

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. Ž.**, zastoupený Mgr. Bc. Tomášem Mravcem, advokátem se sídlem Hřebíčková 1320, Zlín, proti žalovanému: **Městský úřad Vizovice**, se sídlem Masarykovo nám. 1007, Vizovice, zastoupený Mgr. Alešem Gnidou, advokátem se sídlem Horská 1928, Vsetín, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2025, č. j. 30 A 41/2025-204,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ze spisu vyplývá, že žalobce se žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. podanou dne 27. 5. 2025 u Krajského soudu v Brně původně domáhal zrušení osvědčení žalovaného ze dne 28. 3. 2025, č. j. MUVIZ 006105/2025, týkajícího se existence účelové komunikace na tam uvedených pozemcích v k. ú. T. u Z., v obci T., které žalobce dle svého tvrzení dlouhodobě užívá k přístupu ke svým pozemkům v témže katastrálním území parc. č. XA a p. č. st. XB, přičemž na posledně jmenovaném pozemku se nachází stavba č. ev. XC určená k rodinné rekreaci. Žalobce zamýšlel provést renovaci této chaty, a proto požádal žalovaného o vydání osvědčení podle § 142 odst. 2 správního řádu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

[2] Žalovaný nejprve dne 22. 1. 2025 vyzval žalobce, aby buď doložil mj. souhlasy vlastníků dotčených pozemků s veřejným užíváním účelové komunikace, trvá-li na vydání osvědčení, nebo aby zaplatil správní poplatek, má-li žalovaný jeho žádost posoudit jako žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobce reagoval sdělením, z jakých důvodů považuje veřejné užívání cesty za nesporné. Žalovaný poté vydal osvědčení ze dne 28. 3. 2025, č. j. MUVIZ 006105/2025, podle něhož se na předmětných pozemcích nachází dopravní cesta přístupná veřejnosti, u níž však nelze jednoznačně určit, zda jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Důvodem byl podle žalovaného zejména nedostatek jednoznačného prokázání souhlasu vlastníků dotčených pozemků s veřejným užíváním cesty.

[3] Krajský soud po předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že žalobce podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., která však v případě osvědčení není přípustná, neboť osvědčení není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a jako takové je vyloučeno ze soudního přezkoumání v řízení o tomto žalobním typu. Současně krajský soud žalobce poučil, že v úvahu může připadat žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., kterou se lze dle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat vydání nejen rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, ale též osvědčení, má-li žalobce za to, že splnil podmínky pro jeho vydání a žalovaný je přesto nevydal. Krajský soud žalobce zároveň upozornil na nutnost bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti podle správního řádu.

[4] Žalobce následně požádal o přerušení soudního řízení, neboť se obrátil na Krajský úřad Zlínského kraje s podnětem k přezkoumání daného osvědčení žalovaného, případně s podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti. Krajský soud řízení usnesením ze dne 4. 8. 2025, č. j. 30 A 41/2025-52, přerušil. Dne 28. 11. 2025 obdržel krajský soud podání žalobce, jímž vzal žalobu zpět a současně navrhl přiznání náhrady nákladů řízení. Žalobce zpětvzetí odůvodnil tím, že žalovaný vydal usnesení ze dne 25. 8. 2025, č. j. MUVIZ 017571/2025, jímž své osvědčení podle § 156 odst. 2 správního řádu pro rozpor s právními předpisy zrušil.

[5] Krajský soud shora uvedeným usnesením ze dne 11. 12. 2025, č. j. 30 A 41/2025-204, soudní řízení pro zpětvzetí žaloby podle § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil (výrok I.) a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 24 539 Kč (výrok II.). O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., v tehdejší znění. Vyšel z toho, že žalobce vzal žalobu zpět pro pozdější chování žalovaného. Podle krajského soudu žalovaný při vydání osvědčení nepostupoval v souladu se zákonem, neboť pokud nemohl osvědčit žalobcem požadovanou skutečnost, neměl vydávat osvědčení jiného obsahu. Krajský soud zároveň dovodil, že zrušení osvědčení žalovaným souviselo s předmětem soudního řízení a že časová souslednost spíše nasvědčuje tomu, že žalovaného ke zrušení osvědčení přiměl právní názor Krajského úřadu Zlínského kraje vyjádřený ve sdělení ze dne 21. 8. 2025.

[6] Proti uvedenému usnesení krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítá zejména vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Tu spatřuje mimo jiné v tom, že krajský soud v záhlaví napadeného usnesení označil věc jako žalobu „proti rozhodnutí (osvědčení) žalovaného“ a v bodě 12 odůvodnění podle stěžovatele hodnotil, zda by jeho postup v soudním přezkumu obstál, zatímco v bodě 3 odůvodnění konstatoval, že osvědčení není rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba proti němu není přípustná. Stěžovatel dále tvrdí, že jestliže krajský soud dospěl k závěru o nepřípustnosti žaloby proti osvědčení, měl žalobu odmítnout jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoliv řízení po zpětvzetí žaloby zastavit podle § 47 písm. a) s. ř. s. Zpětvzetí podle něj nemohlo zhojit nedostatek podmínek řízení. Stěžovatel konečně namítá nesprávné použití § 60 odst. 3 s. ř. s., neboť mezi žalobou a pozdějším zrušením osvědčení nebyla podle něj dána příčinná souvislost. Zrušení osvědčení

pokračování

mělo být reakcí na podání vlastnice, resp. spoluvlastnice některých dotčených pozemků a na vyjádření nadřízeného správního orgánu, nikoliv na žalobu. Stěžovatel rovněž uvádí, že pokud by krajský soud považoval žalobu za projednatelnou, měl ji stěžovateli zaslat k vyjádření a umožnit mu uplatnit procesní obranu. Tím, že tak neučinil, měl podle stěžovatele zasáhnout do jeho procesních práv.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její odmítnutí pro nepřípustnost, případně její zamítnutí. Uvedl, že kasační stížnost sice formálně směřuje proti usnesení krajského soudu jako celku, materiálně však brojí pouze proti výroku o nákladech řízení, což vylučuje § 104 odst. 2 s. ř. s. Žalobce nesouhlasil ani s tvrzenou nepřezkoumatelností usnesení. K argumentaci stěžovatele založené na označení věci v záhlaví napadeného usnesení uvedl, že toto označení pouze převzalo vymezení učiněné žalobcem v žalobě a nevypovídá o právním názoru krajského soudu. Krajský soud podle žalobce již v průběhu řízení srozumitelně vyložil, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. není vhodným žalobním typem, a žalobce poučil o možnosti úpravy žaloby na žalobu nečinnosti. Žalobce dále uvedl, že stěžovatel se mohl dopustit jak nezákonného vydání osvědčení, tak nečinnosti, neboť ve skutečnosti nerozhodl o předmětu žádosti žalobce. Podle žalobce byly splněny podmínky pro postup podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., neboť pozdější chování stěžovatele souviselo s předmětem řízení.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že tomu tak není.

[9] Podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud usnesením odmítne kasační stížnost, jestliže byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud usnesením odmítne kasační stížnost, jestliže je podle soudního řádu správního nepřípustná. Podle § 102 s. ř. s. *„[k]asační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.“* Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je nepřípustná mj. kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení.

[10] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52, publ. pod č. 4024/2020 Sb. NSS, zabýval otázkou, zda je žalovaný správní orgán oprávněn podat kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s., přičemž konstatoval:

„Relevantní újmu však nelze shledat ani v případě, kdy žaloba sice není zamítnuta (pro žalovaného obecně nejpriznivější možný výsledek každého soudního sporu), ale soudní řízení je skončeno jinak, aniž by žalobě bylo, byť jen z malé části vyhověno. Takovými rozhodnutími jsou v soudním řízení správním typicky usnesení o odmítnutí žaloby nebo o zastavení řízení. Stejně jako v případě rozhodování soudů v občanském soudním řízení (viz právě věc sp. zn. 2 Cdon 1363/96), nelze ani v soudním řízení správním nalézt žádný právně relevantní rozdíl mezi výsledkem pro žalovaného ideálním a dosaženým. Morální satisfakce typu „udělali jste to dobře“ v odůvodnění zamítavého rozsudku takový rozdíl netvoří.“

Pomine-li rozšířený senát možnost úspěchu v části žalobního nároku, lze ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení končí, rozlišit z pohledu žalovaného v zásadě jen dvě právně rozdílné situace: žalobě (a) bude vyhověno, nebo (b) nikoliv.

Bude-li žalobě vyhověno, v závislosti na žalobním typu to vyvolá určité právní účinky ve sféře žalovaného správního orgánu. Jeho rozhodnutí či opatření obecné povahy bude zrušeno (§ 78 odst. 1, resp. § 101d odst. 2 s. ř. s.), bude mu nařízeno vydat rozhodnutí ve věci nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo bude vyslovena nezákonnost zásahu, případně uloženo zdržet se jeho pokračování a obnovení stavu před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). V každém případě bude muset správní orgán nějak následně konat, a to vázán jednak výrokem, jednak závazným právním názorem soudu. Výjimka v podobě čistě deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, pokynu či donucení správního orgánu svědčí spíše o specifičnosti tohoto žalobního (sub)typu, než že by zpochybňovala výše uvedené.

Oproti tomu, nevyhoví-li soud žalobě – ať již z důvodů procesních nebo meritorních, z pohledu žalovaného správního orgánu se z právního hlediska neděje nic. A to bez ohledu na to, jak přesně takové řízení skončilo. Jistou, zcela specifickou výjimku by mohlo představovat zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele [§ 47 písm. b) s. ř. s.], které by mohlo mít s ohledem na § 62 odst. 5 s. ř. s. účinky mimo jiné i na rozhodovací či jinou činnost žalovaného správního orgánu.“

[11] Na základě těchto úvah dospěl rozšířený senát v citovaném rozhodnutí k následujícímu závěru: „Žalovaný správní orgán je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s.; taková kasační stížnost musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.“

[12] Věc, kterou rozhodoval, pak rozšířený senát uzavřel takto:

„Stěžovatel (žalovaný správní orgán) brojí kasační stížností proti usnesení městského soudu o zastavení řízení pro zpětvetí žaloby. Byť vyjadřuje nesouhlas i s výrokem o zastavení řízení, veškeré důsledky, které napadenému usnesení přičítá, pramení výhradně z výroku, jímž soud žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

Na tuto věc plně dopadají výše uvedené závěry o subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti, je-li zjevné, že řízení o žalobě nemůže pro stěžovatele skončit příznivěji, a to ani v případě úspěšnosti kasační stížnosti. Pro posouzení příznivosti přitom není rozhodná otázka náhrady nákladů řízení. Proto je namístě kasační stížnost odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. postupem podle § 120 s. ř. s.“

[13] Tyto závěry zcela obdobně dopadají i na nynější věc. Krajský soud řízení o žalobě zastavil podle § 47 písm. a) s. ř. s. poté, co žalobce vzal žalobu zpět. Žalobě tedy nebylo vyhověno a napadeným usnesením nebyla stěžovateli uložena žádná povinnost ve vztahu k předmětu žalobního řízení. Z hlediska výsledku řízení o žalobě tak stěžovateli nevznikla relevantní újma, kterou by bylo možné odstranit zrušením výroku I. napadeného usnesení. Stěžovatel se přitom nedomáhá (a ani nemůže domáhat) jiného výsledku, který by pro něj byl z hlediska předmětu žalobního řízení příznivější. Namítá pouze to, že krajský soud měl zvolit jiný procesní způsob ukončení řízení, kterým by sice výrokem I. svého rozhodnutí

pokračování

žalobě rovněž nevyhověl, ale zároveň by stěžovateli výrokem II. neuložil povinnost k náhradě nákladů řízení. Taková námitka slouží pouze k otevření přezkumu nákladového výroku, který by jinak § 104 odst. 2 s. ř. s. neumožňoval (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64, publ. pod č. 2116/2010 Sb. NSS), a nemůže tudíž založit subjektivní přípustnost kasační stížnosti žalovaného správního orgánu.

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatel podal kasační stížnost jakožto osoba k tomu zjevně neoprávněná, Nejvyšší správní soud ji podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[15] Jestliže Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, nemohl se meritorně zabývat jejími důvody, neposuzoval tedy zákonnost postupu krajského soudu ani to, zda krajský soud po právu stěžovateli uložil povinnost nahradit žalobci náklady žalobního řízení.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, byla-li tato kasační stížnost odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. května 2026

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu