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 žalobkyně: **obec Louňovice**, se sídlem Horní náves 6, Louňovice, zastoupena Mgr. Josefem Žďárským, advokátem se sídlem Panská 6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2016, č. j. 012062/2016/KUSK, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) A. T.**, zastoupena Mgr. Karlem Tománkem, advokátem se sídlem Sokolská 505, Čerčany, **II) PhDr. M. J.**, zastoupena JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2017, č. j. 46 A 18/2016 – 103,

takto:

I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení II) **se zamítá**.

II. Osoba zúčastněná na řízení II) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoba zúčastněná na řízení II) **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6.800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Josefa Žďárského, advokáta.

IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Osoba zúčastněná na řízení I) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žadatelka [osoba zúčastněná na řízení II)] v roce 2010 podala žádost o vydání územního rozhodnutí ve věci dělení, změny využití území a oplocení pozemků p. č. X a p. č. X v k. ú. L.

[2] Žalobkyně vyjádřila k záměru žadatelky nesouhlas, a to jak s dělením pozemků p. č. X a X, a změnou kultury, tak především s jejich oplocením. Uvedla, že oba pozemky tvoří jedinou přístupovou komunikaci ke třem rekreačním objektům na navazujících pozemcích.

[3] Žádost nejdříve projednával stavební úřad v Říčanech, usnesením žalovaného ze dne 31. 5. 2012 byl projednáním a rozhodnutím této věci pověřen podle § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) Městský úřad Mnichovice (dále jen „stavební úřad“), neboť všichni pracovníci stavebního úřadu v Říčanech se považovali za vyloučené z úkonů v této věci.

[4] Rozhodnutím ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat, stavební úřad rozhodl výrokem I. o dělení pozemku p. č. X na díly A, B a C a pozemku p. č. X na díly D a E. Dále výrokem II. rozhodl o změně využití dílu A a B pozemku p. č. X z ostatní plochy na ornou půdu. Výrokem III. rozhodl o umístění stavby oplocení na pozemcích p. č. X a X. Ve výroku IV. stanovil podmínku pro dělení pozemku, a sice že pozemek p. č. X bude rozdělen v souladu s grafickou přílohou rozhodnutí. Ve výroku V. stanovil podmínky pro umístění stavby oplocení. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 6. 2014, č. j. 094162/2014/KUSK, rozhodl tak, že prvním výrokem a) potvrdil výroky I. a II., zatímco druhým výrokem b) zrušil výrok III. a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí (v celém rozsahu) následně brojila žalobou u krajského soudu v Praze. Rozsudkem krajského soudu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 48 A 34/2014 – 71, byl výrok a) žalovaného zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení. V části směřující proti výroku b) byla žaloba odmítnuta. Žadatelka podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 – 36. Žalovaný pokračoval v dalším řízení a rozhodnutím ze dne 31. 10. 2016, č. j. 160706/2016/KUSK, potvrdil výrok I. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat, (o dělení pozemků) a zrušil výrok II. (o změně využití území).

[5] Stavební úřad v návaznosti na částečně zrušující rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2014, č. j. 094162/2014/KUSK, pokračoval v územním řízení a nově projednal věc v rozsahu žádosti o umístění stavby oplocení. Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2014, č. j. MUMN/4327/2014/vlat, pak stavební úřad rozhodl tak, že umístil stavbu oplocení na pozemky p. č. X, X a X (výrokem I) a stanovil jeho podmínky (výrokem II). Ani toto rozhodnutí nicméně neobstálo. Žalovaný jej zrušil svým rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015, č. j. 035779/2015/KUSK, a věc znovu vrátil stavebnímu úřadu.

[6] Stavební úřad následně ve věci rozhodl prvoinstančním rozhodnutím ze dne 29. 9. 2015, č. j. MUMN/5315/2015/vlat, kterým umístil stavbu oplocení na pozemky p. č. X, X, X, X (výrok I) a současně s tím stanovil podmínky umístění (výrok II). V odůvodnění stavební úřad mimo jiné uvedl, že se zabýval otázkou, zda se oplocení nedotkne vlastnických práv vlastníků rekreačních chat a jakým způsobem je zajištěn přístup

k nemovitostem na pozemcích p. č. X a X. Na pozemku p. č. X přitom existují dvě rekreační chaty s evidenčními čísly X a X a na pozemku p. č. X se nachází rekreační chata s evidenčním číslem X. Stavební úřad došel k závěru, že pozemek p. č. X momentálně není napojen na veřejně přístupnou komunikaci, a proto se jej stavba oplocení nedotkne. Dále uvedl, že posoudil přístup k jednotlivým výše uvedeným nemovitostem a dospěl k závěru, že je možno jej realizovat z komunikace umístěné na pozemku p. č. X přes pozemky p. č. X a X. Tyto pozemky jsou v územním plánu obce Louňovice označeny jako pozemky určené pro veřejně prospěšné stavby – komunikace. Přístup k rekreačním chatám tak lze řešit tímto způsobem, a nikoliv přes pozemky žadatelky p. č. X a X, které jsou navíc v katastru nemovitostí vedeny jako orná půda.

[7] Žalobkyně napadla rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2016, č. j. 012062/2016/KUSK, zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, s jehož odůvodněním se ztotožnil.

[8] Dne 4. 3. 2011 vydal Obecní úřad Louňovice rozhodnutí č. j. 57/2011 – 2, kterým určil, že na pozemku p. č. X existuje pozemní komunikace kategorie účelová komunikace, která je přístupná veřejnosti, a to od nepaměti až do současnosti. Rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 6. 2011, č. j. 078054/2011/KUSK. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, č. j. 8 A 247/2011 – 94. Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 3. 2014 bylo zrušeno rozhodnutí Obecního úřadu Louňovice ze dne 4. 3. 2011 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Toto řízení bylo zastaveno usnesením Obecního úřadu Louňovice vydaným dne 21. 5. 2015 pod sp. zn. 57/2011/15. Dne 21. 5. 2014 podala žalobkyně Obecnímu úřadu Louňovice žádost o rozhodnutí, zda je na pozemcích p. č. X a X veřejně přístupná účelová komunikace. Řízení je vedeno pod sp. zn. 125/14. Toto řízení v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného nebylo pravomocně skončeno. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 4. 2017, č. j. 018944/2017/KUSK-DOP/Nech, k odvolání žadatelky zrušil rozhodnutí Městského úřadu Říčany (jemuž byla mezitím tato věc delegována žalovaným) ze dne 5. 12. 2016, č. j. 45808/2016- MURI/OSAD, kterým byla na pozemcích p. č. X a X deklarována veřejně přístupná komunikace.

II. Řízení před krajským soudem

[9] Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2016 podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že v době, kdy stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí, stejně jako v době, kdy žalovaný vydal napadené rozhodnutí, neexistovalo žádné (ani nepravomocné) rozhodnutí dle § 142 správního řádu o tom, zda na pozemku p. č. X je veřejně přístupná účelová komunikace (dále též „VPÚK“). V situaci, kdy jak stavební úřad, tak následně žalovaný, posuzovali tuto otázku sami jako předběžnou otázku, měli postupovat v součinnosti s dotčeným orgánem na úseku pozemních komunikací a případně si vyžádat jeho stanovisko.

[11] Žalovaný v rozhodnutí neuvedl, z čeho usuzoval, že ke změně užívání pozemku p. č. X z ostatní komunikace na ornou půdu došlo i fakticky. Krajský soud dodal, že stav zapsaný v katastru nemovitostí, na nějž v prvoinstančním rozhodnutí poukázal stavební úřad, nemusí nutně odpovídat realitě. Existence veřejně přístupné účelové komunikace závisí na naplnění zákonných znaků (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Nevzniká ani nezaniká tedy zápisem do katastru nemovitostí nebo územním rozhodnutím o změně využití území. Závěry správních orgánů ohledně skutkového stavu se tak neopíraly o dostatečné podklady. Při posuzování nezbytnosti přístupové cesty k chatám (komunikační potřeby) po pozemku p. č. X vycházely správní orgány pouze z územního plánu, když dovodily, že chaty budou přístupné po pozemcích p. č. X, X, X a X, v územním plánu vymezených pro komunikaci jakožto veřejně prospěšnou stavbu. Neověřily však, zda tato přístupová cesta byla již reálně vybudována a zda vlastníci chat mají oprávnění ji využívat, tedy zda došlo k majetkoprávnímu vypořádání ve prospěch veřejného užívání těchto pozemků. Letecké snímky, na něž žalovaný v rozhodnutí odkazuje, nebyly součástí správního spisu. I v tomto ohledu tak krajský soud shledal, že závěr žalovaného nemá oporu ve správním spise a je třeba doplnit dokazování.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[12] Rozsudek krajského soudu napadla osoba zúčastněná na řízení II) (stěžovatelka) kasační stížností.

[13] Stěžovatelka se domnívá, že žalobkyně neměla aktivní procesní legitimaci k podání žaloby. Namítá, že krajský soud se s její námitkou vypořádal přehnaně formalisticky a nepřiměřeně rozšířil úzce vymezená veřejná subjektivní práva obce daná stavebním zákonem do nepřípustné žaloby ve veřejném zájmu. Krajský soud se dle stěžovatelky nezabýval otázkou, zda je pro potřeby přístupu vlastníků k jediné dvojchatě nutno uvažovat o veřejně přístupné účelové komunikaci. Dle stěžovatelky se jedná o právní vztah řešitelný primárně prostředky soukromého práva. Zájem obce ani veřejný zájem není v současném případě nikde specifikován, chataři nemají v obci trvalý pobyt a nejsou tedy občany obce ve smyslu § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Dle stěžovatelky se tedy jedná o nadstandardní aktivitu obce, která z pozice nositele veřejných subjektivních práv hájí vlastnické zájmy určitých fyzických osob. Stěžovatelka poukazuje též na nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/2011, a z něj vyplývající povinnost soudu posoudit aktivní legitimaci žalobkyně individuálně a neformalisticky a pečlivě hodnotit, zda žalobkyní uplatňovaná práva skutečně splňují parametry, kterými je jejich soudní ochrana podmíněna.

[14] Stěžovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spočívající v tom, že krajský soud v odůvodnění rozsudku předjímá závěry, které jsou předmětem dosud neukončených jiných správních řízení, neopírá se o správní spisy a odkazuje pouze na znalost předmětné problematiky „ze své úřední činnosti“. Zmiňuje přitom však pouze selektivní okruh otázek. V rozsudku se vůbec neprojevuje bezprostřední návaznost napadeného rozhodnutí na celé řízení, zahájené podáním žádosti v roce 2010, v němž bylo rozhodováno postupně a mnoho otázek, na jejichž nedostatečné vypořádání správními orgány krajský soud upozornil, bylo vyřešeno v předchozích rozhodnutích.

[15] Úvaha, kterou soud v odůvodnění rozsudku uvedl, dle stěžovatelky nevhodně partikularizuje právní podstatu věcného jádra celého sporu, jímž je bezpochyby problém, zda na pozemku, jehož oplocení se stěžovatelka domáhá, je či není veřejně přístupná účelová komunikace. Soud správně dovodil, že tuto otázku si může správní orgán posoudit sám jako předběžnou. To oba správní orgány učinily podrobně právě již v předchozí fázi řízení, ve kterém rozhodovaly o dělení pozemku a o změně jeho užívání. K závěru, že oplocení je možno umístit, dospěly stejně jako v předchozím rozhodnutí o změně využití pozemku na základě závěru o neexistenci VPÚK na něm, odůvodněného i jinými skutečnostmi, než pouze těmi, které soud zpochybňuje jako nedoložené, když dalšími se již nezabýval. Stěžovatelka uvádí, že v rozsudku není vůbec zmínka o absenci souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním, tedy znaku, ke kterému není zapotřebí správní činnosti silničního úřadu. Absence kteréhokoli znaku VPÚK přitom bez dalšího postačí ke správnosti rozhodného závěru o neexistenci VPÚK a případné neúplnosti či jiné vady u dalších zjištění na tom již nemohou nic změnit, bez ohledu na to, zda se při posuzování dalších otázek dopustil správní orgán pochybení vůči procesním právům účastníků. Tato pochybení podle přesvědčení stěžovatelky nepostačí ke zrušení pravomocného správního rozhodnutí a prolomení ochrany práv účastníků, nabytých v dobré víře.

[16] Stěžovatelka dále uplatňuje dílčí námitky k odůvodnění rozsudku krajského soudu. K nevyžádání stanoviska dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací stěžovatelka uvádí, že v době, kdy správní orgány o věci rozhodovaly (tj. v roce 2015) bylo vedeno „průtahové řízení o systémové podjatosti silničního úřadu obce Louňovice“. K faktické změně užívání pozemku, jež správní orgány dle krajského soudu neposoudily, došlo podle stěžovatelky již v roce 2010. Tuto změnu užívání následně zmařila obec Louňovice v postavení silničního správního úřadu nezákonnou exekucí náhradním výkonem, provedenou na základě exekučního titulu, který byl pro nezákonnost zrušen soudem. Tyto skutečnosti byly správním orgánům známy. Nelze přičítat k tíži stěžovatelky, že vlastními silami neobnovila stav před exekucí, když obec Louňovice ani po přímé výzvě nápravu vadné exekuce neprovedla. K výtce krajského soudu, že správní orgány neověřily, zda alternativní přístupová cesta existuje po pozemcích p. č. X a p. č. X, stěžovatelka uvádí, že ve správních spisech je celá řada dokladů včetně katastrální evidence věcného břemene cesty.

[17] Ke kasační stížnosti se vyjádřila též žalobkyně. K námitce nedostatku své aktivní legitimace odkazuje na napadené rozhodnutí krajského soudu, který se opřel při posouzení této otázky o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 - 36. Námitku nepřezkoumatelnosti považuje žalobkyně za neopodstatněnou. Je toho názoru, že se v napadeném rozhodnutí projevuje návaznost rozhodnutí žalované na celé řízení, zahájené podáním žádosti v roce 2010. Ani v těchto řízeních však nebyla jednotlivá rozhodnutí dostatečně důkazně podložena.

[18] K námitce posouzení veřejně přístupné účelové komunikace žalobkyně uvádí, že právě nedostatečné vyhodnocení této otázky bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že by absence kteréhokoli ze znaků postačila ke správnosti rozhodného závěru o neexistenci VPÚK. Zákon i dosavadní

judikatura totiž souhlas vlastníka pozemku spojují pouze se vznikem VPÚK (případně pokračováním existence VPÚK v případě nového vlastníka), kdy je takový souhlas obligatorním znakem a v takovém případě dostačuje i souhlas konkludentní. Žalobkyně uvádí, že stěžovatelka si byla vědoma skutečnosti, že na předmětném pozemku se nachází komunikace, neboť ideální ½ nabyla v dědickém řízení a druhou polovinu poté jako náhradu za nevydané pozemky dle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, přičemž o určení, co má být náhradním pozemkem se musela aktivně přičinit. Stěžovatelka od počátku, kdy pozemek nabyla, s tímto neprojevovala nesouhlas. V takovém případě lze dle žalobkyně změnu užití pozemku z VPÚK naopak provést pouze za splnění opačných podmínek – tedy v tomto případě by k projevenému nesouhlasu stěžovatelky musela přistoupit i možnost dosáhnout požadovaného účelu jiným způsobem (viz např. bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Dle žalobkyně totiž není přijatelný stav, kdy by bylo možné již zřízenou účelovou komunikaci zrušit jen na základě rozmyslu vlastníka, přičemž by nebylo možné kýžený účel naplnit jiným způsobem.

[19] Žalobkyně nepovažuje za důvodné ani další námitky stěžovatelky a domnívá se, že nemohou zapříčinit nezákonnost napadeného rozhodnutí, když směřují spíše do faktického stavu, který má nyní opětovně posuzovat správní orgán, než do samotného rozhodnutí. Vůči těmto námitkám se též vymezuje, uvádí, že pokud byly správním orgánům určité skutečnosti známy, měly je vtělit do odůvodnění svých rozhodnutí. Nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že je možné řešit věc soukromoprávně. Žalobkyně nejedná v zájmu komfortu vlastníků předmětných nemovitostí, nýbrž v zájmu obce. Taková ochrana totiž dle žalobkyně musí být poskytována objektivně bez ohledu na procesní aktivitu vlastníků.

[20] K vyjádření žalobkyně zaslala stěžovatelka repliku. V ní se dále vyjadřuje k otázce aktivní žalobní legitimace žalobkyně, přičemž namítá, že žalobkyně nikdy neodůvodnila zájem na obecném užívání předmětného pozemku ani jiný zájem občanů obce. Žalobkyně netvrdí ani žádný konkrétní zásah do svých práv, namítá pouze zmíněnou skutkovou nesprávnost, která se jejích práv v ničem nedotýká. Stěžovatelka dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne – č. j. 7 As 201/2016 - 36, z něhož dle jejího názoru vyplývá, že na předmětném pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, neboť stěžovatelka jako restituční vlastník nikdy nedala souhlas s jeho obecným užíváním, v nyní napadeném rozsudku přitom krajský soud uložil správnímu orgánu, aby zkoumal, zda vlastník pozemek věnoval veřejnému užívání, která je dle jejího názoru již vyřešená. Stěžovatelka se dále vyjadřuje k argumentaci žalobkyně týkající se posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Nesouhlasí s názorem žalobkyně, že byla srozuměna s tím, že na pozemku je komunikace a že vlastnický nesouhlas restituční dědičky může být spojen pouze se vznikem komunikace. Stěžovatelka dále popisuje průběh restitučního řízení, ve kterém jí byly vydány předmětné pozemky.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[22] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť jen přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé k dalšímu věcnému přezkumu v mezích stížních námitek. Zdejší soud konstantně judikuje, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[24] Rozsudek krajského soudu však výše uvedenými vadami netrpí, z odůvodnění rozhodnutí je seznatelné na základě jakých úvah soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku. Nelze se ztotožnit s námitkou stěžovatelky, neboť krajský soud nepředjímal v rozsudku žádné závěry, které by byly předmětem jiných dosud neukončených řízení, naopak vytýkal žalovanému nedostatečné posouzení otázky, zda na stěžovatelčině pozemku existuje či neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud zhodnotil, že rozhodnutí žalovaného se opírá o nedostatečně zjištěný skutkový stav a že ve spise chybí podklady, ze kterých žalovaný vycházel. Pokud stěžovatelka namítá, že skutkový stav byl žalovanému znám právě z jiných probíhajících řízení, bylo na žalovaném, aby tuto svou znalost promítl i do tohoto řízení. Z hlediska přezkoumatelnosti správního rozhodnutí není možné akceptovat, aby správní orgán rozhodoval na podkladě znalostí ze své úřední činnosti, aniž by tyto znalosti vtělil do odůvodnění rozhodnutí. V tomto ohledu nelze hodnocení krajského soudu nic vytknout.

[25] Námitku stěžovatelky ohledně nedostatku aktivní legitimace žalobkyně neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Již krajský soud při svém hodnocení vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 – 36, který se zabýval téže námitkou. Jednalo se o řízení o kasační stížnosti žadatelky (tedy téže stěžovatelky jako v současném případě) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2016, č. j. 48 A 34/2014 – 71, kterým krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2014, jímž byly potvrzeny výroky o dělení a změně využití pozemků p. č. X a p. č. X.

[26] V zamítavém rozsudku kasační soud k námitce nedostatku aktivní legitimice žalobkyně uvedl, že: *„uložením povinnosti obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (srov. § 2 odst. 2 zákona o obcích) je sledována vlastní podstata samosprávného poslání obcí jakožto veřejnoprávních korporací. Při naplňování těchto cílů pak*

logicky může docházet a v řadě případů i de facto dochází ke konfliktu zájmů, které obec hájí z pozice samosprávného celku, se zájmy a cíli sledovanými správními orgány v rámci výkonu přenesené působnosti (zde stavebním úřadem). Pokud obec uplatňuje konkrétní žalobní námitky, v nichž poukazuje na nezákonnost vydaného správního rozhodnutí pro rozpor s potřebami svých občanů, tj. namítá-li zkrácení na právech, která jí nepochybně ze zákona o obcích přísluší a která hájí z pozice samosprávného územního celku, pak nelze oprávnění obce podat žalobu ve správním soudnictví odmítnout.“

[27] Námitka stěžovatelky, že se jedná o potřeby vlastníků dvojchaty, které je možno řešit primárně soukromoprávními prostředky a žalobkyně tak vyvíjí nadstandardní aktivitu ve prospěch těchto soukromých osob, je zde neopodstatněná, neboť otázka, zda na stěžovatelčině pozemku existuje či neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, je sporná. Jedním ze znaků účelové komunikace je možnost jejího užívání blíže neomezeným počtem osob, nelze tedy uzavřít, že žalobkyně jedná pouze ve prospěch několika soukromých osob a nikoliv z titulu ochrany zájmu obce a jejích občanů. I se zřetelem ke stěžovatelkou zmiňovanému nálezu Ústavního soudu tedy nelze konstatovat, že by žalobkyně vybočila z možností daných jí právními předpisy k ochraně jejích práv, a soud by tak měl její legitimaci k podání žaloby korigovat.

[28] Stěžovatelka dále vznesla námitku, že ohledně existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace se soud nezabýval dalšími okolnostmi – zejména absencí souhlasu vlastníka, který takovou komunikaci podmiňuje, Nejvyšší správní soud posoudil tuto námitku jako nedůvodnou. Krajský soud projednal žalobu v rámci žalobních bodů a některé z námitek žalobkyně shledal důvodnými. Ostatně ani rozhodnutí stavebního úřadu, ani žalovaného neobsahuje komplexní posouzení předběžné otázky – zda se na pozemku VPÚK nachází či nikoliv. Správní orgány se zabývaly pouze kritériem komunikační potřeby, přičemž jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud zhodnocení tohoto kritéria označil za nedostatečné s ohledem na absenci důkazů a podkladů ve spise. Absenci souhlasu vlastníka pozemku nemohl krajský soud nijak hodnotit ani vzít do úvahy, neboť rozhodnutí žalovaného žádné posouzení či úvahy v tomto směru neobsahuje. Nejvyšší správní soud pouze obecně poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že v případě nabytí vlastnického práva k pozemku, na kterém se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, v restituci, není nový vlastník vázán předchozím souhlasem veřejnoprávní korporace k užívání komunikace. Posouzení, zda v nyní projednávané věci je souhlas současného vlastníka pozemku, tedy stěžovatelky, vyžadován a zda byl či nebyl dán, je však na správním orgánu.

[29] Pokud stěžovatelka namítá, že neexistence VPÚK je zřejmá z jiných rozhodnutí, bylo povinností stavebního úřadu a žalovaného, aby tyto informace, které správní orgány mohly znát z úřední činnosti, promítly také do odůvodnění územního rozhodnutí o umístění stavby oplocení, případně do rozhodnutí o odvolání. Vzhledem k tomu, že v době rozhodování žalovaného nebylo v samostatném deklaratorním řízení dle § 142 správního řádu postaveno najisto, zda na předmětném pozemku VPÚK je nebo není, měly správní orgány buď přerušit řízení do doby vydání takového rozhodnutí, či posoudit tuto otázku samostatně jako otázku předběžnou. V takovém případě se však správní orgány musí pečlivě vypořádat se všemi podmínkami existence VPÚK, kterými jsou: 1. Znatelnost

v terénu, 2. Naplnění účelu stanoveného v § 7 zákona o pozemních komunikacích, 3. Souhlas vlastníka k obecnému užívání, 4. Nezbytná komunikační potřeba.

[30] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti uvádí, že správní orgány, které ve věci rozhodovaly, si nevyžádaly stanovisko dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací, neboť bylo vedeno *„průtahové řízení o systémové podjatosti silničního úřadu obce Louňovice“*. Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 – 36, ve kterém byl aprobován názor krajského soudu o nutnosti vyžádat si závazné stanovisko příslušného silničního správního úřadu: *„pokud se záměr stěžovatelky dotýkal řešení účelové komunikace, pak byl v územním řízení nepochybně dotčeným správním orgánem příslušný silniční správní úřad, jehož úkolem je mimo jiné chránit veřejný zájem na ochraně pozemních komunikací. Za této situace byl stavební úřad povinen si vyžádat závazné stanovisko příslušného silničního správního úřadu, tj. v daném případě obecního úřadu obce s rozšířenou působností.“* Této povinnosti se nelze zprostit pouze s poukazem na to, že by získání takového stanoviska bylo spojeno s vyšším úsilím či například nutností přerušit řízení do doby rozhodnutí o případné podjatosti úředních osob. Stěžovatelčina námitka je tedy zcela nepřípadná.

[31] Polemiku stěžovatelky s hodnocením krajského soudu ohledně nevyhodnocení faktické změny užívání pozemku a neověření existence alternativní cesty k chatám, Nejvyšší správní soud také neshledal důvodnou. V obou případech krajský soud žalovanému vytkl nedostatek podkladů ve spise a nedostatek odůvodnění přijatých závěrů. I pokud ke změně užívání pozemku již fakticky došlo, jak stěžovatelka tvrdí, tato skutečnost nebyla žádným způsobem reflektována v odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Stejně tak krajský soud vytýkal neověření faktické existence alternativní cesty, nikoliv předpokladů pro jejich vytvoření. Evidované věcné břemeno cesty proto není důkazem o tom, že neexistuje nutná komunikační potřeba ke sporné účelové komunikaci.

[32] Je možné zde také odkázat na již výše uvedený rozsudek kasačního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 – 36, který k této otázce uvedl: *„krajský soud v této souvislosti dospěl k závěru, že správní orgány vycházely při posuzování komunikační potřeby pouze z obsahu územního plánu obce, aniž by si ověřily, zda územním plánem předpokládaná přístupová cesta k chatám byla vybudována a zda ji vlastníci těchto nemovitostí smí právně využívat. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí. Z obou správních rozhodnutí sice vyplývá, že podle územního plánu obce bude možné k přístupu k rekreačním chatám použít i jinou cestu, ale není z nich již zřejmé, zda tato alternativní přístupová cesta již byla reálně vybudována a zda ji všichni vlastníci chat mohou legálně užívat, či zda se jedná pouze o možnou variantu do budoucna. Z katastru nemovitostí přitom vyplývá, že pozemek p. č. X (orná půda) je ve vlastnictví žalobkyně a pozemky p. č. X (orná půda) a p. č. X (ostatní plocha) jsou ve spoluvlastnictví 4 fyzických osob odlišných od vlastníků chat. Závěr správních orgánů, že vlastníci chat mohou k přístupu ke svým nemovitostem využít cestu po pozemcích p. č. X, X, X a X (část C pozemku)* (nyní pozemek p. č. X – pozn. NSS) *proto nemá oporu ve správním spisu.“* V nyní řešené věci zůstala přitom situace stejná.

V. Závěr a náklady řízení

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

[34] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[35] Žalobkyně měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jejím případě tvoří odměna a hotové výdaje zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Soud proto žalobkyni přiznal částku 6.200 Kč za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti. Ke dvěma úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobkyně ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 600 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

[36] Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6.800 Kč. Stěžovatelka je povinna ji uhradit k rukám zástupce žalobkyně v přiměřené lhůtě, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v trvání 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[37] Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[38] Osoba zúčastněná na řízení I) má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení I) žádné takové náklady nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu