



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) L. T., b) J. T.**, oba zastoupeni Mgr. Milanem Fritzem, advokátem, se sídlem Na Ořechovce 580/4, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: E. S., zastoupena JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2009, č. j. 148395/2009/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2012, č. j. 7 A 9/2010 – 66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost L. T. **se z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost J. T. **se o d m í t á .**
- III. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje (dále „žalovaný“) ze dne 4. 11. 2009, č. j. 148395/2009/KUSK, bylo jako nedůvodné zamítnuto odvolání žalobce L. T. (dále „stěžovatel“) proti rozhodnutí Obecního úřadu Tehov (dále „obecní úřad“) ze dne 20. 7. 2009, čj. 621/08. Posledně uvedeným rozhodnutím byla podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) s odkazem na § 7 odst. 1 zákona č.

13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, deklarována veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku parc. č. 1056/3, 1143/3 a 1055/1 v k. ú. Tehov u Říčan v hranicích určených geometrickým plánem.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil stěžovatel, ale také žalobkyně J. T. (dále „stěžovatelka“) správní žalobou, ve které vznesli několik obecných námitek směřujících k nezákonnému postupu správních orgánů v předchozím řízení. Tvrdili také, že na posuzovanou věc se uplatní překážka věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*). Na závěr žaloby uvedli, že rozhodnutí žalovaného je v zájmu jedné osoby a nikoli v zájmu veřejném.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) zamítl, respektive odmítl, žalobu rozsudkem ze dne 24. 9. 2012, č. j. 7 A 9/2010 – 69, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Ve vztahu ke stěžovateli městský soud zjistil, že proti rozhodnutí obecního úřadu nepodala odvolání a nevyčerpala tak řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Městský soud proto vyhodnotil žalobu stěžovatelky jako nepřipustnou a odmítl ji. V další části se proto žalobou zabýval pouze ve vztahu ke stěžovateli.

Městský soud přitom, s poukazem na rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, nepovažoval obecné námitky stěžovatele ohledně protiprávnosti napadeného rozhodnutí a postupu při jeho vydávání za žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Zabýval se proto až namítanou překážkou věci rozhodnuté. Dovodil, že námitka se týká stanoviska žalovaného ze dne 23. 12. 2004, ale vyložil, že předmětné stanovisko není rozhodnutím, nýbrž pouze neformálním přípisem a jako takové nemohlo překážku věci již rozhodnuté založit.

Další žalobní bod způsobilý přezkumu se dotýkal konfliktu mezi veřejným a soukromým zájmem na veřejně přístupné účelové komunikaci. Městský soud ověřil existenci souhlasu, byť konkludentního, vlastníka pozemku a nezbytnost komunikační potřeby, a věc vyhodnotil tak, že správní orgány posoudily předmětný pozemek správně jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Upozornil také, že stěžovatel existenci souhlasu ani nezbytnost komunikační potřeby v žalobě nerozporoval. Žaloba stěžovatele byla tedy dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnuta.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 16. 12. 2011 napadají oba stěžovatelé rozsudek městského soudu ve výrocích, kterými byla žaloba stěžovatelky odmítnuta, žaloba stěžovatele zamítnuta, a ve výroku, jímž bylo ve vztahu k nim rozhodnuto o nákladech řízení. Odkazují přitom na důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Nejprve se zabývají možností zřízení veřejně přístupných účelových komunikací a rozebírají dvě základní podmínky spočívající v souhlasu vlastníka s omezením jeho práva a existencí nenahraditelné komunikační potřeby. Domnívají se přitom, že tyto podmínky nebyly v dané věci splněny a rozhodnutí správních orgánů jsou v tomto směru

pokračování

nepodložená. Poukazují především na skutečnost, že souhlas, byť konkludentní, nebyl vlastníkem prokázán. Písemné prohlášení V. Č., který cestu užíval v 80. letech, mají za irelevantní, poněvadž ten nikdy vlastníkem pozemku nebyl. Rozporují rovněž splnění druhé podmínky a uvádějí, že přístup na pozemek osoby zúčastněné na řízení by mohl být zajištěn i přes jiné pozemky, čímž se správní orgány vůbec nezabývaly. Namítají proto, že v řízení před správními orgány došlo k vadám ve smyslu kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Míni také, že jejich pozemek parc. č. 1056/3 nenaplnuje zákonné znaky účelové komunikace, ale jedná se pouze o zpevněnou lesní cestu.

V další části je argumentace stěžovatelů opřena o princip šetření práv nabytých v dobré víře. Namítají, že správní orgány nepostupovaly v souladu s touto zásadou a přistoupily k řešení, které negativně zatěžuje jejich vlastnická práva. Domnívají se také, že vydáním stanoviska žalovaného ze dne 23. 12. 2004 došlo ke vzniku překážky věci již rozhodnuté, neboť se jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, a žalovaný tak měl žádost osoby zúčastněné na řízení zamítnout dle odst. 3 tohoto ustanovení. V uvedeném tedy spatřují kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatelé navrhuji zrušit výrok I., II. a III. rozsudku městského soudu, zrušit rozhodnutí obecního úřadu i žalovaného, a požadují, aby jim žalovaný uhradil náklady řízení o kasační stížnosti.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 24. 1. 2013. Domnívá se, že stěžovatelé uplatňují důvody, které však nebyly uplatněny v řízení před městským soudem. Nenapadají rozsudek městského soudu, nýbrž rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Žalovaný dále poukazuje na dlouhodobé užívání předmětné cesty a dodává, že pro účelové komunikace zákon nespécifikuje žádné kvalitativní podmínky – může se tedy jednat i o lesní cestu. Zdůrazňuje význam povinností, jež na stěžovatele přešly s nabytím vlastnického práva k pozemkům. Navíc uvádí, že cesta byla užívána jinými osobami v době, kdy byly pozemky ve vlastnictví stěžovatelů, tedy s jejich konkludentním souhlasem.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřila dne 18. 4. 2013. Především uvádí, že stěžovatelé v žalobě tvrdí nové skutečnosti, ke kterým nelze v řízení o kasační stížnosti přihlížet. Dodává, že účelová komunikace existuje na daných pozemcích od nepaměti a slouží k jedinému spojení mezi její nemovitostí a další pozemní komunikací. K otázce překážky věci rozhodnuté poznamenává, že uváděné stanovisko žalovaného není rozhodnutím a překážku věci rozhodnuté tak založit nemůže. Konstatuje také, že rozhodnutí obecního úřadu je rozhodnutím deklaratorním a nemůže proto být způsobilé negativně zatížit vlastnická práva stěžovatelů, neboť pouze osvědčuje již existující stav. Na základě výše uvedeného navrhuje žalovaný i osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost zamítnout.

Replika stěžovatelů

Na vyjádření žalovaného reagovali stěžovatelé v replice ze dne 2. 4. 2013.

Nesouhlasí s tím, že by uváděli důvody, které neuplatnili v řízení před soudem a napadali jen rozhodnutí správních orgánů. Domnívají se, že tvrzení žalovaného nejsou podložena důkazy a souhlas stěžovatelů se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace neprokazují. Mají za to, že pro lesní cesty je zásadním kritériem zájem vlastníka lesa, kterým však osoba zúčastněná na řízení není. Setrvávají proto na argumentaci obsažené v kasační stížnosti.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížností byl napaden i výrok městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatelky z důvodu její předčasnosti, tedy z důvodu nevyčerpání všech řádných opravných prostředků před správním orgánem [srov. ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se tak nejprve zabýval důvodností kasační stížnosti ve vztahu k odmítavému výroku městského soudu. Zdejší soud již mnohokrát vyložil, že je-li kasační stížností napadeno rozhodnutí o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, přiměřeně také rozsudek ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 13/2013 - 20, všechny uváděné rozhodnutí NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz). Podaná kasační stížnost však v tomto duchu žádnou argumentaci neobsahuje ani výslovně, ani obsahově. Stěžovatelé nevznášejí žádnou námitku, která by jakkoli zpochybňovala tu část rozsudku městského soudu, kterou byla správní žaloba stěžovatelky odmítnuta.

Kasační stížnost tedy vůbec nenapadá vlastní otázku odmítnutí žaloby stěžovatelky z důvodu nevyužití opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu, a zejména pak neuvádí, v čem měla spočívat nezákonnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Obsahuje pouze jiné důvody, které však nejsou pod přípustný důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. podřaditelné. Směrem k výroku I. napadeného rozsudku je tak kasační stížnost stěžovatelky nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., poněvadž se opírá jen o jiné důvody, než které předpokládá zákon (podobně srov. usnesení tohoto soudu ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009 - 43). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 104 odst. 4 s. ř. s.

V další části se Nejvyšší správní soud zabýval důvodností kasační stížnosti vztahující se k výroku II. napadeného rozsudku, kterým byla zamítnuta správní žaloba stěžovatele. Obsahově směřuje kasační stížnost právě proti tomuto výroku městského soudu a stěžovatel v ní uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud

pokračování

nejprve připomíná, že stěžovatel vůbec nerozporuje názor městského soudu týkající se určitosti (respektive neurčitosti) žalobních bodů, které byly ve správní žalobě uvedeny. Proto je namístě vycházet z toho, že městský soud správně vyhodnotil jako způsobilé posouzení pouze žalobní body týkající se překážky věci již rozhodnuté a otázky konkurujícího si soukromého a veřejného zájmu na vymezení charakteru dotčeného pozemku stěžovatelů.

Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví. Je zřejmé, že předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí městského soudu, nikoli opět rozhodnutí žalovaného, či dokonce rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Rovněž platí, že kasační stížnost nemůže obsahovat důvody, jež nebyly uplatněny v řízení před městským soudem, jelikož není žádoucí, aby Nejvyšší správní soud rozhodoval o kvantitativně i kvalitativně bohatším návrhu stěžovatele, než o jakém mohl rozhodovat soud v předchozím řízení (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.). Právě v kontextu s výše uvedeným je nutné jednotlivé námitky posuzovat i v dané věci.

Kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., konkrétně námitkami, že správními orgány nebyl prokázán souhlas stěžovatelů k zřízení veřejně přístupné účelové komunikace, a nebyla prověřena existence její komunikační potřeby pro jiné osoby, argumentují stěžovatelé poprvé až v kasační stížnosti. Na takový případ dopadá stabilní judikatura Nejvyššího správního soudu, kde se uvádí: „*Vady týkající se správního řízení musejí být zásadně namítnuty již v řízení o správní žalobě před krajským soudem; teprve poté se žalobce může opakovaně domáhat jejich posouzení v kasační stížnosti. Pokud námitky vztahující se k řízení před správním orgánem nebyly obsaženy již v žalobě, nemohou být v kasačním řízení projednány (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).*“ (viz rozsudek ze dne 7. 2. 2006, č. j. 2 Afs 62/2005 - 118, podobně také rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publikován ve Sb. NSS pod č. 419/2004). Tento závěr se plně uplatní i v nyní posuzované věci. Ve správní žalobě totiž stěžovatelé neuvedli žádnou konkrétní vadu správního řízení související s výše uvedenými námitkami. Nenamítali, že by souhlas, byť konkludentní, se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace nedali. Samotné podání opravného prostředku ve správním řízení, či podání správní žaloby, není možné jako takový nesouhlas vnímat, protože správní soud je důsledně vázán dispoziční zásadou a nemůže přihlížet k vadám řízení nad rámec tvrzení žalobce. Nic stěžovatelé nenamítali ani ohledně existence nezbytné komunikační potřeby ve vztahu k nemovitosti osoby zúčastněné na řízení. Obdobně je tomu i v případě tvrzení, že pozemek nenaplňuje znaky veřejné účelové komunikace. Všechny tyto námitky nebyly v řízení před městským soudem uplatněny a jsou tedy v řízení o kasační stížnosti nepřipustné ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tedy nemohl být dán.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který se dotýká překážky věci již pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*). Stěžovatelé spojují překážku věci rozhodnuté se stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje, Odboru dopravy ze dne 23. 12. 2004, čj. 19699/2004/DOP/488, které bylo vydáno na základě stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Městský soud správně vyložil, že předmětné stanovisko není správním

rozhodnutím, nýbrž neformálním přípisem, který nemůže překážku věci rozhodnuté založit. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem plně ztotožňuje. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat v materiálním smyslu, podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (k takovému závěru viz také např. rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Je však nutné zdůraznit, že na neformální úkon správního orgánu by bylo možné nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním smyslu jen tehdy, pokud by šlo o akt, který by měl povahu „rozhodnutí“ po obsahové stránce a měl mít podle zákona též formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán. Z obsahu předmětného stanoviska je zřejmé, že je pouhou reakcí na neformální stížnost osoby zúčastněné na řízení, které nespĺňuje základní náležitosti rozhodnutí, nebylo vydáno ve správním řízení a nelze z něj tedy dovodit, že by konstitovalo, popřípadě deklarovalo jakákoli práva stěžovatelů.

Nejedná se navíc ani o závazné stanovisko, jak dovozují stěžovatelé. Závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu je jedním z podkladů rozhodnutí, vydávaných tzv. dotčenými orgány, tedy orgány, v jejichž působnosti není vydat meritorní rozhodnutí, ale přesto se daná věc dotýká veřejných zájmů, které mají tyto orgány chránit. Při vydávání předmětného stanoviska však žalovaný zcela jistě nevystupoval v pozici dotčeného orgánu. Jeho stanovisko nebylo podkladem pro rozhodnutí, o kterém by se vedlo správní řízení v působnosti jiného správního orgánu, nýbrž pouhou odpovědí na stížnost osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stanovisko ze dne 23. 12. 2004 nebylo závazným stanoviskem dle § 149 správního řádu. Nelze se proto dovolávat ani postupu dle § 149 odst. 3 správního řádu. Nad rámec uvedeného je třeba poznamenat, že ani závazné stanovisko by nemohlo založit překážku věci již rozhodnuté, protože takové stanovisko není správním rozhodnutím (k tomu blíže v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113).

Pokud se stěžovatelé dovolávají, znovu poprvé až v kasační stížnosti, práv nabytých v dobré víře a v tomto ohledu napadají rozhodnutí obecního úřadu, musí Nejvyšší správní soud tuto námitku, s odkazem na výše uvedené, rovněž odmítnout jako nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

Lze tedy konstatovat, že ani kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) není oprávněný v žádném z namítaných případů. Městský soud postupoval při přezkumu správního rozhodnutí správně a námitky stěžovatele posoudil v souladu se smyslem zákona a dispoziční zásadou.

Nejvyšší správní soud, na základě uvedených zjištění, dospěl k závěru, že kasační stížnost není oprávněná v žádném z uvedených kasačních důvodů a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Nad rámec nutného zdůvodnění poukazuje Nejvyšší správní soud na skutečnost, že úprava provedená správními orgány v předmětných rozhodnutích vystihuje podstatu smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to způsobem, který představuje šetrné řešení pro všechny zúčastněné subjekty. Na jedné straně umožňuje všem užívání nemovitostí a přístup k nim, na druhé straně nezatěžuje žádného z nich nad míru

pokračování

únosnou z hlediska představ o dobrém sousedském soužití a pokojném užívání majetku. Takový účel nelze zpochybnit případnými dopady vývoje vztahů zúčastněných osob, na které ukazuje zejména skutečnost, že dnes sporný účel užívání přístupové cesty byl dlouhodobě všemi, včetně stěžovatelů, fakticky respektován. Nikdo ani netvrdí existenci důvodu k ochraně oprávněných zájmů vlastníka nemovitostí dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích, maximálně se může jednat o nedorozumění řešitelné v jiných formátech jednání nebo v jiném řízení, než které je vedeno nyní.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů nežádal a ostatně mu ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů v případě, že by jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil, popřípadě z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že jí soudem žádná povinnost uložena nebyla a soud neshledal ani žádný z důvodů hodných zvláštního zřetele, právo na náhradu nákladů jí soud rovněž nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. června 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu