnutí). Vycházel přitom zejména z vyjádření účastníků řízení, např. osoby zúčastněné na řízení č.

4, prof. M. R., který při místním šetření dne 18. 12. 2016 na místě samém uvedl, že nikdo navrhovateli nebrání a ani bránit nebude, aby se dostával ke svému pozemku, stejně tak jako nebude bránit dalším osobám průchodu po pěšině (viz str. 9 rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 18. 12. 2016). Právě tyto skutečnosti vedly silniční správní úřad k závěru, že se jedná o cestu obecně užívanou. Žalovaný následně zrušil citované rozhodnutí s odůvodněním, že silniční správní úřad vydal rozhodnutí na základě nesprávných skutkových zjištění, a že bude třeba v dalším řízení zkoumat, zda se skutečně jedná o dopravní cestu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána v režimu obecného užívání dle § 19 uvedeného zákona. Silniční správní úřad skutkový stav nijak nedoplnil a rovnou vydal rozhodnutí ze dne 12. 7. 2018, tj. napadené rozhodnutí. Na základě týchž podkladů dospěl k závěru, že se v případě předmětného pozemku nejedná o účelovou komunikaci, tedy k závěru opačnému, aniž by se však blíže vypořádal se skutečnostmi, které svědčily o opaku.

17. Silniční správní úřad v napadeném rozhodnutí nerozporoval, že předmětná cesta splňuje *znak patrnosti cesty v terénu* (viz např. str. 9 odst. 2 rozhodnutí silničního správního úřadu). K tomu uvedl, že existence komunikace je v terénu patrná a nezpochybnitelná již minimálně od 50. let 20. století, a že po pozemku parc. č. X vedla cesta, která navazovala na pěšinu vedoucí k ulici X, která je v současnosti v neschůdném či velmi špatně schůdném stavu. Cesta s betonovým povrchem, a v šíři umožňující projíždění vozidel, se zde nachází od roku 2000 v přímé souvislosti s výstavbou nemovitosti č. o. 65. Před touto úpravou povrchu byla komunikace nepevněná. Znakem, kterým se silničním správní úřad dále zabýval, byl *znak obecného užívání*. Ostatně, ten byl posouzen zcela opačně než v dřívějších rozhodnutích, a stal se tak nosným důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce. Silniční správní úřad totiž dospěl k závěru, že předmětnou cestu neměl užívat nikdo jiný než vlastníci okolních nemovitostí, resp. z řízení nemělo vyplynout, že by komunikaci užívala předem neidentifikovatelná skupina osob. Co se týče pěšiny vedoucí na ulici X, kterou by právě neurčitý okruh osob mohl užívat, silniční správní úřad z vyjádření a provedených místních šetření dovodil, že pěšina byla užívána jako průchod v minulosti, kdy ještě neexistovalo rozšíření a zpevnění předmětné komunikace (str. 9 odst. 3 a 4 rozhodnutí silničního správního úřadu). Cesta proto nesplňovala znak obecného užívání a silniční správní úřad žádost bez dalšího zamítl. Žalovaný tyto závěry napadeným rozhodnutím potvrdil.
18. Z rozhodnutí silničního správního úřadu tedy vyplývá, že právě poznatky o neprůchodnosti pěšiny z posledně provedeného šetření byly důvodem, proč cesta nesplňovala znak obecného užívání. Otázka existence pěšiny vedoucí na ulici X se tak stala naprosto klíčovou otázkou ve věci. Pokud by totiž bylo prokázáno, že přes předmětný pozemek prochází neurčitý okruh osob a vlastníci předmětného pozemku by si o nich neudržovali přehled, pak by bylo možné dovodit, že svou dlouhodobou tolerancí k užívání svého majetku neurčitým okruhem osob dali souhlas se vznikem cesty, jež může sloužit komukoliv. Že byla pěšina užívána veřejností přitom nebylo v průběhu správního řízení, a to až do vydání napadených rozhodnutí, pochyb. O tom ostatně svědčila i již zmiňovaná vyjádření účastníků řízení, fotografie a poznatky z místního šetření. Aniž by pak silniční správní úřad jakkoliv doplnil skutkový stav, svůj závěr změnil tak, že pěšina byla užívána jako průchod na ulici X v minulosti, kdy ještě neexistovalo rozšíření a zpevnění předmětné komunikace (dle správního spisu tedy cca v roce 2000), a že je již v současnosti (tedy v době vydání napadeného rozhodnutí) neschůdná, což opřel o svá zjištění při místním šetření ze

dne 11. 6. 2018 (viz str. 9 odst. 5 rozhodnutí silničního správního úřadu). Dle soudu ovšem takové tvrzení nebylo řádně odůvodněno a ani nemá oporu ve spise.

19. Předně, o místním šetření ze dne 11. 6. 2018 není ve spise proveden žádný záznam. Co víc, silniční správní úřad od svého posledního rozhodnutí ze dne 18. 12. 2016 neprovedl žádné jiné (nové) důkazy, a není tedy zřejmé, z čeho vycházel při konstatování, že pěšina není veřejností užívána. Ze dne 28. 2. 2018 je ve spise založena toliko veřejná vyhláška, kterou byli účastníci řízení vyrozuměni o ukončení dokazování v řízení a o možnosti vyjádřit se k podkladům řízení v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Dále se ve spise nachází již jen vyjádření odpůrců ze dne 23. 3. 2018 a seznam oprávněných úředních osob ze dne 11. 6. 2018 (4 osoby, u nichž bylo uvedeno jméno a ID, funkce, odbor, a platnost oprávnění od-do). Pak již následovalo rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 12. 7. 2018. Ačkoliv silniční správní úřad ve svém rozhodnutí nepopíral, že vycházel právě z tohoto místního šetření, žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí na str. 4 ve čtvrtém odstavci naopak uvedl, že *„poznatky z místa samého získané uvedeného dne nejsou hlavním důvodem, který vedl prvostupňový správní orgán k zamítnutí žádosti. Jedná se pouze o doplňující zjištění, nikoliv ohledání věci (tzv. místní šetření), k němuž by museli být účastníci řízení přizváni. Odvolací orgán si místo samé prohlédl rovněž, a to minimálně dvakrát, aby získal představu o situaci v terénu. Informace o cestě směrem k ul. X má jen doplňující informační význam.“* Dle názoru soudu ovšem závěr o neschůdnosti pěšiny nevyplývá z jiných podkladů (a to ani z místních šetření, které měly být provedeny i ve dnech 6. 4. 2016 a 6. 5. 2016, neboť ani protokoly či jiné záznamy z těchto šetření nejsou ve správním spise založeny). Žalovaný si tak protičeří, pokud tvrdí, že tyto poznatky vlastně nebyly pro závěr o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace podstatné, ale zároveň ze závěrů z tohoto posledního místního šetření vycházel (a konstatoval, že pěšina již není využívána). V takovém případě se ovšem jednalo o důkaz, a jako takový měl být zahrnut do podkladů rozhodných pro vydání nového rozhodnutí, tak tomu ovšem nebylo. Soud tak dává za pravdu žalobci, že došlo k procesnímu pochybení, neboť účastníkům nebyla dána možnost seznámit se s tímto důkazem a vyjádřit se k němu v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, v případě místního šetření pak vůbec být přítomen při provádění důkazu. Navíc za situace, kdy bylo dokazování již ukončeno. Toto pochybení pak nelze ospravedlnit tvrzením, že se jednalo pouze o „doplňující zjištění“, jak uvedl žalovaný. Soud tak považuje za důvodnou námitku žalobce, že postup správního orgánu, pokud vycházel z poznatků „nové úřední osoby“ a jejího soukromého šetření ze dne 11. 6. 2018, byl nezákonný.
20. Soud dále souhlasí s žalobcem v tom, že závěry správních orgánů byly překvapivé, neboť vycházely z jiného skutkového stavu, než který vyplýval ze správního spisu. Otázka, zda je pěšina veřejností užívána, byla pro danou věc naprosto stěžejní, a jak vyplývá z rozhodnutí správních orgánů, byla také stěžejní pro závěr, zda na předmětném pozemku existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Z tvrzení, že pěšina byla užívána pouze v minulosti před zpevněním a rozšířením předmětné cesty, by navíc vyplývalo, že neměla být užívána cca od roku 2000. To je však v rozporu s fotografiemi založenými ve správním spise z 18. 12. 2014, resp. z téhož dne provedeného místního šetření. Pokud by nezpevněná pěšina nebyla pěšimi užívána více jak 14 let, stěží si lze představit, že by byla v terénu takto zřetelná. Navíc v zápise z tohoto šetření z 18. 12. 2014 je uvedeno, že silničním správním úřadem bylo zjištěno, že cesta přes předmětný pozemek je průchozí k ulici X. Závěr o neschůdnosti pěšiny je pak i v rozporu s tvrzeními F. V. ze dne 15. 11. 2016 a 14. 3. 2017 (osoby zúčastněné na řízení 1.), dle kterého byla „na pozemku od nepaměti pěšina“, a nakonec i s již citovaným tvrzením samotného spoluvlastníka předmětného pozemku parc.

č. X, prof. R. Skutečnost, že sporný pozemek je užíván jako místní komunikace, měli potvrdit i J. a Z. V. přípisem ze dne 9. 11. 2016, kteří byli spoluvlastníky sousedních pozemků do konce roku 2017 (novým vlastníkem se stal R. K.) jako dlouholetí vlastníci nemovitostí v lokalitě. S těmito podklady se však správní orgány v napadených rozhodnutích nevypořádaly a *skutkový* stav, který *vzaly* za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise.

21. Soud se s ohledem na výše uvedené důvody rozhodl napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy (ze spisů vyplývá skutkový stav odlišný, než ten, z něhož správní orgán vyšel při svém rozhodování). Z tohoto důvodu jsou napadená rozhodnutí i nepřezkoumatelná, neboť spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč, resp. spis některé podklady, na které správní orgán odkazoval, vůbec neobsahoval (např. protokol o místním šetření ze dne 11. 6. 2018). Bude tedy na správním orgánu, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tzn. znovu pečlivě a přesvědčivě odůvodnil své závěry, proč shledává či naopak neshledává předmětnou cestu jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V případě, že bude správním orgánem zjištěno obecné užívání pozemku a naplnění dalších znaků, zkoumání celé věci v tomto bodě skončí a bude nutno deklarovat existenci veřejně přípustné účelové komunikace. V případě, že správní orgán dojde k závěru, že cesta není obecně užívána a nebude zjištěn souhlas vlastníka s jejím užíváním, veřejně přístupná účelová komunikace se na dotčeném pozemku nemůže nacházet.
22. Co se týče pak nesouhlasu žalobce s tím, jak žalovaný v napadeném rozhodnutí hodnotil otázku veřejného prostranství podle zákona o obcích ve vztahu ke skutkovému závěru týkajícímu se obecného užívání sporného pozemku, soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Žalovaný se k pojmu veřejného prostranství vyjádřil pouze na str. 4 odst. 2 napadeného rozhodnutí. Netvrdil však, že by předmětný pozemek byl veřejným prostranstvím, ani že by byl veřejně užíván. Pouze v tomto kontextu (na námitku žalobce) porovnával vztah mezi zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákonem o pozemních komunikacích, přičemž uvedl, že se při posuzování předmětné cesty řídil ustanoveními dle zákona o pozemních komunikacích. Dle soudu je takový postup správný, neboť v předmětném řízení nebylo sporné, zda se v případě daného pozemku jedná či nejedná o veřejné prostranství, ale bylo třeba posoudit, zda cesta splňuje všechny znaky veřejně přístupné pozemní komunikace dle zákona o pozemních komunikacích. Je také nutno zdůraznit, že nelze zaměňovat otázku veřejného prostranství a obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Namítané pochybení tedy soud v postupu žalovaného neshledal.
23. Soud neprováděl dokazování rozhodnutími správních orgánů ani dalšími listinami, které byly součástí správního spisu, neboť obsahem správního spisu se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

V. Závěr a náklady řízení

24. Z výše uvedených důvodů soud dle § 78 odst. 1, 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

25. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.
26. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) a dva režijní paušály, a to ve výši 2 x 3 100 Kč a 2 x 300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 4 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Protože žalobcův advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 428 Kč, odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem mu tedy vůči žalovanému byla přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
27. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení pak tyto osoby ani nenavrhovaly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 29. června 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu