



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **J. B.**, zastoupené Mgr. Jiřím Urbánkem, advokátem se sídlem Na Kozáčce 7, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti: **I.) obec Stará Paka**, se sídlem úřadu Revoluční 180, Stará Paka, **II.) JUDr. J. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2012, čj. 16121/DS/2012-2-Ma, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, čj. 30 A 122/2012 – 134,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jiřího Urbánka.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Obecní úřad Stará Paka (silniční správní úřad) rozhodnutím ze dne 22. 3. 2012, čj. OUSP/SU-97/2012, deklaroval podle § 142 správního řádu, že na nezastavěné části pozemku st. parc. č. 10 v katastrálním území Karlov u Rožkopova, který je ve vlastnictví žalobkyně, existuje pozemní komunikace, splňující znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Usnesením ze dne 22. 3. 2012, čj. OUSP/SU 79/2012, silniční správní úřad zastavil řízení ve věci žádosti

žalobkyně o vydání deklaratorního rozhodnutí o neexistenci účelové komunikace na pozemcích parc. č. 75/1 a parc. č. 534/15 v témže katastrálním území (pozemky budou dále označovány pouze čísly).

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 5. 2012, čj. 6893/DS/2012-4-MA, vyhověl odvolání žalobkyně proti oběma výše uvedeným rozhodnutím a vrátil věc silničnímu správnímu úřadu k dalšímu řízení.

3. Silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 12. 7. 2012, čj. OUSP/SU-261/2012, deklaroval podle § 142 správního řádu, že na nezastavěné části pozemku st. parc. č. 10, na části pozemku parc. č. 75/1 (oba ve vlastnictví žalobkyně) a na části pozemku parc. č. 534/15 (ve vlastnictví Správy a údržby silnic Královéhradeckého kraje) existuje pozemní komunikace, která splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tímto rozhodnutím zároveň prostorově vymezil průběh dané pozemní komunikace.

4. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 1. 10. 2012, čj. 16121/DS/2012-2-Ma.

II.

5. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2012 žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 31. 1. 2014, čj. 30 A 122/2012 – 134, zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

6. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

7. Stěžovatel namítl, že ve věci bylo již dříve vydáno rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, které deklarovalo, že na pozemcích parc. č. 75/1, 534/15 a 593/1 existuje pozemní komunikace, a rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 1. 12. 2011, čj. OUSP/304/45/SU/2009, kterým bylo žalobkyni nařízeno odstranit pevné překážky z pozemku parc. č. 75/1. Krajský soud nesprávně uzavřel, že tato rozhodnutí nezaložila překážku věci rozhodnuté v otázce existence účelové komunikace na dotčených pozemcích.

8. Krajský soud nijak neodůvodnil, proč neobstojí názor stěžovatele na existenci překážky věci rozhodnuté. Nedostatek odůvodnění v této klíčové otázce zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

9. Rozsudek krajského soudu je také vnitřně rozporný. Na straně 22 uvádí, že předchozí správní rozhodnutí (která podle stěžovatele založila překážku věci rozhodnuté) zůstávají nezpochybněna, ale současně vyžaduje, aby stěžovatel provedl plné dokazování a znovu rozhodl o otázkách, o nichž již bylo rozhodnuto.

10. Konečně krajský soud vytkl stěžovateli na straně 21 rozsudku, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí z velké části pouze cituje výňatky z předchozích rozhodnutí, v důsledku čehož je značně chaotické, nepřehledné a v některých pasážích nesrozumitelné. Soud ovšem podle stěžovatele neuvedl, které konkrétní pasáže považuje za nesrozumitelné a z jakých důvodů. Tento nedostatek odůvodnění způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

IV.

11. Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, konstatovalo existenci účelové komunikace „někde“ na pozemcích parc. č. 75/1, 534/15 a 593/1. Takové rozhodnutí nezakládá překážku věci rozhodnuté v otázce, zda se účelová komunikace nachází na konkrétní části pozemku. Pokud měl silniční správní úřad následně rozhodnout o přesném průběhu účelové komunikace, musel nejprve rozhodnout, zda se tato účelová komunikace skutečně nachází na dané, přesně vymezené, části dotčených pozemků, a měl povinnost ve vztahu k těmto přesně vymezeným oblastem zkoumat jednotlivé znaky účelové komunikace.

12. Navíc o existenci účelové komunikace na pozemku st. p. č. 10 dosud nebylo rozhodnuto vůbec. Stěžovatel se ve zrušeném rozhodnutí nezabýval otázkou, zda dal vlastník pozemku st. p. č. 10 souhlas s jeho užitím jako účelové komunikace, a bez řádného odůvodnění neprovedl důkazy navržené žalobkyní k prokázání tvrzení, že souhlas nebyl dán a že účelová komunikace není na pozemku st. p. č. 10 (ani na částech ostatních dotčených pozemků) vůbec patrná.

13. Žalobkyně se ztotožnila se závěry krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

V.

14. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

15. Kasační stížnost není důvodná.

16. Ústřední otázkou je v posuzované věci existence překážky věci rozhodnuté. Nejvyšší správní soud proto nejdříve stručně připomíná dosavadní správní řízení, související s deklarací existence účelové komunikace na pozemcích parc. č. 75/1, parc. č. 534/15 a st. p. č. 10.

17. Silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, určil v souladu s § 142 správního řádu k žádosti JUDr. J. K., že na pozemcích parc. č. 75/1, 534/15 a 593/1 existuje pozemní komunikace ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích, která je účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 téhož zákona. Žalobkyně byla účastnicí daného řízení a napadla rozhodnutí odvoláním. Stěžovatel zamítl odvolání a rozhodnutím ze dne 17. 8. 2009, čj. 15045/DS/2009-Nv, potvrdil napadené rozhodnutí.

18. Dne 20. 2. 2012 žalobkyně podala návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že na pozemcích parc. č. 75/1, parc. č. 534/15 a st. p. č. 10 neexistuje účelová komunikace. Alternativně navrhla, aby silniční správní úřad vyslovil neexistenci účelové komunikace na pozemku st. p. č. 10 a zároveň, aby přesně vymezil průběh účelové komunikace na pozemcích parc. č. 75/1 a parc. č. 534/15. Žalobkyně poukázala na nedostatek zákonných a judikaturou dovozených znaků účelové komunikace, ale netvrdila žádnou změnu skutkových okolností, která by nastala od právní moci rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009. Nutnost deklarovat existenci účelové komunikace i na pozemcích parc. č. 75/1 a 534/15 dovodila ze skutečnosti, že původní rozhodnutí blíže neurčilo, kde přesně se na dotčených pozemcích účelová komunikace nachází.

19. Silniční správní úřad vydal dne 22. 3. 2012 rozhodnutí čj. OUSP/SU-79/2012, kterým zastavil řízení ve věci návrhu žalobkyně na vydání deklaratorního rozhodnutí o neexistenci účelové komunikace v části týkající se pozemků parc. č. 75/1 a 534/15, protože o existenci účelové komunikace na těchto pozemcích již bylo pravomocně rozhodnuto a žalobkyně netvrdila změnu skutkového či právního stavu rozhodného pro vydání původního rozhodnutí.

20. Stejného dne vydal silniční správní úřad rozhodnutí čj. OUSP/SU-97/2012, kterým rozhodl o zbylé části návrhu žalobkyně a deklaroval existenci účelové komunikace na pozemku st. p. č. 10. Ve výroku rozhodnutí silniční správní úřad stručně popsal celý průběh této účelové komunikace (přes pozemky parc. č. 75/1, č. 534/15, 593/1 a st. p. č. 10). V odůvodnění uvedl, že v době vydání původního rozhodnutí ještě nebylo provedeno přesné zaměření hranic pozemků před domem č. p. 10 a z katastrální mapy nebylo zřejmé, že pozemek st. p. č. 10 není celý zastavěn domem č. p. 10, nýbrž zasahuje dále. Geodetické zaměření bylo provedeno až v souvislosti s řízením o odstranění pevné překážky z účelové komunikace na části pozemku parc. č. 75/1 (v odůvodnění rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 1. 12. 2011, čj. OUSP/304/45/SU/2009, kterým bylo žalobkyni nařízeno odstranit pevné překážky v komunikaci, bylo poukázáno na to, že účelová komunikace vede i přes pozemek st. p. č. 10). Ze zaměření vyplynulo, že účelová komunikace, jejíž existence byla deklarována v původním rozhodnutí, částečně vede i přes pozemek st. p. č. 10. Skutečnost, že část tohoto pozemku nebyla výslovně zahrnuta v původním rozhodnutí, neznamená, že tudy účelová komunikace neprochází. Účelová komunikace vzniká naplněním znaků přímo ze zákona, bez ohledu na hranice pozemků, přes které vede, a aktuální vlastnické vztahy k nim. Pokud by existence účelové komunikace na části pozemku st. p. č. 10 nebyla uznána, došlo by fakticky k „vykousnutí“ části cesty a pokud by byl následně pozemek st. p. č. 10 oplocen, bylo by používání účelové komunikace fakticky znemožněno.

21. K odvolání žalobkyně stěžovatel rozhodnutím ze dne 24. 5. 2012, čj. 6893/DS/2012-4-MA, zrušil obě rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 22. 3. 2012 a vrátil věc správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Byť se v otázce existence účelové komunikace na všech třech pozemcích v podstatě ztotožnil s názorem silničního správního úřadu, rozhodl, že existence překážky věci rozhodnuté nebrání tomu, aby byl přesně vymezen průběh účelové komunikace. Zrušovaná rozhodnutí slovně popsala průběh

komunikace, ale mělo dojít i k jejímu přesnému grafickému vymezení, které by tvořilo součást rozhodnutí.

22. V novém rozhodnutí ze dne 12. 7. 2012, čj. OUSP/SU-261/2013, silniční správní úřad rozhodl, že na pozemcích parc. č. 75/1, parc. č. 534/15 a st. p. č. 10 existuje účelová komunikace a přesně vymezil její průběh, a to jak slovním popisem, tak grafickým znázorněním, které je součástí rozhodnutí. V odůvodnění se již zabýval pouze průběhem komunikace, nikoliv samotnou její existencí.

23. Rozhodnutím ze dne 1. 10. 2012, čj. 16121/DS/2012-2-Ma, stěžovatel potvrdil rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 12. 7. 2012, čj. OUSP/SU-261/2013, a zamítl odvolání žalobkyně. Souhlasil přitom s postupem silničního správního orgánu, který se již nezabýval existencí účelové komunikace a veškeré dokazování provedl pouze za účelem zjištění jejího přesného průběhu. Stěžovatel připomněl, že silniční správní úřad se řídil právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí stěžovatele ze dne 24. 5. 2012, čj. 6893/DS/2012-4-MA. Existence účelové komunikace již byla pravomocně deklarována a za nezměněného skutkového stavu jsou tímto rozhodnutím správní orgány vázány. Překážka věci rozhodnuté ohledně existence účelové komunikace se vztahuje i na pozemek st. p. č. 10, a to z důvodů, které popsal silniční správní orgán ve svém rozhodnutí ze dne 22. 3. 2012, čj. OUSP/SU-97/2012.

24. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou překážky věci rozhodnuté ve vztahu k existenci účelové komunikace na pozemcích parc. č. 75/1 a 534/15.

25. Dle § 73 odst. 2 správního řádu, který upravuje tzv. materiální právní moc, je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky řízení a všechny správní orgány. Pro správní orgány z tohoto ustanovení plyne povinnost postupovat v souladu s takovým rozhodnutím. Materiální právní moc vytváří překážku věci rozhodnuté. Závaznost rozhodnutí se přitom týká konstitutivních i deklaratorních rozhodnutí (Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 644).

26. Nejvyšší správní soud se k závaznosti pravomocných rozhodnutí, která deklarují existenci účelové komunikace, vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 8. 2014, čj. 9 As 137/2013 – 87: *„Jestliže rozhodnutí ... nebylo zrušeno prostředkem dozorcího práva, jímž by bylo přezkumné řízení vedené podle § 94 a násl. správního řádu a není dán ani časový prostor pro to, aby rozhodnutí ... doznalo změn v řádně vedeném a přípustném přezkumném řízení, nelze toto pravomocné rozhodnutí, pro účastníky řízení a všechny správní orgány závazné, nerespektovat a opětovně po stránce skutkové i právní otvírat otázku existence veřejně přípustné účelové komunikace na pozemku ve vlastnictví stěžovatele.“*

27. Přílehu se k téže otázce vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 10. 4. 2013, čj. 52 A 67/2012 - 38: *„[P]rvním předpokladem pro to, aby správní orgán mohl o žádosti podle § 142 správního řádu rozhodnout deklaratorním způsobem, je podmínka, že žadatel prokáže nezbytnost takového rozhodnutí pro uplatnění jeho práv, přičemž jedná-li se o opětovné rozhodnutí o témže právním vztahu, pak kumulativně přistupuje druhá podmínka, a to podmínka povinnosti tvrzení a následně povinnosti prokázání nových skutečností, které odůvodňují změnu v posouzení právního vztahu. Právě splnění této*

posledně uvedené podmínky tvrzení a prokázání změny poměrů je způsobilé prolomit překážku řízení tzv. věci rozhodnuté („res iudicata“) ve smyslu procesněprávním a právní jistotu ostatních účastníků právního vztahu či ostatních osob dotčených na svých právech představovanou právní mocí rozhodnutí ve smyslu hmotněprávním. S ohledem na skutečnost, že vydání rozhodnutí se upíná k určitému datu, je zcela zjevné, že tyto okolnosti musí být okolnostmi, jež nastaly po vydání napadeného rozhodnutí. Pokud by se snad jednalo o významné faktické okolnosti existující již v době vydání původního deklaratorního rozhodnutí, které žadatel nemohl uplatnit, pak bylo na místě využití mimořádných opravných prostředků, které nabízí správní řád, a to konkrétně podání žádosti na obnovu řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu.“ Krajský soud také dovodil, za jakých okolností je správní orgán povinen se novou žádostí meritorně zabývat a provádět dokazování: „To, zda správní orgán přistoupí ke zjišťování skutkového stavu věci provedením dokazování, odvisí v případě opětovného posuzování žádosti podle § 142 správního řádu od kvality tvrzení žadatele. K dokazování je správní orgán povinen přistoupit po té, co je zjevné, že žadatel uplatnil nové skutečnosti ve věci v porovnání se skutečnostmi uplatněnými v předchozím správním řízení podle § 142 správního řádu, přičemž následné posouzení relevance takových uplatněných a prokázaných nově nastalých skutečností je završeno vydáním deklaratorního rozhodnutí o existenci či neexistenci právního vztahu.“

28. Pravomocné rozhodnutí deklarující existenci účelové komunikace je tedy pro správní orgány závazné. Nové rozhodnutí může být dle § 101 písm. e) správního řádu ve spojení s § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích vydáno, pokud dojde ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace. Deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové komunikace je tzv. rozhodováním *rebus sic stantibus*, tj. s výhradou změny okolností.

29. Domáhá-li se žadatel vydání nového deklaratorního rozhodnutí o existenci účelové komunikace, musí tvrdit skutečnosti, které odůvodňují zahájení nového řízení. Takovou skutečností může být změna dopravního významu nebo určení pozemní komunikace v době od právní moci předchozího rozhodnutí. Naopak nestačí tvrzení vztahující se k nedostatku znaků účelové komunikace, pokud tyto nedostatky měly existovat již v době vydání původního rozhodnutí.

30. Pravomocné rozhodnutí deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace na určitém pozemku ovšem zakládá překážku věci rozhodnuté pouze v tom případě, že přesně vymezuje, kudy účelová komunikace na daném pozemku vede. Lapidárně tuto skutečnost vyjádřil Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, čj. 22 Ca 333/2008 – 46: „Výrok správního rozhodnutí vydaného v řízení o určení právního vztahu (ust. § 142 odst. 1 správního řádu), jehož předmětem je existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace (ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů) musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, v jaké délce, šířce a po jakých zcela konkrétních částech jí dotčených pozemků vede, a to již s přihlédnutím k tomu, že takováto komunikace nemusí mít dokonce ani zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, kdy rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci. Jen takové určité rozhodnutí je způsobilé napevno postavit existenci dané účelové komunikace a zabránit případným sporům do

budoucná ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených, což je také smyslem rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu.“

31. Rozhodnutí, které přesně nevymezí průběh účelové komunikace, jejíž existenci deklaruje, neslouží právní jistotě vlastníků dotčených pozemků, ani uživatelů účelové komunikace, neboť nebrání budoucím sporům ohledně rozsahu práv a povinností spojených s užíváním této komunikace. Takové rozhodnutí proto ani nemůže představovat překážku věci rozhodnuté.

32. Rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, se ve výroku omezilo na konstatování, že „[n]a pozemcích parc. č. 75/1, 534/15, 593/1 v katastrálním území Karlov u Rožkopova existuje pozemní komunikace podle § 2 zákona o pozemních komunikacích, která je účelovou komunikací dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“ Je zřejmé, že takový výrok zdaleka nároků na přesnost rozhodnutí o existenci účelové komunikace a nestaví najisto průběh konkrétní komunikace v terénu tak, aby se zabránilo budoucím sporům o práva a povinnosti vlastníků pozemků a uživatelů komunikace.

33. V posuzované věci pravděpodobně bylo všem účastníkům (mezi kterými byla i žalobkyně) zřejmé, ke které konkrétní cestě se rozhodnutí vztahuje. To plyne z odůvodnění rozhodnutí, v němž silniční správní úřad například uvedl, že není správné tvrzení žalobkyně o tom, že komunikace končí opěrnou zdí před domem č. p. 10, jelikož dále vede přes pozemky parc. č. 534/15 a 75/1. Takové vyjádření však nestačí. Rozhodnutí musí být natolik určité, aby profil a průběh cesty byl jasně deklarován i pro potřeby budoucích vlastníků dotčených nemovitostí a uživatelů účelové komunikace a seznatelný z rozhodnutí samotného.

34. Skutečnost, že původní rozhodnutí silničního správního orgánu nesplňuje nároky na přesnost vymezení účelové komunikace, je potvrzena i tím, že neutichly spory mezi vlastníky dotčených pozemků o tom, kudy komunikace prochází. V odůvodnění rozhodnutí ze dne 1. 12. 2011, čj. OUSP/304/45/SU/2009, o odstranění pevných překážek v komunikaci, silniční správní orgán dokonce uvedl, že v době vydání původního rozhodnutí ze dne 10. 6. 2009 nebyly přesně zaměřeny dotčené pozemky a že účelová komunikace, jejíž existence byla tehdy deklarována, prochází i přes pozemek st. p. č. 10. Přesný průběh účelové komunikace tedy nebyl z původního rozhodnutí seznatelný nejen pro účastníky tehdejšího řízení (natož pro případné budoucí vlastníky dotčených pozemků a uživatele komunikace) ale nebyl znám ani samotnému orgánu, který její existenci deklaroval.

35. Rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, nezaložilo překážku věci rozhodnuté v otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. 75/1 a 534/15, protože nebylo dostatečně přesné, určité a konkrétní co do stanovení průběhu dané účelové komunikace.

36. Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou překážky věci rozhodnuté ve vztahu k existenci účelové komunikace na pozemku st. p. č. 10.

37. Je namístě připomenout, že rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, nedeklarovalo existenci účelové komunikace na pozemku st. p. č. 10. O tom, že účelová komunikace prochází i přes tento pozemek se v odůvodnění zmiňuje teprve rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 1. 12. 2011, čj. OUSP/304/45/SU/2009, nařizující vlastníkově pozemku parc. č. 75/1 (žalobkyni) odstranění překážek v komunikaci vedoucí po části tohoto pozemku. Konkrétně uvádí: *„Geodetickým zaměřením celé komunikace by se mohlo ukázat, že ta zasahuje (prochází) i do jiných pozemků, než jsou uvedeny v deklaratorním rozhodnutí. To se vlastně prokázalo u st. p. č. 10, kdy bylo provedeno zaměření a která v tomto deklaratorním rozhodnutí uvedena není. Toto však pro řešení přístupnosti k okolním pozemkům a stavbám na nich není rozhodující, a protože jde o veřejně přístupnou komunikaci, je rozhodující její faktický stav (průběh) v terénu.“*

38. Stěžovatel vyšel při hodnocení překážky věci rozhodnuté ve vztahu k pozemku st. p. č. 10 z fakticity daného případu (jak je patrné zejména ze stran 8 a 9 žalobou napadeného rozhodnutí a ze stran 3 a 4 kasační stížnosti). Jinými slovy, pokud byla jedním rozhodnutím deklarována existence účelové komunikace a později provedeným zaměřením se zjistilo, že tato komunikace prochází částečně i přes další pozemek, který v původním rozhodnutí nebyl uveden, nic to nemění na skutečnosti, že se jedná stále o jednu a tutéž cestu, jejíž charakter veřejně přístupné účelové komunikace byl již jednou autoritativně zjištěn.

39. S tímto pojetím překážky věci rozhodnuté však nelze souhlasit, a to nejen proto, že původní rozhodnutí ze dne 10. 6. 2009 pro svou nedostatečnou přesnost a konkrétnost nezaložilo překážku věci rozhodnuté v otázce existence účelové komunikace ani ve vztahu k pozemkům, které ve svém výroku výslovně vyjmenovalo. Obecně musí být pro vznik překážky věci rozhodnuté kumulativně splněny dvě podmínky – totožnost účastníků a totožnost předmětu řízení. Totožnost účastníků bude zachována i v případě jejich právních nástupců, např. kdyby vlastnické právo k dotčeným pozemkům přešlo na jiného. O totožný předmět řízení by se jednalo zejm. tehdy, kdyby správní orgán rozhodoval o tom, zda se účelová komunikace nachází na totožné části totožného pozemku, případně nástupnického pozemku (např. v případě rozdělení pozemku), o jakém již dříve rozhodl.

40. V případě rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, a rozhodování o existenci účelové komunikace na pozemku st. p. č. 10 na základě žádosti žalobkyně ze dne 20. 2. 2012 není dána totožnost účastníků ani totožnost předmětu řízení. Totožnost účastníků nelze chápat v tom smyslu, že žalobkyně, která je vlastníkem pozemku st. p. č. 10, se účastnila i původního řízení z titulu vlastnického práva k pozemku parc. č. 75/1. O totožnost účastníků by se jednalo pouze v případě, že by účastníkem původního řízení byl vlastník pozemku st. p. č. 10 z titulu vlastnického práva k tomuto pozemku.

41. Ve věci nebyla dána ani totožnost předmětu řízení. Původní rozhodnutí bylo vydáno k žádosti o deklaraci existence účelové komunikace na pozemcích parc. č. 593/1, 534/15 a 75/1. Pozemku st. p. č. 10 se žádost netýkala, silniční správní úřad existenci účelové komunikace na tomto pozemku nezkoumal a ani se k ní ve výroku rozhodnutí nevyjádřil. Skutečnost, že pozemky byly patrně špatně zaměřeny a až později se zjistilo, že pozemek

st. p. č. 10 nekopíruje přesně půdorys na něm postaveného domu a tento pozemek má i nezastavěnou část, se opět vztahuje pouze k danému, poněkud specifickému, případu. Tato situace však nemůže nic změnit na tom, že podmínky nutné pro nastoupení překážky věci rozhodnuté nebyly splněny.

42. Krajský soud proto nepochybil rozhodnutím, že v otázce existence účelové komunikace na pozemcích parc. č. 75/1, 534/15 a st. p. č. 10 není dána překážka věci pravomocně rozhodnuté a správní orgány se jí měly zabývat ve vztahu k přesně vymezeným částem těchto pozemků.

43. Stěžovatel krajskému soudu rovněž vytkl, že závěr o neexistenci překážky věci rozhodnuté nedostatečně odůvodnil, čímž se jeho rozhodnutí stalo nepřezkoumatelným. Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek přezkoumatelným. Ohledně pozemku st. p. č. 10 krajský soud uvedl, že tento pozemek nebyl předmětem žádného z předchozích rozhodnutí a silniční správní úřad dosud nedeklaroval jeho charakter ve vztahu k § 7 zákona o pozemních komunikacích (strana 22 rozsudku). Takové odůvodnění je zcela dostačující. Co se týče pozemků parc. č. 75/1 a 534/15, krajský soud uvedl, že pokud žalovaný (stěžovatel) přistoupil k přesnému vymezení částí dotčených pozemků, po kterých účelová komunikace vede, měl povinnost provést dokazování ohledně otázky, zda se na těchto konkrétních částech pozemků účelová komunikace nachází (strana 22 rozsudku). Krajský soud rovněž uvedl, že s ohledem na umístění nemovitostí je v tomto případě nutno vymezit průběh účelové komunikace s nadstandardní přesností, v řádech centimetrů (strana 20 rozsudku). Přestože v tomto ohledu mohl být krajský soud preciznější a své odůvodnění více rozvést, je patrné, že se řídil úvahou, že dřívější rozhodnutí, které neurčilo přesný průběh účelové komunikace po dotčených pozemcích, nepředstavuje překážku věci rozhodnuté pro následné řízení, ve kterém má dojít k tomuto přesnému určení.

44. Tato úvaha rovněž osvětluje tvrzení krajského soudu obsažené na straně 22 rozsudku, které stěžovatel považuje za vnitřně rozporné a tudíž zakládající nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti. Stěžovatel spatřuje rozpor v tom, že krajský soud na jednu stranu uvedl, že předchozí pravomocná rozhodnutí správních orgánů nejsou zpochybněna a na druhou stranu po stěžovateli, resp. silničním správním orgánu, vyžaduje, aby posoudil otázku existence účelové komunikace a provedl v tomto směru dokazování. Nejvyšší správní soud namítaný rozpor neshledal. Krajský soud naznačil použitelnost podkladů obstaraných v předchozím řízení, ale s nutným dokazováním ohledně existence účelové komunikace na konkrétních částech dotčených pozemků z důvodu, že předchozí rozhodnutí nebylo dostatečně konkrétní, aby založilo překážku věci rozhodnuté.

45. Situace, ve které se správní orgány octly, je poměrně specifická. Je velmi pravděpodobné, že pokud se nezměnila skutková situace a rovněž žalobkyně tvrdí v podstatě to samé, co tvrdila v řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí ze dne 10. 6. 2009, čj. OUSP/159/16/SU2009, bude závěr správních orgánů o existenci účelové komunikace stejný. Na první pohled by se proto mohlo zdát formalistické požadovat po správním orgánu, aby v této otázce znovu provedl dokazování. Institut překážky věci pravomocně rozhodnuté však nelze použít jen proto, že se to v určité věci může zdát praktické. Pokud

v posuzovaném případě (z důvodu uvedených výše) překážka věci rozhodnuté neexistovala, nelze dotvářet důvody pro její použití.

46. Závěrem se Nejvyšší správní soud vypořádal s námitkou, že krajský soud nspecifikoval, které konkrétní části stěžovatelova rozhodnutí považuje za nesrozumitelné a proč (strana 21 rozsudku krajského soudu). K tomu je třeba uvést, že krajský soud se v této části věnoval primárně tomu, že v řízení nebylo k otázce existence účelové komunikace vůbec provedeno dokazování a odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí je téměř výhradně složeno z přímých citací z předchozích rozhodnutí. Jen na okraj krajský soud poznamenal, že tento styl psaní odůvodnění je chaotický, nepřehledný a někdy až nesrozumitelný. Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele proto, že nesprávně zhodnotil, že posouzení existence účelové komunikace brání překážka věci rozhodnuté, pročez v tomto ohledu neprováděl žádné dokazování, nikoliv proto, že jeho rozhodnutí bylo nesrozumitelné. Poznámce krajského soudu ohledně stylu psaní odůvodnění je tak nutno rozumět jako povšechnému upozornění na to, že tento styl není pro adresáty příliš srozumitelný. S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasil. Strany 5, 6, 7, 10, 11, 12 a 13 žalobou napadeného rozhodnutí se skládají téměř výhradně z citací různých dřívějších rozhodnutí a výsledek je nepřehledný.

47. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

48. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a náleží jí náhrada nákladů řízení. Ta je představována náklady spojenými se zastoupením za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 3. 2014) ve výši 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. K této částce je nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Náklady zastoupení tedy činí 3400 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobkyně jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 4114 Kč.

49. Osoby zúčastněné na řízení nemají v posuzované věci v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 22. ledna 2015

JUDr. Jan Passer

předseda senátu