



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **M. F.**, zastoupena Mgr. Stanislavem Strakošem, advokátem se sídlem 1. máje 741, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Obec Staré Město**, se sídlem Jamnická 46, Staré Město, zastoupená Mgr. Jiřím Kubalou, advokátem se sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, **II) P. K.**, **III) D. K.**, oba zastoupeni JUDr. Igorem Honusem, advokátem se sídlem Sokolská třída 936/21, Ostrava, **IV) A. H.**, zastoupen Mgr. Pavlem Szkanderou, advokátem se sídlem Svatoplukova 1209, Frýdek-Místek, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2021, č. j. MSK 87871/2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 10. 2022, č. j. 25 A 184/2021-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. Stanislava Strakoše, advokáta.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Magistrát města Frýdku-Místku (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 24. 6. 2019, č. j. MMFM 99053/2019, zamítl žádost žalobkyně o deklarování, že část pozemku parc. č. XA, druh pozemku ostatní plocha, který se nachází v k. ú. XE je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím dne 25. 8. 2021, č. j. MSK 87871/2021, zamítl.

[2] Žalovaný jej vydal poté, co jeho předchozí rozhodnutí ze dne 22. 4. 2020, č. j. MSK 120818/2019, zrušil Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, č. j. 25 A 137/2020-34, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému vytkl úvahu o zániku veřejně přístupné účelové komunikace vydáním souhlasného sdělení k ohlášení stavebních úprav. Krajský soud zhodnotil, že oplocení nepůsobí zánik veřejně přístupné účelové komunikace a zavázal žalovaného řídit se v dalším řízení tímto právním názorem.

[3] V nyní napadaném rozhodnutí žalovaný vystavěl argumentaci na skutečnosti, že na základě legálního oplocení komunikace v roce 2005 došlo k jejímu postupnému vyjití z užívání. Proti novému rozhodnutí podala žalobkyně znovu žalobu ke krajskému soudu. Ten se ztotožnil s námitkou žalobkyně, že ani legální oplocení nemůže způsobit zánik veřejně přístupné účelové komunikace bez dalšího, současně ani nemůže vést k jejímu přirozenému zániku postupným vyjitím z užívání. Vlastníci pozemku tak nemohou vlastním rozhodnutím (vystavěním branek) způsobit její zánik.

[4] Krajský soud žalovanému vytkl, že nerespektoval právní názor vyjádřený v předchozím rozsudku, neboť vlastníci nemovitosti nemohou jednostranným jednáním zabránit užívání dotčené komunikace. Tato skutečnost pak ani nemůže vést k „přirozenému“ zániku účelové komunikace. Dále konstatoval, že mezi stranami není sporné, že je komunikace cestou stálou a v terénu patrnou a je u ní dána komunikační potřeba manželů K., kteří v řízení o kasační stížnosti vystupují jako osoby zúčastněné na řízení a byli současně žadateli v původním řízení o žádosti společně s žalobkyní. Mezi stranami dále není sporu o tom, že volně průchozí uličku veřejnost využívala již nejméně od padesátých let minulého století, lze tedy presumovat souhlas tehdejších vlastníků se vznikem veřejně přístupné účelové cesty.

[5] Krajský soud uzavřel, že v řešené věci nedošlo k novým skutkovým zjištěním, ani nebyla změněna relevantní právní úprava, která by odůvodňovala odklon od závazného právního názoru. Také proto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření stran

[6] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Žalovaný spatřuje v řízení před krajským soudem zmatečnost, jelikož v řízení nebyla dána podmínka aktivní legitimace žalobkyně dle § 65 odst. 1 s. ř. s., ani § 65 odst. 2

pokračování

s. ř. s. Žalobkyně nebyla napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech, nesvědčí jí ani nutná komunikační potřeba využívání sporné komunikace. Krajský soud v předchozím rozsudku uvedl, že rozhodnutí o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace ovlivňuje možnost jejího využívání veřejností, kam lze bezpochyby zařadit žalobkyni. Z tohoto závěru vyplývá, že k podání žaloby proti rozhodnutí v obdobné věci by byl oprávněn kdokoli, tento výklad je však v rozporu s účelem § 65 s. ř. s. V napadeném rozsudku krajský soud pouze zopakoval svou argumentaci ohledně aktivní legitimace žalobkyně a nereagoval na pochybnosti žalovaného, které uvedl ve svém vyjádření k žalobě. Z tohoto důvodu považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[8] Další kasační námitkou stěžovatel brojil proti skutečnosti, že mu krajský soud vytkl nerespektování jeho závazného právního názoru, který vyjádřil v předchozím rozsudku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí založil svou argumentaci pro zamítnutí odvolání žalobkyně na skutečnosti, že funkce cesty jako veřejné komunikace postupně zanikla jejím vyjitím z obecného užívání, a to nikoliv v důsledku protiprávního jednání, ale umístěním legálního oplocení v roce 2005, na základě čehož veřejnost fakticky přestala cestu využívat. Žalovaný tímto postupem respektoval závazný právní názor, který krajský soud vyjádřil, avšak skutečnost, že jej dále konkretizoval až v nyní napadeném rozsudku, způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

[9] Vydáním rozhodnutí, které by deklarovalo cestu jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, by došlo k porušení principu právní jistoty a ochrany vlastnického práva vlastníků pozemku. Sporná komunikace již prakticky neexistuje a do zákonnosti aktu, který před více než 20 lety povolil vybudování oplocení, již nelze zasahovat. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Ke kasační stížnosti se vyjádřila žalobkyně, která nesouhlasila s námitkou, že nemůže být osobou aktivně legitimovanou k podání žaloby v řešené věci. Žalobkyně byla účastnicí původního správního řízení o žádosti, a proto jí náleží právo napadnout rozhodnutí žalovaného žalobou.

[11] Z rozhodnutí žalovaného nijak nevyplývá, že by provedl dokazování, které by se týkalo skutečnosti, že veřejná komunikace postupně zanikla jejím vyjitím z obecného užívání z přirozených důvodů. Cesta naopak slouží jako jediný možný přístup k nemovitostem žalobkyně, tak i osob zúčastněných na řízení II) a III) a také ostatních sousedů. Není pravdou, že sporná komunikace neexistuje, resp. že splynula s pozemkem na základě legálně zhotoveného oplocení. Dle ohlášení, které bylo podáno předchozími vlastníky, se mělo jednat pouze o částečné oplocení, za současného umožnění průchodu obyvatelům domu č. p. XB, XC a XD. Pokud bylo vybudováno v rozporu s ohlášením, nemůže požívat právní ochranu. Žalobkyně proto navrhla kasační stížnost zamítnout.

[12] Ke kasační stížnosti se vyjádřili i manželé K. (osoby zúčastněné nařízení II a III), kteří se ztotožňují s hodnocením krajského soudu ohledně aktivní legitimace žalobkyně, tak jako i stran naplnění znaků účelové komunikace. Souhlasí také se stanoviskem žalobkyně, že zbudování oplocení nemůže způsobit přirozený zánik účelové komunikace. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] Žalovaný se v replice vyjádřil ke stanoviskům žalobkyně a manželů K.. Uvedl, že pokud krajský soud dospěl k závěru, že má žalovaný v dalším řízení deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace, měl tento názor jasně vyjádřit. To se však nestalo, jelikož krajský soud připustil, že k jejímu zániku mohlo dojít z jiných důvodů. Dle žalovaného není možné, aby rozsudek krajského soudu umožňoval protichůdnou interpretaci jeho závěrů. Není pravdou, že se původní vlastníci zavázali, že umožní majitelům okolních nemovitostí průchod přes parcelu č. XA. Průchod měl být umožněn na základě dohody, k jejímu uzavření nedošlo. Vzhledem k tomu, že nutná komunikační potřeba manželů K. byla řešena rozsudkem civilního soudu, není dána nutnost deklarace veřejně přístupné účelové komunikace. Závěrem žalovaný uvádí, že pokud krajský soud nevylučuje zánik účelové komunikace na základě skutečnosti, že nutná komunikační potřeba byla zajištěna rozsudkem civilního soudu, měl žalobu zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Tyto vady v rozsudku neshledal.

[16] Kasační stížnost **není** důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se zabýval obecnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, neboť splňuje požadavky judikatury kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, případně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Z rozsudku je patrné, jak soud o návrhu rozhodl, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách založil své závěry. Rozsudek krajského soudu není ani vnitřně rozporný, ostatně je zřejmé, že mu stěžovatel rozumí, neboť s jeho názory polemizuje.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že žalobkyně nedisponovala aktivní legitimací k podání žaloby. Aktivní procesní legitimace je předpokladem pro vstup účastníka do

pokračování

řízení, a tedy i jednou z podmínek řízení. V případě, že by skutečně nebyla dána, byl by krajský soud povinen žalobu odmítnout z důvodu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[19] Aktivní legitimace k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je definovaná v § 65 s. ř. s. Podle jeho odst. 1 platí, že žalobu může podat každý, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Nedostatek aktivní procesní legitimace, kdy např. žalobce buď dotčení na právech rozumně vůbec netvrdí, nebo takové dotčení je z povahy věci vyloučeno, povede k odmítnutí žaloby. Soudní řád správní naopak neumožňuje, aby někdo žaloval proti rozhodnutí v zájmu ochrany práv třetích osob (*actio popularis*), srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2022, č. j. 2 As 11/2019-109.

[20] Okruh aktivně legitimovaných osob § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje o účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle jeho odst. 1. Jedná se o situace, ve kterých se předmět správního řízení týká právní sféry nikoliv žalobce, ale jiné osoby. Žalobce však musí tvrdit, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

[21] Podmínky aktivní procesní legitimace splňuje tedy ten, kdo vylicí myslitelným způsobem určité dotčení na právech (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), nebo ten účastník správního řízení, který byl jeho postupem zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

[22] Dle stěžovatele nebyla žalobkyně napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech, jelikož nutná komunikační potřeba je dána pouze ve vztahu k manželům K. Žalobkyně však dovozovala svou aktivní legitimaci ze skutečnosti, že žalovaný provedl nesprávné posouzení právní otázky, které mělo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí, jedná se tak o důvod uvedený v § 65 odst. 2 s. ř. s.; k tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42 uvedl, že: *„Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.“* Žalobkyně v žalobě tvrdila, že žalovaný v napadaném rozhodnutí nerespektoval závěr krajského soudu. Takové pochybení stěžovatele by zjevně mohlo způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s hodnocením krajského soudu ohledně aktivní procesní legitimace žalobkyně a uzavírá, že i pokud by žalobkyně nedisponovala aktivní procesní legitimací podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nepochybně by ji měla podle § 65 odst. 2 s. ř. s.; námitka je proto nedůvodná.

[23] Druhou žalobní námitkou stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu, který uvedl, že žalovaný nerespektoval jeho závazný právní názor vyslovený v původním rozsudku.

[24] S odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyšší správní soud nejprve znovu obecně v této souvislosti konstatuje, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7

odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, musí být kumulativně naplněny čtyři definiční znaky – 1) musí jít o stálou a v terénu patrnou cestu určenou k užití vozidla nebo chodci, 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním a 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí. Stejně jako účelová komunikace vzniká, může i přirozeně zanikat, např. zanikne-li účel, pro nějž vznikla, přestane-li plnit nutnou komunikační potřebu, je-li zde jiná alternativní přístupová cesta k nemovitosti nebo jestliže již nesplňuje parametry dopravní cesty určené k bezpečnému užívání silničními a jinými vozidly a chodci dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[25] Krajský soud v předcházejícím rozsudku ze dne 22. 4. 2021 uzavřel, že jsou-li k určitému okamžiku v minulosti splněny všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace, pak tato komunikace vznikne (a existuje), následný nesouhlas pozdějších vlastníků pozemku, na kterém se nachází, nemůže vést k jejímu zániku. Na této skutečnosti nic nemění ani ohlášení k provedení stavebních úprav, neboť tento způsob zrušení veřejně přístupné účelové komunikace zákon nepředpokládá. Připomněl, že však není vyloučen její zánik jiným způsobem. S tímto právním názorem předchozí rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost ve shodě s § 78 odst. 1 s. ř. s. a v souladu s ustanovením § 78 odst. 4 s. ř. s. věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení; upozornil jej současně na vázanost vysloveným závěrem podle § 78 odst. 5 s. ř. s.

[26] Nejvyšší správní soud pro přehlednost připomíná, že v nyní posuzované věci současní vlastníci začali projevovat nesouhlas s užíváním parcely, na níž je cesta, jinými osobami a jednali tak, že činili překážky a ztěžovali přístup na pozemek, zejména zbudováním uzamykatelných bran. I to se stalo důvodem pro pokles zájmu některých uživatelů veřejně přístupné účelové komunikace na pozemek vstupovat a komunikaci užívat. Krajský soud náležitě rozeznal příčinu a následek méně častého užívání komunikace ve srovnání s minulostí a oprávněně poukázal na to, že stěžovatel je nesprávně zaměřuje. Soud zhodnotil, že zmenšení počtu okruhu osob, které nyní parcelu užívají, nemá svůj důvod jediné v nepotřebnosti této komunikační spojnice pro veřejnost; někteří by ji rádi užívali i v současné době, ale našli zábranu v chování současných vlastníků parcely, kteří začali bránit v jejím užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace.

[27] Neobstojí tak názor stěžovatele, který odvozoval zánik souhlasu vlastníka s veřejným užíváním komunikace vyjádřený snahou zamezit přístupu veřejnosti na dotčený pozemek. Z právního názoru uvedeného krajským soudem v předchozím řízení, nevyplývala možnost zániku veřejně přístupné účelové komunikace pouze z důvodu nesouhlasu nového vlastníka s takovým způsobem využití komunikace. Krajský soud zcela srozumitelně předestřel, že samotné oplocení nemůže způsobit zánik veřejně přístupné účelové komunikace, a to ani plynutím času, kdy komunikace nemohla být pro tuto překážku využívána. Z logiky věci je zřejmé, že v rámci zjišťování, zda existuje či neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, nelze argumentovat tím, že majitelé pozemku zneprístupnili onu „veřejně přístupnou účelovou komunikaci“, o jejíž deklaraci se jedná.

pokračování

[28] Krajský soud tak správně upozornil, že se stěžovatel neřídil jeho závazným právním názorem uvedeným v rozsudku ze dne 22. 4. 2021. V napadeném rozhodnutí totiž stěžovatel pouze rozvinul svou původní úvahu spočívající v tom, že funkce dotčené komunikace zanikla jejím postupným vyjitím z obecného užívání. Dospěl totiž k závěru, že zbudováním oplocení došlo k „přirozenému“ zániku účelové komunikace, neboť vyšla z užívání. Nicméně krajský soud stěžovatele předchozím rozsudkem zavázal názorem, že zbudování oplocení nemůže vést k zániku účelové komunikace. Tento názor stěžovatel v napadeném rozhodnutí nerespektoval.

[29] V novém řízení stěžovatel znovu provede posouzení podmínek, které Nejvyšší správní soud konstantně považuje za rozhodující pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, jak uvedl dříve v tomto rozsudku. Bude se řídit názorem krajského soudu, že oplocení dotčeného pozemku jeho majiteli nemůže samo o sobě vést k „přirozenému“ zániku účelové komunikace z důvodu poklesu jejího využívání. Posoudí přitom také, zda její případný zánik nebyl způsoben jiným důvodem, nesouvisejícím se zamezením přístupu na komunikaci jejími majiteli.

[30] Nejvyšší správní soud na závěr dodává, že si je vědom toho, že veřejně přístupné účelové komunikace jsou častým jablkem sváru, neboť se zde střetávají různé zájmy dotčených osob, které nadto pojí v minulosti vzniklé a nadále existující sousedské vztahy. Zatímco cesty zpravidla zůstávají, vlastníci nemovitostí, které spojují, se v průběhu času mění a spolu s nimi i způsob jejich využívání. Přesto (nebo možná právě proto) by mezi nimi měl více než cokoli jiného platit vzájemný respekt a snaha nalézt takové řešení, které bude přijatelné pro všechny, a to ideálně bez nutnosti formálního uplatňování právních nároků.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[32] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, to má naopak úspěšná žalobkyně (§ 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s.). Náklady žalobkyně spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], společně s paušální částkou ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Advokát žalobkyně je plátcem DPH, jeho odměna a náhrada hotových výdajů se proto zvyšuje o tuto daň. Stěžovatel je proto povinen žalobkyni k rukám jejího zástupce uhradit náhradu nákladů ve výši 4 114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[33] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud

uložil. V tomto řízení však soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 5. dubna 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu