



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: a) Z. K., b) L. K., oba zastoupeni JUDr. Josefem Červinkou, advokátem se sídlem Nový Hrozenkov 843, Nový Hrozenkov, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. KUZZL 63115/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 6. 2015, č. j. 22 A 152/2013 – 77,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 6. 2015, č. j. 22 A 152/2013 – 77, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. KUZZL 63115/2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 33.728 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Josefa Červinky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Karolinka rozhodl o umístění stavby „plot se vstupní bránou“ na pozemcích p. č. 8136 a p. č. 8138 v k. ú. N. H. K odvolání žalobců žalovaný rozhodnutí změnil tak, že rozhodnutí se týká pouze pozemku p. č. 8138 (dále jen „pozemku“), a dále ho změnil i v dalších, pro nynější řízení nepodstatných, částech. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobci se proti rozhodnutí žalovaného bránili žalobou u krajského soudu. Tvrdili, že umístění stavby zasahuje do veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku, deklarované rozhodnutím městyse N. H. (dále jen „městys“). Umístěním stavby tak má být zlikvidován mnohaletý přístup přes zpevněnou historicky užívanou komunikaci. Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že umísťovaná stavba do účelové komunikace nezasáhne.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní uvádí celkem dva důvody, proč rozhodnutí krajského soudu nemůže obstát.

[4] První námitkou nesouhlasí se závěrem žalovaného i krajského soudu, že umístění stavby neomezuje stávající veřejně přístupovou cestu. Cesta vždy vedla po levé straně pozemku, což chtěli stěžovatelé v soudním přezkumu dokázat čestnými prohlášeními místních obyvatel, kteří pravidelně komunikaci využívali. Vlastníci pozemku původní komunikaci protiprávně zatarasili a zavezli vytěženou ornici z vedlejšího pozemku, čímž dosáhli přemístění komunikace na pravou stranu pozemku. V pravé části pozemku je nesjízdný svah s pravoúhlými zatačkami a mokřad způsobený přepadem užitkové vody ze studny. Přemístěním účelové komunikace z levé do pravé části tak došlo k vyloučení užívání účelové komunikace.

[5] Deklaratorní rozhodnutí městyse z roku 2011 výslovně uvádí, že vlastníci pozemku umístili do jeho levé části oplocení. Dále je z něj patrné, že se v současné době na pravém okraji pozemku nachází předmětná *nově* vzniklá účelová komunikace o šířce 3,8 m. Žalovaný i soud posuzovali již toto nové umístění účelové komunikace v pravé části pozemku. Patrně tak přehlédli, že tuto situaci protiprávně změnili vlastníci pozemku. Právě proti této nedovolené změně se stěžovatelé domáhají nápravy.

[6] Druhou námitkou upozorňují na nesprávné tvrzení krajského soudu stran podpisu stěžovatele Z. K. vyjadřujícím souhlas s vyznačením komunikace na snímku katastrální mapy pořízené v řízení o existenci účelové komunikace před městysem. Z. K. podpisem stvrdil pouze prezenční listinu o své účasti na provedeném jednání na místě samém, nikoliv souhlas se situací, jak ji zakreslili majitelé pozemku. Další nesrozumitelnost soudu spočívá v tom, že se snaží obhájit nesmyslná tvrzení o nějakých „ochranných pásmech“ u veřejných komunikacích, ač tento termín zákon nezná. Vlastníci pozemku navíc vsadili do ochranného pásma túje, čímž tvrzenou šíři nově vzniklé komunikace zkrátily o jeden metr.

[7] Na závěr stěžovatelé navrhli, aby soud jejich kasační stížnosti přiznal odkladný účinek.

[8] Žalovaný ve vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Umísťovaná stavba do účelové komunikace nezasáhne, neboť ta se dle rozhodnutí městyse nachází na jiné části pozemku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Jádrem tohoto sporu je otázka, zda umístění stavby zasahuje do veřejně přístupné účelové komunikace. Stavba má být umístěna v levé části pozemku. Stěžovatelé tvrdí, že v této části vede veřejně přístupná účelová komunikace, kterou oni využívají. Žalovaný naopak má za to, že komunikace vede po pravé straně pozemku a umísťovaná stavba do ní nezasáhne. Dle Nejvyššího správního soudu odpověď na tuto otázku žalovaný ve správním řízení nepostavil najisto, a proto je třeba jeho rozhodnutí zrušit.

[12] První námitkou stěžovatelé krajskému soudu vytýkali, že nesprávně posoudil neslučitelnost umístění předmětné stavby s existující účelovou komunikací.

[13] Ze správního spisu je zřejmé, že o existenci a průběhu účelové komunikace existovaly mezi stěžovateli a vlastníky pozemku vleklé spory. Ty nakonec vyústily v řízení o určení právního stavu dle § 142 správního řádu, zakončeném rozhodnutím městyse o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku ze dne 21. 12. 2011 (v právní moci od 17. 1. 2012). V rozhodnutí městys deklaroval existenci předmětné komunikace tímto výrokem: „*na části pozemku parc. č. 8138 v k. ú. N. H., v úseku od napojení na místní komunikaci na parc. č. 12597/7 v k. ú. N. H. po hranici pozemku parc. č. 10779/1 v k. ú. N. H., existuje veřejně přístupná účelová komunikace.*“

[14] Deklaratorní rozhodnutí je rozhodnutí, které určuje vznik, trvání, nebo zánik určitého právního vztahu. Vydá-li správní orgán takové rozhodnutí, považuje se v rozhodnutí deklarovaný stav za stav existující *ex tunc*. Deklaratorní rozhodnutí tedy určitý právní stav, který existoval již před vydáním rozhodnutí, staví najisto – deklaruje ho. Procesní úpravu přijetí deklaratorního rozhodnutí správního orgánu upravuje § 142 správního řádu. Toto řízení je zakončené rozhodnutím (§ 67 správního řádu), které je možné napadnout odvoláním (§ 81 správního řádu). Nesouhlasí-li proto některý z účastníků řízení o určení právního vztahu s deklaratorním rozhodnutím, má možnost se proti němu odvolat. Neučiní-li tak, deklaratorní rozhodnutí nabude právní moci a ohledně právního vztahu platí stav, jak o něm správní orgán v deklaratorním rozhodnutí rozhodl. Odvolat se však lze pouze proti výroku, nikoliv pouze proti odůvodnění.

[15] Nejvyšší správní soud se k závaznosti pravomocných rozhodnutí, která deklarují existenci účelové komunikace, vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 8. 2014, č. j. 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 přístupné účelové komunikace na pozemku ve vlastnictví stěžovatele.“

[16] Pravomocné rozhodnutí deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace na určitém pozemku je ovšem závazné pouze v tom případě, že jeho výrok přesně vymezuje, kudy účelová komunikace na daném pozemku vede. Lapidárně tuto skutečnost vyjádřil Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 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 budoucna ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených, což je také smyslem rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu.“* Tento názor následně převzal i Nejvyšší správní soud (např. rozsudek ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68).

[17] Rozhodnutí, které přesně nevymezení 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. Otázka přesného průběhu účelové komunikace tak zůstává i po řízení o určení právního vztahu právně nejistá.

[18] Výrok *„na části pozemku parc. č. 8138 v k. ú. N. H., v úseku od napojení na místní komunikaci (sic) na parc. č. 12597/7 v k. ú. N. H. po hranici pozemku parc. č. 10779/1 v k. ú. N. H., existuje veřejně přístupná účelová komunikace“* uvedeným nárokům na přesnost nevyhovuje. Nestaví najisto průběh konkrétní komunikace v terénu tak, aby se zabránilo budoucím sporům o jejím přesném umístění. V projednávaném případě existoval spor mezi sousedy o průběh veřejně přístupné účelové komunikace. Jedna strana sporu měla za to, že komunikace vede po pozemku vlevo, druhá strana zase za to, že vpravo. Městys přitom svým rozhodnutím deklaroval, že veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku existuje. Městys tak předmětný spor vůbec nerozhodl. Rozhodnutím naopak vytvořil situaci, kdy se obě strany mohly domnívat, že jim bylo dáno za pravdu. To lze dovodit i z toho, že ač po celé trvání sousedských sporů obě strany velice aktivně bděly nad svými právy, proti rozhodnutí městyse se ani jedna neodvolala. Situaci dokresluje i to, že obě strany deklaratorním rozhodnutím městyse ve správním i navazujícím soudním řízení argumentují ve svůj prospěch; každá jím však dokazuje opačný průběh účelové komunikace. Jiného závěru nelze dosáhnout i ve světle zmínky městského úřadu v prvostupňovém rozhodnutí o tom, že dne 8. 4. 2013 se na tento úřad dostavil starosta městyse, aby objasnil, kde se dle deklaratorního rozhodnutí městyse veřejně přístupná účelová komunikace nachází.

[19] Na okraj soud dodává, že ani odůvodnění rozhodnutí městyse na jasnosti jeho počínání nepřidává. Na str. 2 městys uvedl, že „dne 23. 7. 2010 proběhlo na posuzované komunikaci místní šetření. (...) při místním šetření bylo zjištěno, že na části pozemku parc. č. 8138 v k. ú. N. H. se nachází zbytky komunikace, nijak nezpevněné, nepatrné v terénu, která plynule přechází z místní komunikace p. č. 12597/7. V tomto místě je postaven dřevěný plot. Na začátku části pozemku parc. č. 8138 ve směru k pozemku p. č. 10779/1 cca délky 3,5 m je povrch částečně zpevněn drobnou kamennou drtí, který je dnes již zarostlý trávou. Zbytek části pozemku p. č. 8138 až po hranici pozemku p. č. 10779/1 přibližné délky 20 m je nezpevněný a pouze zarostlý trávou. Asi uprostřed předmětné komunikace jsou zasazené tůje a vybudovaný nízký plot z dřevěných kůlů a tenkého provazu. V současné době se nachází na pravém okraji pozemku p. č. 8138 o šířce 3,8 m ve směru k pozemku p. č. 10779/1 nově vzniklá předmětná komunikace.“ Na str. 4 rozhodnutí městys rekapituluje vyjádření JUDr. Josefa Červinky, F. K. a Z. K., ve kterém uvádějí, že „se domáhají užívání komunikace již ode dne 6. 10. 2008 dosud, připomínají, že neodstranění zábran jim dosud způsobilo nemožnost obhospodařování jejich pozemků“. Dále navrhovali, aby „městys vydal vůči vlastníkům předmětného pozemku rozhodnutí o uvedení účelové komunikace v předchozí stav, tj. odstranění navozené zeminy a odstranění tůjí a veškerých zábran (...)“. Po provedeném právním rozboru dospěl městys k závěru, že „posuzovaná komunikace je pozemní komunikací, kategorie účelová komunikace. Navíc okolnost, že v případě posuzované komunikace se jedná o účelovou komunikaci žádný z účastníků řízení nerozporoval.“ Následně městys přistoupil ke zkoumání čtyř znaků veřejně přístupné komunikace. U znaku spočívajícím ve znatelnosti komunikace v terénu uvedl, že „komunikace je znatelná v terénu, kdy se jedná o polní cestu na pravém okraji pozemku p. č. 8138 v k. ú. N. H. o šířce 3,8 m ve směru k pozemku p. č. 10779/1, komunikace je patrna jako vyjeté koleje v terénu s místy zpevněným, kamenitým povrchem. Na skutečnosti, že komunikace je znatelná v terénu se shodli všichni účastníci řízení a tento znak nebyl žádným z účastníků řízení rozporován.“ (str. 9). Městys tak na jednu stranu uznal předešlou existenci účelové komunikace v souladu s tvrzeními stěžovatelů, na druhou stranu však konstatoval zřetelnou cestu při pravé straně pozemku. Nijak se přitom nevyrovnal s tvrzením stěžovatelů, že historicky užívaná cesta v levé části pozemku byla vlastníky pozemku protiprávně zatarasena, proti čemuž se stěžovatelé poslední tři roky ustavičně brání. Odůvodnění deklaratorního rozhodnutí tedy podporovalo varianty obou znesvářených stran.

[20] Pro nyní přezkoumávané řízení o umístění stavby to znamená, že při posuzování souladu umísťované stavby s veřejně přístupnou účelovou komunikací nelze z deklaratorního rozhodnutí městyse vycházet. Správní orgány nepřisvědčily námitce stěžovatelů spočívající v tom, že v levé části pozemku, tedy v části, kde má být umísťovaná stavba, existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Tento postoj správní orgány zdůvodnily tím, že umísťovaná stavba je v souladu s deklaratorním rozhodnutím městyse. Jak městys rozhodl, však není z výroku jeho rozhodnutí vůbec zřejmé. Na toto rozhodnutí tedy nelze ohledně přesného umístění komunikace odkazovat. Proto takovéto vypořádání námitky správním orgánem neobstojí.

[21] Jelikož obecnější námitka je důvodná, další na ní závislé námitky soud nemohl řešit.

IV. Závěr a náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti

[22] Lze tedy uzavřít, že námitka stěžovatelů, že skutkový stav, ze kterého žalovaný vycházel, nemá oporu ve správních spisech, je důvodná. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, kterému dle podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[23] V novém řízení žalovaný především postaví najisto otázku přesného umístění veřejně přístupné účelové komunikace a souladu umísťované stavby s touto komunikací.

[24] O návrhu stěžovatelů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, protože bezodkladně rozhodl ve věci samé.

[25] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[26] Při úvaze o náhradě nákladů řízení se soud řídil § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měli stěžovatelé ve věci plný úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jejich případě tvoří odměna a hotové výdaje jejich zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby za každého stěžovatele činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2013]. Soud proto stěžovatelům přiznal částku 12.400 Kč za čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], účasti na jednání před krajským soudem [písm. g) citovaného ustanovení] a podání ve věci samé - správní žaloby a kasační stížnosti [písm. d)]. Soud v souladu se svou ustálenou praxí stěžovatelům nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupce žalobce provedl již v rámci řízení před krajským soudem, kde mu za něj také byla přiznána odměna. Výši mimosmluvní odměny ve smyslu § 12 odst. 4 advokátního tarifu soud snížil o 20 %. Mimosmluvní odměna tak činí 22.320 Kč. Ke čtyřem úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1.200 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Dále advokátovi náleží náhrada za promeškaný čas ve výši 400 Kč [§ 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], a náhrada cestovních výdajů vynaložených na cestu na soudní jednání před krajským soudem v doložené výši 808 Kč (§ 13 odst. 1 advokátního tarifu).

[27] Další náklady stěžovatelů tvoří zaplacené soudní poplatky, a to 3.000 Kč za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu [položka 14a bod 2. písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích], 1.000 Kč za návrh na odkladný účinek žaloby (položka 20 přílohy zákona o soudních poplatcích) a 5.000 Kč za kasační stížnost (položka 19 přílohy).

[28] Celkem tedy stěžovatelům náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 33.728 Kč. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto 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 dne 17. září 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu