



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **K. Z.**
bytem X
zastoupená advokátkou Mgr. Lucií Wellartovou
sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2022, č. j. 096428/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2022, č. j. 096428/2022/KUSK-DOP/ Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Lucie Wellartové, advokátky, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 13 466,50 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Černošice (dále jen „silniční správní úřad“) vydal dne 4. 4. 2022 rozhodnutí, č. j. MUCE 32646/2022 OSU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž na základě žádosti J. B. a M. B. deklaroval, že na pozemcích parc. č. Xa a Xb v katastrálním území X (stejně jako všechny pozemky dále uváděné v tomto rozsudku) ve spoluvlastnictví žalobkyně se nachází veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Průběh dané cesty silniční správní úřad specifikoval s tím, že v terénu tvoří jeden celek s komunikací na pozemku parc. č. Xc, která navazuje na silnici č. Xd. K hranici s pozemkem parc. č. Xe je cesta vymezena pásy zeleně s oplocením o proměnné šířce 3,5 až 5,35 m. Dále cesta pokračuje vlevo (*východně – pozn. soudu*) po pozemku parc. Xa, kde je rovněž ohraničena oplocením se zelenými pásy o proměnné šířce 2,6 až 4,5 m a končí na hranici s pozemkem parc. č. Xg. V odůvodnění silniční správní úřad s odkazem na místní šetření konané dne 14. 9. 2021 uvedl, že dotčené pozemky nejsou nijak oploceny, jsou přístupné široké veřejnosti a nachází se na nich dopravní koridor vymezený asfaltovým a šterkovým povrchem, který je využíván vlastníky přilehlých nemovitostí. Dle archiválních ortofotomap je cesta patrná v terénu minimálně od roku 2002, přičemž od té doby je užívána motorovými vozidly a chodci. Podle silničního správního úřadu tak dotčené pozemky splňují všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť se jedná o stárou a v terénu patrnou dopravní cestu, která slouží k zákonnému účelu, tj. spojuje okolní nemovitosti (parc. č. Xg, Xh, Xch, Xi, Xj, Xk, Xf, Xl, Xm, Xn, Xo, Xp, Xq, Xr, Xs a parc. č. st. Xt, Xu, Xv, Xw, Xx, Xy, Xz a Xza) se silnicí č. Xd. Silniční správní úřad rovněž shledal, že pro dané nemovitosti se jedná o jedinou spojnicí se silnicí č. Xd, jelikož neexistuje žádná alternativní cesta, která by k nim zajišťovala přístup či příjezd. Konkludentní souhlas vlastníků dotčených pozemků s jejich obecným užíváním dovedl silniční správní úřad na základě zjištění, že cesta byla užívána bez jakýchkoliv omezení nejméně 20 let a nebyla na ni zřízena žádná věcná břemena, která by nasvědčovala tomu, že cesta neměla být věnována veřejnému užívání. V této souvislosti silniční správní úřad upozornil, že žalobkyně se obecnému užívání cesty začala bránit až v roce 2019, a to v reakci na výzvu Katastrálního úřadu Středočeského kraje ze dne 27. 6. 2019, č. j. ZDŘ-458/2019-210, o odstranění nesouladu druhu nebo způsobu využití pozemku se skutečným stavem. K námitkám žalobkyně dále silniční správní úřad uvedl, že východní část pozemku parc. č. Xa není využívána jako předzahrádka, což vyplývá z fotodokumentace pořízené při místním šetření. Silniční správní úřad připustil, že na celém pozemku parc. č. Xa se nenachází dopravní koridor, nicméně upozornil, že tuto skutečnost zohlednil při specifikaci cesty ve výroku rozhodnutí.
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně blanketní odvolání, ve kterém dle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) požádala o poskytnutí dodatečné 15denní lhůty k doplnění odvolacích důvodů. Odvolání bylo doručeno do datové schránky silničního správního úřadu dne 27. 4. 2022.
3. Dne 20. 6. 2022 vydal silniční správní úřad *Výzvu – vyjádření k podanému odvolání*, č. j. MUCE 97720/2022 OSU (dále jen „výzva ze dne 20. 6. 2022“), v níž mj. konstatoval, že žalobkyně ve lhůtě 15 dnů nedoplnila odůvodnění podaného odvolání. Výzva byla doručena do datové schránky zástupce žalobkyně dne 28. 6. 2022.

4. Žalovaný následně vydal v záhlaví označené rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se zcela ztotožnil se skutkovými i právními závěry silničního správního úřadu. Žalovaný neshledal, že by se silniční správní úřad dopustil vážnějších procesních pochybení, která by mohla mít vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný připustil, že silniční správní úřad nijak nereagoval na žádost žalobkyně o poskytnutí lhůty k doplnění odvolání, nicméně *„vyčkal dostatečně dlouhou dobu, zda právní zástupce [žalobkyně] své odvolání doplní, což se však nestalo.“* V této souvislosti žalovaný upozornil, že žalobkyně byla *„zastoupena osobou s právním povědomím, která má znalosti o tom, jak má vypadat podání vůči správnímu orgánu a jaké náležitosti má odvolání obsahovat“*. Podání blanketního odvolání tak žalovaný vyhodnotil jako obstrukční jednání ze strany žalobkyně.
5. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

6. Žalobkyně v žalobě předně namítá, že správní orgány hrubě zasáhly do jejích procesních práv, jelikož ji dle § 37 odst. 3 správního řádu nevyzvaly k doplnění blanketního odvolání, které neobsahovalo odvolací důvody ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Podle žalobkyně nebyl vadný postup silničního správního úřadu zhojen tím, že údajně měla dostatečný prostor k doplnění odvolání, jak se mylně domnívá žalovaný. Plynutím času se totiž dle žalobkyně povinnost silničního správního úřadu k odstranění vad blanketního odvolání nekonzumovala. Žalobkyně dále upozorňuje, že na povinnosti správních orgánů postupovat v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu nic nemění ani skutečnost, že byla ve správním řízení zastoupena advokátem. Na podporu své argumentace žalobkyně odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, č. 1578/2008 Sb. NSS.
7. Žalobkyně dále namítá, že se správní orgány dostatečně a přesvědčivě nevypořádaly s její argumentací obsaženou ve vyjádření ze dne 30. 9. 2021, a proto jejich rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobkyně má za to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu neuvedl, jakými úvahami se při posuzování věci řídil, jelikož pouze rekapituloval a dovysvětlil závěry silničního správního úřadu. Žalobkyně zejména upozorňuje, že se žalovaný vůbec nezabýval námitkou týkající se části konce cesty v západní části pozemku parc. č. Xa.
8. Žalobkyně rovněž namítá, že správní orgány chybně posoudily jednotlivé znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Zejména upozorňuje, že nikdy neudělila souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků. Ačkoliv přístup na dotčené pozemky není nijak omezen, nelze dle žalobkyně z této skutečnosti dovodit, že konkludentně souhlasila s jejich veřejným užíváním. Západní část pozemku parc. č. Xa je přitom podle žalobkyně užívána pouze vlastníky sousedních pozemků, nikoliv širokou veřejností. Na východní části pozemku parc. č. Xa se pak dokonce žádná komunikace ani nenachází, přičemž daná plocha slouží žalobkyni pouze pro parkování a zahradničení. O absenci souhlasu s obecným užíváním pozemku parc. č. Xa pak dle žalobkyně svědčí umístěné označení, že se jedná o soukromý pozemek se zákazem vstupu třetím osobám. Žalobkyně dále nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že je naplněn znak nutné komunikační potřeby. Východní koncová část pozemku parc. č. Xa totiž není způsobilá uspokojit dopravní potřebu široké veřejnosti, ale pouze žalobkyně.

9. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. K namítanému zásahu do procesních práv žalobkyně uvádí, že žalobkyně byla v řízení zastoupena advokátem, který měl a mohl vědět, jaké má mít odvolání náležitosti. V této souvislosti upozorňuje, že výzva ze dne 20. 6. 2022 zaslaná žalobkyni, resp. jejímu zástupci ve správním řízení, splňuje náležitosti výzvy požadované zákonem. Na podporu své argumentace žalovaný odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 2022, č. j. 64 A 8/2022 - 41. Žalovaný má dále za to, že veškeré námitky žalobkyně vznesené v průběhu správního řízení byly řádně vypořádány, přičemž prvostupňové ani napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

III. Posouzení věci soudem

10. Součástí žaloby byl i návrh na přiznání odkladného účinku, o němž je soud povinen ve lhůtě 30 dnů (§ 73 odst. 4 s. ř. s.). Soud však již v rámci posuzování podmínek pro přiznání odkladného účinku zjistil, že při vydání napadeného rozhodnutí zjevně došlo k podstatné procesní vadě ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a že je zjevně dán důvod pro jeho zrušení. Za této situace soud vyhodnotil, že rozhodování o návrhu na přiznání odkladnému účinku by bylo zbytečným krokem navíc, který by jen oddaloval meritorní posouzení, jehož výsledek je již nyní zřejmý. Z tohoto důvodu soud podle § 56 odst. 1 s. ř. s. přistoupil k přednostnímu projednání věci, kterou rovnou meritorně posoudil. Soud přisvědčuje žalobní námitce, že se správní orgány dopustily podstatného procesního pochybení, jelikož dle § 37 odst. 3 správního řádu nevyzvaly žalobkyni k doplnění blanketního odvolání.
11. Podle § 37 odst. 2 správního řádu „[z] podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. [...] Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“ Podle odst. 3 téhož ustanovení „[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“
12. Náležitosti odvolání upravuje § 82 odst. 2 správního řádu, podle kterého „[o]dvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.“
13. Mezi účastníky není sporné, že žalobkynino odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí bylo tzv. blanketní, tedy že neobsahovalo jedinou odvolací námitku, ze které by bylo patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů žalobkyně považovala prvostupňové rozhodnutí za nezákonné nebo věcně nesprávné [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 - 33, odst. 15]. Tuto okolnost soud rovněž ověřil ze správního spisu, z něhož je patrné, že podané odvolání se omezovalo na pouhé obecné konstatování, že prvostupňové rozhodnutí je nesprávné a v rozporu s právními předpisy, a dále že řízení před silničním správním úřadem bylo zatíženo podstatnými procesními vadami. Soud proto konstatuje, že jen obecnou výtku vůči prvostupňovému rozhodnutí nelze považovat za řádně formulovaný odvolací důvod.
14. Otázkou postupu správních orgánů v případě blanketních odvolání, resp. postupem správních orgánů v případech absence některých z náležitostí dle § 37 odst. 2 či § 82 odst. 2 správního řádu se správní soudy již opakovaně zabývaly. NSS v rozsudku ze dne 6. 3. 2009,

č. j. 1 As 4/2009 - 53, uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je **správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu** (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS)“ (zdůraznění zde i dále v textu doplněno zdejším soudem). NSS dále v rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34, uvedl, že „[o]dvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly ‚blanketně‘ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 - 71). **Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.**“ Ke stejnému závěru pak NSS dospěl v řadě dalších svých rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014 - 43, ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016 - 28, ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 - 33, či ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67). V posledně uvedeném rozsudku pak NSS explicitně uvedl, že „nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. **Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek. Pokud pak správní orgán nepostupuje dle výše citované judikatury a neučiní kroky pro odstranění vad odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, jedná se o vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle kterého soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz výše citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34, a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Ostravě).**“

15. Požadavku na odstranění vad blanketního odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu však správní orgány v posuzované věci nedostály. Jak plyne z obsahu správního spisu, žalovaný ani silniční správní úřad nevyzvali žalobkyni k odstranění vad jejího odvolání, které zjevně postrádalo konkrétní odvolací námitky. Tím zatížili správní řízení podstatnou procesní vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 - 33, odst. 18).
16. Na uvedeném závěru pak nemůže ničeho změnit skutečnost, že žalobkyně byla ve správním řízení zastoupena advokátem, ani že sama v blanketním odvolání požádala o poskytnutí dodatečné lhůty k doplnění odvolacích důvodů. Jak totiž uvedl NSS

v rozsudku ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67, „*Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit se závěrem městského soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož byl-li stěžovatel ve správním řízení zastoupen právním zástupcem a v odvolání si sám stanovil lhůtu pro doplnění odvolání, kterou nerespektoval, nebyl správní orgán povinen postupovat podle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. Tento závěr je totiž zjevně v rozporu se zákonnými předpisy a ve svých důsledcích vede též k porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. [...] Správní řád v tomto smyslu nerozlišuje postup správních orgánů za situace, kdy je podáno imperfektní podání účastníkem řízení samotným nebo prostřednictvím jeho právního zástupce (slovy městského soudu „osobou znalou zákona“).*“ (zdůraznění doplněno zdejší soudem; srov. též rozsudky NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, a ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 - 33, odst. 19). Vzhledem k tomu, že podání blanketního odvolání je přípustným procesním krokem, nelze bez dalšího (tj. bez přistoupení dalších významných skutkových okolností, které však ze správního spisu nevyplývají) žalobkyni obviňovat z obstrukčního jednání, jak činí žalovaný.

17. Přisvědčit nelze ani argumentaci žalovaného ve vyjádření k žalobě, že výzva ze dne 20. 6. 2022 splňovala požadavky § 37 odst. 3 správního řádu. Výzvou ze dne 20. 6. 2022 totiž silniční správní úřad pouze ostatním účastníkům řízení v souladu s § 86 odst. 2 správního řádu umožnil, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřili k odvoláním podaným proti prvostupňovému rozhodnutí (tj. včetně blanketního odvolání žalobkyně), přičemž dále konstatoval, že žalobkyně ve lhůtě 15 dnů nedoplnila odůvodnění svého odvolání. Z předmětné výzvy tak nelze ani implicitně dovodit snahu silničního správního úřadu o odstranění vad blanketního odvolání. V tom se postup správní orgánů v posuzované věci liší od případu řešeného Krajským soudem v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 9. 9. 2022, č. j. 64 A 8/2022 - 41, na který odkazoval žalovaný ve vyjádření k žalobě. V daném případě totiž výzva obsahovala poučení o náležitostech odvolání ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu s informací, že po uplynutí stanovené lhůty bude spisový materiál odeslán odvolacímu správnímu orgánu, a proto „*muselo být žalobci zřejmé, co je po něm ze strany správního orgánu požadováno, tedy aby odstranil vady podaného odvolání*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 2022, č. j. 64 A 8/2022 - 41, odst. 14 a 17).
18. Za situace, kdy bylo správní řízení zatíženo podstatnou procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, by bylo předčasné zabývat se podstatou sporu a vypořádávat ostatní žalobními body.
19. Nad rámec nutného odůvodnění soud přesto pokládá za vhodné pro účely dalšího řízení před správními orgány uvést alespoň následující:
20. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost napadeného a prvostupňového rozhodnutí, soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí a zjistit jeho obsah nebo v něm uvedené důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se tak rozumí opomenutí skutečnosti významné pro posouzení věci, což není totéž jako učinění chybného závěru o dané skutečnosti, jak se zřejmě mylně domnívá žalobkyně. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí navíc nelze dovozovat pouze na základě zjištění, že správní orgány argumentaci žalobkyně ve vyjádření ze dne 30. 9. 2021 nepřisvědčily, ačkoliv se jí věcně zabývaly (srov. str. 5-7 prvostupňového rozhodnutí).

21. Správní orgány v souladu s § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 větou první zákona o pozemních komunikacích a konstantní judikaturou NSS vycházely z toho, že účelová komunikace je definována čtyřmi znaky, jimiž jsou:
- (i) existence (patrnost) cesty v terénu (srov. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);
 - (ii) naplnění zákonného účelu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích [tedy že cesta slouží a) ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, nebo b) ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, nebo c) k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků];
 - (iii) souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným (veřejným) užíváním jako komunikace;
a
 - (iv) nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba
- (srov. např. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 85, č. 3571/2017 Sb. NSS, dále srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, či ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10). Uvedené znaky musejí být naplněny kumulativně. V případě nesplnění byť i jediného z nich tak nelze deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace.
22. Žalobkyně ve vztahu k východní části pozemku parc. č. Xa namítá nesplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace s tím, že daná plocha slouží pouze jí samotné pro parkování a zahradničení a žádná cesta se zde nenachází. Ve vztahu k ostatním částem dotčených pozemků (západní část pozemku parc. č. Xa a pozemek parc. č. Xc) pak žalobkyně rozporuje udělení souhlasu vlastníka s jejich obecným užíváním jako komunikace (třetí znak). Pokud jde o existenci cesty ve východní části pozemku parc. č. Xa, silniční správní úřad správně upozornil, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí vymezil veřejně přístupnou účelovou komunikaci v dané lokalitě oplocením se zelenými pásy v proměnné šíři 2,6 až 4,5 m. Z fotodokumentace pořízené při místním šetření dne 14. 9. 2021, jakož i z katastrálních ortofotomap založených ve správních spisech, je přitom patrné, že šterková cesta vede až k hranici s pozemkem parc. Xg, tedy po celé délce pozemku parc. č. Xa. Skutková zjištění stran prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace se proto soudu jeví jako dostatečná. Žalobkyně navíc závěr správních orgánů, že se v celé délce předmětného pozemku nachází v terénu patrná šterková cesta, v průběhu správního řízení nijak relevantně nevyvrátila.
23. Argumentovala-li žalobkyně tím, že východní část pozemku parc. č. Xa slouží pouze pro její potřebu, soud upozorňuje, že kromě pozemku žalobkyně se v dané lokalitě nachází též pozemky parc. č. Xg a Xm (vlastněný žadateli o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace). Právě ve vztahu k těmto pozemkům je třeba důkladně posoudit naplnění druhého i čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tj. splnění zákonného účelu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (zejména spojení těchto pozemků s ostatními pozemními komunikacemi) a nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu. Ačkoliv ze zjištění správních orgánů vyplývá, že v daném úseku sporná cesta končí a nikam nepokračuje, soud zdůrazňuje, že obecně užívána může být v některých případech i slepá cesta (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013

- 49, odst. 48). V této souvislosti je třeba upozornit, že při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části, ale naopak ji hodnotit jako funkční celek (např. od křižovatky po konec slepé cesty apod.). Jednotlivé pozemky či jejich části totiž mnohdy některý znak samy o sobě nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku. Je to dáno tím, že každá veřejná cesta je způsobilá naplnit svůj dopravní účel jedině v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017 - 38, odst. 19).

24. Stěžejní námitka žalobkyně ve vztahu k oběma dotčeným pozemkům pak směřuje proti naplnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tedy souhlasu vlastníka s jejím obecným užíváním (tzv. veřejným věnováním). Soud podotýká, že při posuzování souhlasu vlastníka je nutné zkoumat především okruh uživatelů cesty. Účelová komunikace totiž podléhá obecnému užívání, které spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob (tj. veřejnosti) tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pokud se prokáže, že blíže neurčený okruh osob užívá cestu buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho konkludentním souhlasem), je daný znak naplněn (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Jestliže by naopak vlastník sporné cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu ve smyslu § 2189 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“, srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS). Spornou může být otázka souhlasu vlastníka zejména v případě koncové části slepé cesty. Koncový úsek slouží totiž zpravidla již pouze ke zpřístupnění posledního pozemku. V této souvislosti lze nicméně odkázat na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 43/2020 - 180, č. 4380/2022 Sb. NSS, podle kterého *„pokud vlastník posledního úseku slepé cesty, kterou jako celek nepochybně užívala veřejnost, jedná po dlouhou dobu tak, jako by jeho pozemek byl nedílnou součástí oné veřejné cesty, pak z takového jednání lze dovodit vlastníkův konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětu jeho vlastnictví jako veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Není už pak třeba podrobně zkoumat a dokazovat, zda a v jakém rozsahu užívala veřejnost právě tento pozemek, tedy poslední úsek slepé cesty, například k otáčení vozidel.“* V nyní projednávané věci je také pro posouzení otázky (konkludentního) souhlasu žalobkyně s veřejným užíváním dotčených pozemků nutné zejména pečlivě zhodnotit okolnosti, za kterých žalobkyně dala uživatelům sporné cesty aktivně najevo svůj nesouhlas s jejím veřejným užíváním, tedy za jakých okolností umístila na pozemku parc. č. Xa tabuli zakazující vstup třetím osobám.
25. Soud nicméně znovu zdůrazňuje, že úvahy uvedené v odstavcích 21 až 25 poskytuje pouze nad rámec nutného odůvodnění, proto je nelze vnímat jako závazný právní názor dle § 78 odst. 5 s. ř. s. V dalším řízení bude pouze na správních orgánech, jak – poté co vyzvou žalobkyni k odstranění vad jejího blanketního odvolání – posoudí otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích.

IV. Závěr a náklady řízení

26. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že v daném případě představovala absence výzvy podle § 37 odst. 3 správního řádu podstatnou vadu řízení mající vliv na

zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto jej soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a současně vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I).

27. V dalším řízení je žalovaný povinen žalobkyni podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k odstranění vady odvolání spočívající v absenci odvolacího důvodu (námitky) a poskytnout jí k tomu přiměřenou lhůtu. Prvostupňové rozhodnutí bude možno z obecných hledisek přezkoumat pouze tehdy, nevyhoví-li žalobkyně předmětné výzvě. Tímto právním názorem soudu je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Nutno zdůraznit, že předmětnou výzvu k odstranění vad může (a měl by) učinit přímo žalovaný v rámci odvolacího řízení, jistě není nutné jen z tohoto důvodu rušit prvostupňové rozhodnutí a zavazovat k provedení daného procesního úkonu silniční správní úřad.
28. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto ji soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 13 466,5 Kč (výrok II). Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 10 466,50 Kč, které tvoří odměna za dva úkony právní služby ve výši 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby podle § 7 bodu 5, § 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], dále jeden půlúkon právní služby po 1550 Kč [za podání návrhu na přiznání odkladného účinku podle § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu], a tři paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupkyně žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň v sazbě 21 %, tedy o 1 816,50 Kč. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám její zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 8. prosince 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu