



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) Ing. Mgr. L. Š., b) Ing. M. Š.**, oba zastoupeni Mgr. Michalem Postlem, advokátem se sídlem Za Tiskárnou 327, Český Krumlov, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy – odbor pozemních komunikací**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy – odboru pozemních komunikací a územního plánu ze dne 13. 7. 2011, č. j. 142/2010-120-STSP/14, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Z. S., II) L. C., III) Bc. P. S., a IV) Mgr. Z. S.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2015, č. j. 6 A 293/2011 - 71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně a) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobám zúčastněným na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Osoby zúčastněné na řízení I), III), a IV) (dále jen žadatelé) podaly dne 1. 8. 2008 žádost o vydání rozhodnutí, kterým bude určena veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen zákon o pozemních komunikacích). K žádosti bylo připojeno grafické znázornění, ze kterého vyplynulo, že má být tato komunikace vedena po pozemcích parcelní číslo X, X, X

v katastrálním území H. V odůvodnění žadatelé uvedli, že o určení účelové komunikace žádají proto, aby jim byl umožněn přístup na jejich pozemky, neboť tomu žalobci brání.

[2] Krajský úřad Jihočeského kraje vydal dne 29. 7. 2009 usnesení, kterým rozhodl o tom, že věc zahájenou touto žádostí přebírá z důvodu její složitosti namísto podřízeného správního orgánu. Dne 16. 11. 2009 bylo krajským úřadem vydáno rozhodnutí č. j. KUJCK 2779.41/2009/ODSH, jímž bylo určeno, že na pozemcích č. X, X a X se nachází veřejně přístupná účelová komunikace o šířce 3,5 m. Proti tomuto rozhodnutí brojili žalobci odvoláním, které žalovaný odmítl a rozhodnutí potvrdil. Žalobci se poté domáhali zrušení tohoto rozhodnutí žalobou u městského soudu. Ten rozhodnutí skutečně zrušil rozsudkem ze dne 5. 3. 2010, č. j. 11 A 111/2010 - 60 a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný poté, vázán právním názorem soudu, vydal v záhlaví specifikované rozhodnutí, jímž rozhodnutí krajského úřadu zrušil a řízení zastavil. Konstatoval, že není možné označit komunikaci za veřejně přístupnou a plnící funkci přístupu k pozemkům žadatelů, jestliže fakticky k těmto pozemkům nedosahuje, protože mezi jejím koncem a pozemkem žadatelů se nachází pozemek č. X, který nebyl předmětem žádosti a není ani ve vlastnictví žadatelů.

[4] Proti tomuto rozhodnutí žalobci opět brojili žalobou. Nesouhlasili totiž s tím, že bylo řízení o žádosti zastaveno, aniž by bylo meritorně rozhodnuto. Tím vzniká jisté riziko, že v budoucnu dojde k opětovnému otevření stejné otázky, protože existence komunikace nebyla ve výrokové části rozhodnutí ani deklarována, ani popřena.

[5] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Ohledně aktivní legitimace žalobců k podání žaloby odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 50/2004 - 59, a konstatoval, že nejde o bezesporný případ, kde by bylo zřejmé, že je podán osobou neoprávněnou. Proto je namístež žalobu věcně projednat. Žalobní námitku neshledal důvodnou, neboť návrh žadatelů na deklaraci účelové komunikace směřoval k tomu, aby byla předmětná cesta přístupem k jejich pozemkům p. č. X, X a X. Tvrzená komunikace však k těmto pozemkům vůbec nedosahuje, neboť mezi jejím koncem a pozemkem žadatelů se nachází pozemek p. č. X, který je ve vlastnictví žalobců. Komunikace tak neplní funkci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný proto neměl důvod deklarovat, že se na pozemcích č. X a X nachází účelová komunikace, když se o účelovou komunikaci nejedná. Žalovaný nepochybil ani tím, že ve výroku neuvedl, že se na pozemku č. X účelová komunikace nenachází. V řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu byl totiž vázán obsahem žádosti a požadavek na deklaraci neexistence komunikace na tomto pozemku nebyl obsahem žádosti.

## II. Kasační stížnost

[6] Žalobkyně a) (dále též stěžovatelka) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností pro jeho nezákonnost, nepřezkoumatelnost a vady v předcházejícím řízení, tedy z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.).

[7] Ve věci se jednalo o řízení o žádosti, kterou nepodal nikdo ze žalobců, ale žadatelé. Ti vymezili předmět řízení svou žádostí, která se týkala pozemků č. X, č. X a č. X. Skutkový závěr žalovaného byl takový, že na pozemku č. X se žádná účelová komunikace nenachází a ani nacházet nemůže. Naopak žádný obdobný závěr nebyl učiněn ohledně pozemků X a X a z prokázaného skutkového stavu vyplývá, že se na těchto pozemcích účelová komunikace nachází.

[8] Správní orgán prvního stupně vydal meritorní rozhodnutí, které se vypořádalo s předmětem řízení a podanou žádostí, pouze ve vztahu k pozemku č. X bylo nesprávné a vadné. Žalovaný tak měl jeho rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k novému projednání s vyslovením právního názoru týkajícího se posouzení charakteru pozemní komunikace, případně měl toto rozhodnutí změnit a sám meritorně rozhodnout.

[9] Krajský soud nesprávně interpretuje § 142 správního řádu. Pokud byla podána žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí v režimu § 142 odst. 1 správního řádu, protože zde existoval spor o určité právo (nebylo možné vydat osvědčení o existenci určitého právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu), měl žalovaný povinnost rozhodnout meritorně a vyřešit předmět řízení tím, že vydá deklaratorní rozhodnutí o charakteru komunikace dle § 142 odst. 1 správního řádu.

[10] Názor soudu, že žalovaný nemohl rozhodnout o tom, že se na pozemku č. X účelová komunikace nenachází, neboť tento požadavek nebyl obsahem žádosti navrhovatelů, by vedl k absurdním závěrům. Výsledek řízení, tedy výrok rozhodnutí, by byl vždy odvislý od toho, kdo žádost podává, přestože by se týkala totožného předmětu řízení. Aby mohlo být o žádosti meritorně rozhodnuto, musel by ji podat pouze ten účastník, komu lze rozhodnutím vyhovět, jinak by bylo řízení zastaveno.

[11] Stěžovatelka je rozsudkem krácena na svých právech, neboť charakter pozemků č. X, č. X a č. X zůstal sporným, resp. neřešeným. Je jí bráněno ve vstupu a příjezdu na její pozemek č. X přes zbývající dva pozemky, na kterých se účelová komunikace prokazatelně nachází. Fakticky je nyní nucena k tomu, aby podala novou žádost a domáhala se deklarace výše popsaného a prokázaného stavu. Toto řízení by přitom mělo totožný okruh účastníků a totožný předmět, pouze osoba žadatele by byla odlišná.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve se soud zabýval tím, zda byla ve věci vůbec dána žalobní legitimace stěžovatelky v smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pouze tehdy mohl městský soud ve věci meritorně rozhodnout. Stěžovatelka podala žalobu z pozice osoby zúčastněné na správním řízení, která měla zájem na tom, aby žádosti v části týkající se jejího pozemku vyhověno nebylo a naopak aby na zbývajících dvou pozemcích byla komunikace v souladu se žádostí

deklarována. Řízení bylo nakonec zastaveno (nedošlo tedy k deklaraci existence účelové komunikace, ani k deklaraci její neexistence).

[15] Není sporu o tom, že rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. Druhou podmínkou, tedy otázkou žalobní legitimace ve smyslu tohoto ustanovení, se soud v minulosti opakovaně zabýval a dospěl k závěru, že „*žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42). V dalším usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publ. č. 1764/2009 Sb. NSS, rozšířený senát vyslovil, že *[a]ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo*.

[16] Procesní legitimace se tedy nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení na právech došlo. Závěr o tom, zda konkrétní žalobce byl či nebyl zkrácen na svých právech, je již závěrem o legitimaci věcné, a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, resp. její přípustnost či nepřípustnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 - 62). Stěžovatelka byla účastníkem řízení před správním orgánem jakožto vlastník jednoho z pozemků, na nichž se měla účelová komunikace nacházet a měla zároveň zájem na určitém výsledku správního řízení (aby účelová komunikace v úseku na jejím pozemku deklarována nebyla). Tím, že řízení dopadlo jinak (zastavením), mohlo dojít k zásahu do práv ve vztahu k jejímu pozemku (č. X) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud tedy postupoval správně, pokud žalobu projednal věcně.

[17] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, ke které je povinen případně přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka důvody nepřezkoumatelnosti ve své kasační stížnosti nespecifikovala a Nejvyšší správní soud po přezkumu rozsudku městského soudu jeho nepřezkoumatelnost neshledal.

[18] Podstatou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je otázka, zda žalovaný postupoval správně, pokud rozhodnutí krajského úřadu zrušil a řízení zastavil, nebo zda měl věc vrátit k novému rozhodnutí, případně sám meritorně rozhodnout

[19] Podle § 142 odst. 1 s. ř. platí, že *správní orgán deklaratorním rozhodnutím rozhodne o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo*. Podle tohoto ustanovení se nepostupuje, jestliže správní orgán *může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení* (§ 142 odst. 2 s. ř.). Vzhledem k tomu, že otázka existence účelové komunikace byla spornou, nebylo možné vydat osvědčení dle odst. 2 a správní orgán správně vedl řízení dle odst. 1 citovaného ustanovení.

[20] Ve věci šlo tedy o deklaratorní řízení, které je řízením zahajovaným výhradně na žádost, nikoli z moci úřední. Žadatel současně musí v souladu s § 142 odst. 1 správního řádu prokázat, že vydání rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21).

[21] Povinnost prokázat při podání žádosti nezbytnost vydání rozhodnutí nelze směřovat s jedním ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace - s tzv. nutnou komunikační potřebou. Prokázání nezbytnosti vydání rozhodnutí proto neznamena, že např. uživatel sporné cesty, který se domáhá vydání rozhodnutí, by již v okamžiku podání žádosti musel správnímu orgánu prokázat, že sporná cesta je jedinou cestou, která vede k jeho nemovitostem. Musí pouze rozumně vysvětlit, proč je deklarace existence komunikace pro něj nutná. Tím jeho žádost splní zákonný požadavek, řízení bude zahájeno a další dokazování se povede až v rámci něj. Vydání rozhodnutí, kterým se potvrzuje nebo naopak popírá existence účelové komunikace, je nezbytné jak pro vlastníka pozemku, tak pro ty uživatele sporné cesty, kteří tvrdí, že tato cesta je pro ně z nějakého důvodu nepostradatelná. Deklaratorní řízení nemůže být naopak vedeno na základě podání osoby, která zjevně spornou cestu k ničemu podstatnému nepotřebuje (chodí tudy např. na procházku se psem nebo jen na návštěvu). (Srov. Černínová, M., Černín, K. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2015 - komentář k § 2, bod 10).

[22] Žalovaný řízení zastavil, neboť zjistil, že vzhledem k okolnostem případu není splněna základní podmínka pro vydání deklaratorního rozhodnutí o účelové komunikaci – navrhovatelé neprokázali, že je vymezení účelové komunikace nezbytné pro uplatnění jejich práv. Svou žádost odůvodňovali potřebou umožnění přístupu k jejich pozemkům. Pozemky, které však ve své žádosti označili a na nichž se deklarování komunikace domáhali, nesousedí s pozemky v jejich vlastnictví, které chtějí zpřístupnit. Úsek nacházející se mezi těmito pozemky je rovněž ve vlastnictví žalobců a přitom není zřejmé, že by se na něm účelová komunikace nacházela nebo že by mohla být bez dalšího deklarována.

[23] Městský soud tento postup žalovaného aproboval s konstatováním, že žalovaný nepochybil, pokud ve výroku rozhodnutí neuvedl, že na pozemku p. č. X se účelová komunikace nenachází. Výrok dle soudu nemůže takto znít, neboť bylo ve věci rozhodováno o žádosti, jejímž obsahem byl správní orgán vázán, a proto mohl případně rozhodnout jediné v souladu se žádostí tak, že se na pozemku komunikace nachází.

[24] Tento právní názor soudu je nesprávný (byť tato nesprávnost nemá vliv na zákonnost jeho rozsudku). Správní orgán by měl v případě, že dospěje k závěru, že cesta, o níž rozhoduje, není pozemní komunikací, takto formulovat i výrok svého rozhodnutí (příp. vyslovit, že se žádosti nevyhovuje (srov. výše citovaný Komentář k § 2 zákona o pozemních komunikacích, bod 20)).

[25] V nyní projednávané věci nicméně žalovaný zjistil, že vůbec nebyl splněn předpoklad pro zahájení řízení dle § 142 odst. 1 s. ř., neboť se žadatelům nepodařilo prokázat nezbytnost vydání rozhodnutí. Žádost byla tedy zjevně nepřípustná a zastavení řízení bylo namístě [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Městský soud nepochybil, jestliže takový postup schválil a žalobu jako nedůvodnou zamítl.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[26] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[28] Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Protože osobám zúčastněným na řízení soud žádnou takovou povinnost neuložil, náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jim soud nepřiznal.

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

V Brně dne 10. února 2016

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu