



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **obec Louňovice**, se sídlem Horní náves 6, Louňovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. PhDr. M. J.**, zastoupena JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha, **II. B. P.**, **III. M. T.**, **IV. A. T.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2016, č. j. 48 A 34/2014 – 71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat, Městský úřad v Mnichovicích (dále jen „stavební úřad“) povolil dělení pozemků parc. č. X v k. ú. L. na díly A, B a C a pozemku parc. č. X v k. ú. L. na díly D a E (výrok I.). Dále rozhodl o změně využití území části A a B pozemku parc. č. X z druhu pozemku „ostatní plocha“, způsob využití „ostatní komunikace“, na „orná“ (výrok II.). Dále rozhodl o umístění stavby oplocení na pozemku parc. č. X a X (výrok III.).

[2] Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2014, č. j. 094162/2014/KUSK, Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „žalovaný“) k odvolání žalobkyně potvrdil výroky I. a II. rozhodnutí stavebního úřadu [výrok a)] a zrušil jeho výrok III. a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání [výrok b)].

II.

[3] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Výrokem I. rozsudku ze dne 7. 9. 2016, č. j. 48 A 34/2014 – 71, krajský soud odmítl žalobu v části, v níž směřuje proti výroku b) rozhodnutí žalovaného. Výrokem II. krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ve výroku a) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Výrokem III. rozhodl o náhradě nákladů řízení pro žalobkyni a výrokem IV. rozhodl o nepřiznání práva náhrady nákladů řízení pro zúčastněné osoby.

[4] Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobkyni náleží aktivní žalobní legitimace. Podle jeho názoru je z žaloby zřejmé, že žalobkyně hájí zájmy těch obyvatel, kteří musí k přístupu ke svým nemovitým věcem užívat cestu na pozemku p. č. X, tedy zájem na zajištění komunikačního spojení a dopravní obslužnosti všech staveb na území obce. Tento zájem přitom nepochybně patří do samostatné působnosti obce. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že podmínky aktivní žalobní legitimace byly naplněny, resp. neshledal, že by žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Proto se žalobou věcně zabýval.

[5] Žalobní body, že žalovaný nerozhodl o odvolání žalobkyně proti výroku IV. a V. rozhodnutí stavebního úřadu a že pracovníci Městského úřadu v Říčanech byli vyloučeni z projednávání věci nezákonně, krajský soud neshledal důvodnými.

[6] Žalobní bod, že správní orgány v dané věci rozhodly o změně využití pozemku užívaného jako pozemní komunikace, aniž si vyžádaly stanovisko silničního správního úřadu k tomu, že se pozemní komunikace může změnit na ornou půdu, je však podle krajského soudu důvodný. Podle účelové kategorizace pozemků byl pozemek p. č. X evidován v katastru nemovitostí jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace. Komunikace na tomto pozemku je v pasportu komunikací vedena jako veřejně přístupná účelová komunikace, což není žalovaným ani osobou zúčastněnou na řízení I. činěno sporným. Je tedy zřejmé, že pozemek p. č. X byl v době vydání napadeného rozhodnutí (i rozhodnutí stavebního úřadu) formálně veden jako účelová komunikace, přičemž napadeným rozhodnutím mělo dojít ke změně druhu pozemku z ostatní plochy (dopravního charakteru) na druh pozemku orná půda (zemědělská půda). Vzhledem k tomu, že záměrem osoby zúčastněné na řízení I. mělo dojít k dotčení formálně právně existující účelové komunikace, náleželo silničnímu správnímu úřadu (obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností) postavení dotčeného orgánu. Stavební úřad tedy pochybil tím, že vydal rozhodnutí o změně využití území, aniž oznámil dotčenému orgánu na úseku pozemních komunikací zahájení tohoto řízení a vyrozuměl ho o lhůtě pro uplatnění závazného stanoviska. Žalovaný pak měl k této vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, přihlídnout i bez námitky podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Neučinil tak a neodstranil uvedenou vadu řízení. Důsledkem toho je, že vada řízení může mít za následek i nezákonnost rozhodnutí žalovaného.

[7] Rovněž žalobní bod, že žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, že přístup k chatám na pozemcích p. č. X a X je zajištěn po pozemcích p. č. X, X, X a X (část C pozemku), je důvodný. Krajský soud přisvědčil žalobkyni, že oba správní orgány vycházely při posuzování nezbytnosti vedení přístupové cesty k chatám po pozemku p. č. X (komunikační potřeba) pouze z obsahu územního plánu. Jiná skutková zjištění neučinily, což je třeba považovat za nedostatečné. Správní orgány dospěly k závěru, že v době jejich rozhodování již není třeba, aby pozemek p. č. X sloužil jako přístupová cesta k chatám, a může být přeměněn na ornou půdu, neboť územní plán vytváří podmínky pro to, aby v budoucnu vedla k těmto nemovitostem komunikace po pozemcích p. č. X, X, X a X (část C pozemku). Správní orgány však již neověřily, zda tato přístupová cesta byla vybudována a zda ji vlastníci chat smí právně využívat, tedy zda došlo k majetkoprávnímu vypořádání ve prospěch veřejného užívání těchto pozemků. Závěr

pokračování

žalovaného, že vlastníci chat mohou k přístupu ke svým nemovitým věcem využít cestu po uvedených pozemcích, tedy nemá oporu ve správním spisu.

[8] Žalobní bod, jímž žalobkyně napadla závěr žalovaného a stavebního úřadu, že osoba zúčastněná na řízení I. nikdy nevyjádřila souhlas s užíváním pozemku p. č. X jako komunikace a vždy vystupovala proti tomu, je rovněž důvodný. Správní orgány se vůbec nezabývaly tím, zda v minulosti nebyl pozemek p. č. X věnován veřejnému užívání tehdejšími vlastníky pozemku, resp. zda nezačal být veřejně užíván na základě alespoň konkludentního souhlasu vlastníka. Stavební úřad se omezil pouze na konstatování, že současný vlastník pozemku, tj. osoba zúčastněná na řízení I., s veřejným užíváním pozemku nesouhlasí, pominul však zcela otázku, zda takový souhlas nebyl udělen v minulosti, tedy před tím, než k němu nabyla vlastnické právo osoba zúčastněná na řízení I. Nevysvětlil, zda má nějaký význam skutečnost, že stávající vlastník pozemku s veřejným užíváním nesouhlasí (odvolání souhlasu). Žalovaný se tímto aspektem vůbec nezabýval, pouze citoval z nálezu Ústavního soudu, jenž pojednává o významu souhlasu vlastníka pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, s jeho veřejným užíváním, aniž ovšem vysvětlil, jak má být uvedený právní názor aplikován na tuto situaci. Krajský soud tedy uzavřel, že v části, v níž správní orgány dospěly k závěru, že veřejné užívání pozemní komunikace na pozemku p. č. X není možné z důvodu absence souhlasu osoby zúčastněné na řízení I., je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť správní orgány zcela pominuly zkoumat pro věc významné skutečnosti.

[9] Vzhledem ke shora uvedenému krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ve výroku a) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Byť žalobkyně nenapadla zákonnost rozhodnutí o dělení pozemku, pouze rozhodnutí o změně využití pozemku, rozhodl žalovaný výrokem a) souhrnně o odvolání proti oběma částem rozhodnutí stavebního úřadu. Jelikož je výrok a) rozhodnutí žalovaného nedělitelný, musel jej krajský soud zrušit jako celek, byť jím bylo rozhodnuto o dvou odlišných otázkách, přičemž žalobní body směřovaly pouze proti jedné z nich.

[10] Závěrem krajský soud uvedl, že žalobkyně napadla žalobou rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, tj. i výrok b), jímž bylo částečně zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrácena k dalšímu projednání. V tomto rozsahu je žaloba nepřípustná, neboť rozhodnutí o zrušení prvostupňového rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 písm. a) s. ř. s. Krajský soud proto žalobu v této části odmítl.

III.

[11] Proti výrokům II., III. a IV. rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení I. (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s právním hodnocením aktivní legitimace obce k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 85/2012 - 41. Tento odkaz je nepřipadný, protože použitý judikát řeší skutkově i právně jinou situaci.

[13] V nyní posuzovaném případě žalobkyně v řízení vystupovala velmi aktivně až do jeho řádného skončení a nebyla porušena žádná její veřejná subjektivní práva. Rozhodnutím žalovaného, které krajský soud zrušil, nebyla ani dotčena věcná práva žalobkyně.

[14] Krajský soud mechanicky aplikoval při zkoumání aktivní legitimace žalobkyně na danou věc § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), podle kterých obec dbá o potřeby svých občanů a chrání při tom též veřejný zájem, a to tak, že v samostatné působnosti vytváří pro toto uspokojování podmínky. Efektivním (tzn. i dostatečným) nástrojem k plnění těchto úkolů samosprávy je formalizovaný proces územního plánování a závaznost jeho výsledků. V daném případě krajský soud shledal, že územním plánem obec vymezila v lokalitě dopravní řešení, kterému záměr stěžovatelky sice podle zjištění správních orgánů obou stupňů vyhovuje, avšak že toto územním plánem definované dopravní řešení není naplněno z důvodů soukromoprávních. Tím se však rozhodování ocitá ve sféře, která je daleko mimo působnost obce samostatné i přenesené, a je i mimo působnost správního soudnictví.

[15] Rozhodnutím správního orgánu mají být (neprokázaně) dotčena práva nanejvýš tří účastníků, přičemž žalobkyně za ně převzala aktivitu a jejich zájem prohlásila za veřejný zájem. Ten má ale v kontextu stavebního práva úplně jiný význam, a jeho ochrana úplně jiné formální projevy, než aktivistické počínání samosprávy, která podle vlastního uvážení konzumuje veřejná subjektivní práva na místo občanů, kteří jsou v řízení víceméně pasivní. Pokud toto krajský soud akceptuje, pak velmi extenzivním výkladem překonává restriktivní rámec *actio popularis*, který zákonodárce vymezil v § 66 s. ř. s. Obec jistě má legitimaci k řešení místní komunikační sítě, nikoli ale tam, kde je veřejná komunikace předestírána jako řešení přístupu ke dvěma chatám.

[16] Dále stěžovatelka namítala nesprávnost úvahy krajského soudu, podle které mezi účastníky nebylo sporu o tom, že předmětem řízení má být dotčení formálně právně existující účelové komunikace. Nelze dovozovat formálně právní existenci z označení druhu pozemku a způsobu jeho využití, jak je evidován v katastru nemovitostí. Nic takového jako formálně právní existence účelové komunikace neexistuje do okamžiku, než o tom deklaratorně rozhodne příslušný silniční úřad. O této otázce ostatně již probíhalo správní řízení a z jeho průběhu je zřejmé, že rozhodně o jakékoli nespornosti byt' i jen formálně právní existence nemůže být řeči.

[17] Stěžovatelka dále napadla závěr krajského soudu o tom, že v daném řízení byl stavební úřad povinen vyžadovat závazné stanovisko orgánu státní správy, dotčeného podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Stavební úřad na základě dokládaných skutečností posoudil jako předběžnou otázku existenci všech znaků účelové komunikace a zjistil, že některý ze znaků absentuje. Proto dospěl k oprávněnému závěru, že na pozemcích, o kterých vede řízení, žádná účelová komunikace není. Neměl tedy důvod vyžadovat stanovisko silničního úřadu k otázce ochrany veřejných komunikací.

[18] Stěžovatelka dále nesouhlasila s tím, že krajský soud napadené rozhodnutí posuzoval pouze z pohledu výroku II. rozhodnutí stavebního úřadu. V odůvodnění rozsudku se krajský soud věcně zabýval jen rozhodnutím o změně využití vzniklých dílů pozemku p. č. X, přičemž zcela absentuje samostatné odůvodnění, proč zrušil i potvrzení rozhodnutí výroku I., kterým stavební úřad rozhodl o dělení jak pozemku p. č. X, tak zejména p. č. X, jehož se sporná otázka formálně právní existence účelové komunikace zjevně vůbec netýká. K samotnému dělení pozemku silniční úřad nemá žádný důvod se vyjadřovat, byt' by na něm i účelová komunikace byla. Zejména pak není důvod, proč by se silniční úřad měl vyjadřovat k dělení orné půdy na pozemku p. č. X. I když žalovaný shrnul výrok o potvrzení rozhodnutí stavebního úřadu v částech I. a II. pod společný výrok a), není možné, aby případné pochybení, zjištěné pouze ve vztahu k jednomu ze dvou zcela oddělitelných prvostupňových výroků, mělo za následek zrušení rozhodnutí celého.

pokračování

[19] Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s tvrzením krajského soudu, že stavební úřad v průběhu řízení věděl, že se u Obecního úřadu v L. vede správní řízení ve věci určení, zda se na pozemku p. č. X nachází účelová komunikace. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí vydal stavební úřad dne 9. 4. 2014, a žádost o určení existence komunikace podala žalobkyně dne 22. 5. 2014, nemohl stavební úřad vědět o tomto deklaratorním řízení (sp. zn. 125/2014). Pokud jde o řízení sp. zn. 57/2011, zahájené v únoru 2011, jednalo se o řízení vedené z moci úřední o odstranění pevné překážky, nikoli o určení existence komunikace. Skutečnost, že existence komunikace v tomto řízení nemůže být nijak řešena, vyplynula z rozhodnutí jak správního soudu, který věc vrátil do řízení žalovanému, tak z rozhodnutí žalovaného, který věc dne 11. 3. 2014 vrátil silničnímu úřadu se závazným právním názorem.

[20] Podle názoru stěžovatelky správní orgány v řízení dostatečně prokázaly uspokojení komunikační potřeby osob zúčastněných na řízení II., III. a IV. Ze spisového materiálu je zcela zřejmé, že na pozemcích p. č. X, X a X je využívána cesta, ve které jsou dokonce položeny některé inženýrské sítě, a použití pro zúčastněnou osobu II. je zajištěno i věcným břemenem. Oddělená část C pozemku p. č. X byla za tím účelem dokonce náhradním exekucním výkonem, provedeným nezákonně obecním úřadem žalobkyně, upravena do (neoprávněně tvrzené) potřebné šířky. Jedinou žalobní námitkou ve vztahu k této komunikační variantě je tvrzení žalobkyně, že jde „pouze o pěšinu o šířce 4 metry“ a že „konfigurace terénu v místě návaznosti na pozemek p. č. X neumožňuje technicky přijatelnou manipulaci s motorovým vozidlem“. Námitka absence jiného přístupu je tedy ve skutečnosti pouze námitkou jeho nepohodlnosti, nehledě k tomu, že vzdálenost rekreačních chat na pozemcích p. č. st. X a X od cesty je menší než 50 metrů, požadovaných vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

[21] Krajský soud uvedl, že stěžovatelka měla v minulosti záměr rozšířit pozemní komunikaci na pozemku p. č. X tak, aby splňovala technické parametry požadované právními předpisy, a dovodil z toho, že proti využití předmětného pozemku jako pozemní komunikace stěžovatelka nemá výhrady a brojí jen proti jejímu veřejnému využití. Toto hodnocení však neodpovídá skutečnosti. K oddělení pozemku p. č. X za účelem rozšíření pruhovitého pozemku p. č. X přistoupila stěžovatelka v době, kdy se pokoušela s žalobkyní jednat o svém soukromoprávním příspěvku k řešení územně plánovacích záměrů obce, a nabízela komplex pozemkových směn tak, aby ve výsledku pozemky její a pozemky obecní byly lépe využity podle představ obou účastníků. Jako vstřícný projev vážnosti svých úmyslů stěžovatelka nechala provést předmětné oddělení pozemku p. č. X za účelem zřízení budoucí komunikace. Takto formulovaným záměrem nikdy nedala najevo jakýkoli svůj souhlas s dosavadním veřejným užitím svých pozemků, připustila pouze tuto možnost do budoucna, a to výhradně za (nerealizovaného) předpokladu širšího majetkového vypořádání.

[22] Závěrem stěžovatelka uvedla, že nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že se správní orgány nevypořádaly s tím, zda v minulosti nebyl pozemek p. č. X věnován veřejnému užívání tehdejšími vlastníky, resp. zda nezačal být veřejně užíván na základě alespoň konkludentního souhlasu vlastníka. Stavební úřad v rozhodnutí č. j. MUMN/1502/2014/vlat výslovně uvedl, že předmětný pozemek byl stěžovateli vydán v restituci na základě rozhodnutí Městského soudu v Praze, který otázky existence komunikací zkoumal a zamítl rozhodnutí pozemkového úřadu, které se opíralo o stanovisko žalobkyně, že se jedná o komunikaci, která jediná slouží jako přístup ke dvěma chatám. Městský soud shrnul, že se jedná jen o vyježděnou cestu, která se nestala komunikací a nic nebrání jejímu vydání jako zemědělsky obhospodařovanou půdu, když přístup k chatám je možno zajistit i jiným způsobem. K tomu pak stavební úřad uzavřel, že stěžovatelka po získání pozemku v restituci nikdy nedala souhlas s jeho užíváním a vystupovala vždy aktivně proti omezení svého vlastnického práva. Žalovaný se pak s otázkou souhlasu vlastníka vypořádal

dostatečně ve vztahu k rozsahu odvolacích námitek žalobkyně, která okolnosti podané a právně vyhodnocené stavebním úřadem podrobněji nenapadla, a sám neměl úřední povinnost krajským soudem nastolenou otázku zkoumat širě.

[23] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[24] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při projednání věci zaujal názor, že rozhodnutí stavebního úřadu ve výroku I. a ve výroku II. neodporuje zákonu a není na újmu veřejným subjektivním právům.

[25] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka žádala o změnu využití pozemku z ostatní komunikace na ornou, musela být si vědoma, že se na pozemku p. č. X nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Ze spisu je zřejmé, že stěžovatelka prokazovala, že uvedený pozemek již nenaplňuje znaky komunikace podle § 7 zákona o pozemních komunikacích, že nikdy nedala souhlas s užíváním pozemku jako komunikace, že změna ve využití území není v rozporu s územním plánem a proto již není nutné dále omezovat její vlastnická práva k pozemku. Stavební úřad se zabýval podmínkami, které musí účelová komunikace splňovat, a zda je oprávněné požadovat omezení vlastnického práva ve prospěch veřejně přístupné účelové komunikace.

[26] Stavební úřad zjistil, že k pozemkům a chatám v okolí bude možný přístup po pozemcích, které jsou v územním plánu určeny pro veřejně prospěšnou stavbu komunikace (jedná se o pozemky p. č. X, X, X, X a část X). Jak je zřejmé z rozhodnutí stavebního úřadu, část pozemku p. č. X označenou jako „C“ ponechal v režimu komunikace. Není tedy důvod, proč omezovat práva vlastníka pozemku p. č. X podél lesa, když ke stejnému bodu je možné se dostat po místní komunikaci a po pozemcích, které jsou v územním plánu pro komunikaci (veřejně prospěšnou stavbu) vymezeny. Během řízení nebyl vznesen žádný požadavek vlastníků pozemků, kteří by měli právní zájem na zachování přístupu po pozemku p. č. X.

[27] Na základě uvedeného právního zhodnocení dospěl žalovaný jako odvolací správní orgán k závěru, že lze vydat rozhodnutí o změně využití pozemku, tak jak je uvedeno ve výroku. K tomu poznamenal, že důvody dělení pozemků jsou zřejmé ze situace, kdy díl C zůstává komunikací a díly A, B budou ornou půdou. Stavební úřad se vypořádal i se souladem žádosti stěžovatelky s územním plánem obce.

V.

[28] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že krajský soud nesprávně posoudil aktivní legitimaci žalobkyně k podání žaloby ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s.

[31] Podle § 85 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je účastníkem

pokračování

územního řízení obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Podle tohoto ustanovení je obec společně se žadatelem zařazena mezi tzv. hlavní, esenciální účastníky územního řízení. Je zřejmé, že takto koncipovaná právní úprava zdůrazňuje postavení obcí v územním řízení právě pro ty případy, kdy obec není účastníkem územního řízení z titulu vlastnictví k předmětným pozemkům (tj. tam, kde by její účastenství bylo založeno § 85 odst. 2 stavebního zákona), avšak i přes tuto skutečnost je žádoucí, aby v řízení mohla hájit důležité místní či veřejné zájmy.

[32] Žalobní legitimace v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu je upravena v § 65 s. ř. s. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je k podání žaloby ve správním soudnictví aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu však může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 65 odst. 2 s. ř. s.).

[33] Otázkou, zda obec vystupující jako účastník v předcházejícím územním řízení, je aktivně legitimována k podání žaloby ve správním soudnictví, přestože vydaným rozhodnutím nebyla přímo dotčena na svých právech, se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti již zabýval, a to v rozsudku ze dne 19. 11. 2009, č. j. 7 As 67/2009 - 219. Ačkoli Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí řešil námitku nedostatku aktivní legitimace obce Moravany, která v územním řízení vystupovala jako účastník z titulu § 34 odst. 3 starého stavebního zákona, je možné z důvodu praktické totožnosti příslušných právních úprav závěry v něm obsažené vztáhnout také na nyní posuzovaný případ. Právní úprava účastenství obce v územním řízení, v současnosti obsažená v § 85 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona, v tomto ohledu nedostala žádných změn a svým obsahem navazuje na předchozí právní úpravu § 34 odst. 3 starého stavebního zákona.

[34] Ve shora uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné sporné otázky vycházel především z usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud řešil problematiku žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. i podle odst. 2 tohoto ustanovení. Ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát vyslovil, že „žalobce musí tvrdit zkrácení na svých vlastních subjektivních právech, tj. musí jít o subjektivní práva náležející žalobci, a nikoli osobě třetí.“ K žalobní legitimaci podle § 65 odst. 2 s. ř. s. pak konstatoval, že toto ustanovení „rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – neboť předmět správního řízení se nedotýká jejich právní sféry, ale právní sféry někoho jiného – pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“ Na rozdíl od žalobní legitimace podle odstavce prvního tak je základním předpokladem aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. předchozí účastenství ve správním řízení. „Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se však účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem.“

[35] V návaznosti na výše uvedené pak Nejvyšší správní soud ve shora označeném rozhodnutí sedmého senátu dovodil, že obec v posuzovaném případě nejedná z titulu vlastnických práv k případným pozemkům dotčeným ve správním řízení, ale v postavení územně samosprávného celku, který hájí důležité místní či veřejné zájmy. Z povahy věci je tedy pro žalobní legitimaci obce relevantní ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je obec legitimována k podání

žaloby z titulu ochrany veřejného zájmu, který může být v konkrétní věci deklarován mimo jiné i obsahem územního plánu.

[36] Od shora uvedených závěrů se Nejvyšší správní soud nemá důvod odchýlit ani v nyní projednávané věci. 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 námítky, 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. Navíc je třeba poukázat i na to, že žalobkyně v žalobě tvrdila, že byla jako účastník řízení zkrácena na svých procesních právech, přičemž samotné tvrzení o zkrácení na právech je dostatečné pro založení žalobní legitimace obce podle § 65 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 8 As 44/2005 – 70, publ. pod č. 2051/2010 Sb. NSS). Závěr krajského soudu, že podmínky aktivní žalobní legitimace žalobkyně byly naplněny, je proto správný.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou ohledně nesprávnosti úvahy krajského soudu, podle které mezi účastníky nebylo sporu o tom, že předmětem řízení má být dotčení formálně právně existující účelové komunikace.

[38] Závěr krajského soudu, že pozemek p. č. X byl v rozhodné době formálně veden jako účelová komunikace, je v souladu se zjištěnými skutečnostmi. Jak krajský soud správně uvedl, předmětný pozemek byl evidován v katastru nemovitostí jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace. Takto se označují pozemky, na nichž se nachází místní nebo účelová komunikace, včetně zpevněné lesní komunikace, nebo její součásti. Současně komunikace na tomto pozemku byla vedena v pasportu komunikací jako veřejně přístupná účelová komunikace. Tyto skutečnosti stěžovatelka v průběhu řízení nezpochybnila. Uvedenému závěru ostatně přisvědčuje i postup stěžovatelky, která v územním řízení žádala o změnu druhu pozemku z ostatní plochy - komunikace na ornou půdu. Jak sama v žádosti ze dne 19. 4. 2010 uvedla, na předmětném pozemku se nachází vyježděná polní cesta, která se již od druhé poloviny 70. let 20. století využívá jako přístupová cesta k chatám, když původní cesta byla fyzicky scelena do jednotného lánu orné půdy. Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. K vzniku veřejně přístupné účelové komunikace však není třeba ani rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. V případě sporu, zda se skutečně jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je však až do pravomocného deklaratorního rozhodnutí třeba vycházet z toho, jak je předmětný pozemek fakticky využíván a jak je veden v příslušných evidencích. Z uvedeného je tedy zřejmé, že v rozhodné době se záměr stěžovatelky dotýkal formálně právně existující účelové komunikace, přičemž spor byl zejména o tom, zda je veřejně přístupnou.

pokračování

[39] Závěr krajského soudu, že v daném řízení byl stavební úřad povinen vyžadovat závazné stanovisko příslušného silničního správního úřadu, je rovněž správný. Pokud se záměr stěžovatelky týkal 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. Skutečnost, že tak stavební úřad neučinil, není v posuzované věci sporná.

[40] Krajský soud rovněž nepochybil, když zrušil celý výrok a) žalobou napadeného rozhodnutí. Není pravdou, že by v rozsudku krajského soudu chybělo odůvodnění, proč soud rozhodl i o zrušení potvrzení výroku I. rozhodnutí stavebního úřadu. Na str. 14 v prvním odstavci krajský soud uvedl, že „[v]zhledem ke shora uvedenému soud zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a), b) i c) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného ve výroku pod písm. a) a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Byť žalobkyně nenapadla zákonnost rozhodnutí o dělení pozemku, pouze rozhodnutí o změně využití pozemku, rozhodl žalovaný výrokem pod písm. a) souborně o odvolání proti oběma částem rozhodnutí správního orgánu I. stupně (část I. – rozhodnutí o dělení pozemků, část II. – rozhodnutí o změně využití pozemku). Jelikož je výrok pod písm. a) rozhodnutí žalovaného nedělitelný, musel jej soud zrušit jako celek, byť jím bylo rozhodnuto o dvou odlišných otázkách, přičemž žalobní body směřovaly pouze proti jedné z nich.“ S tímto odůvodněním se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Žalobkyně se v podané žalobě domáhala zrušení jak výroku a), tak i výroku b) rozhodnutí žalovaného. Žalovaný přitom výrokem a) současně potvrdil výroky I. a II. rozhodnutí stavebního úřadu. Jelikož výrok a) rozhodnutí žalovaného je gramaticky nedělitelný, byl krajský soud nucen jej zrušit v celém rozsahu, ačkoliv jím shledané důvodné žalobní body směřovaly pouze proti rozhodnutí stavebního úřadu o změně využití území (výrok II.). Zrušil-li by krajský soud pouze část výroku a) rozhodnutí žalovaného, aniž by šlo o oddělitelný výrok, zatížil by řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a byl by naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 97/2009 – 380, nebo ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 93/2012 - 41).

[41] Námitka stěžovatelky, kterou vyjádřila nesouhlas s tvrzením krajského soudu, že stavební úřad v průběhu řízení věděl, že se u Obecního úřadu v L. vede správní řízení ve věci určení, zda se na pozemku p. č. X nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je pro danou věc irelevantní. Krajský soud toto tvrzení uvedl pouze na úvod v rámci posouzení žalobních bodů, které mířily proti závěru žalovaného, že účelová komunikace na předmětném pozemku není veřejně přístupnou. Krajský soud přitom nezpochybil oprávnění stavebního úřadu i žalovaného učinit si úsudek o této předběžné otázce, aniž by tyto správní orgány musely obligatorně řízení přerušit a vyčkat na vydání rozhodnutí silničního správního úřadu.

[42] Stěžovatelka dále namítala, že správní orgány v řízení dostatečně prokázaly uspokojení komunikační potřeby majitelů rekreačních chat, tj. osob zúčastněných na řízení II., III. a IV. Stavební úřad v odůvodnění územního rozhodnutí uvedl, že dne 20. 1. 2013 provedl místní šetření. V jeho průběhu zjistil, že přístup k předmětným rekreačním chatám je možno realizovat z komunikace umístěné na pozemku p. č. X přes pozemek p. č. X a X, přičemž tyto pozemky jsou ve Změně územního plánu obce L. č. 3 uvedeny jako pozemky určené pro veřejně prospěšné stavby – komunikace. Stavební úřad proto uzavřel, že přístup k rekreačním chatám přes pozemek p. č. X není jediným a nenahraditelným přístupem. Žalovaný se s tímto závěrem ztotožnil, pouze doplnil, že k přístupu bude nutno využít ještě pozemek p. č. X a část pozemku p. č. X. 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) proto nemá oporu ve správním spisu.

[43] Stěžovatelka dále nesouhlasila s tvrzením krajského soudu, že se správní orgány nezabývaly tím, zda v minulosti nebyl pozemek p. č. X věnován veřejnému užívání tehdejším vlastníkem, resp. zda nezačal být veřejně užíván na základě alespoň konkludentního souhlasu vlastníka. V této souvislosti dále uvedla, že nikdy nedala najevo jakýkoli svůj souhlas s dosavadním veřejným užitím svých pozemků.

[44] Tato stížní námitka je důvodná. Stavební úřad v územním rozhodnutí výslovně uvedl, že předmětný pozemek byl stěžovatelce vydán v restituci na základě rozhodnutí Městského soudu v Praze, a že stěžovatelka po získání pozemku v restituci nikdy nedala souhlas s jeho užíváním a vystupovala vždy aktivně proti omezení svého vlastnického práva. Otázkou, zda je vlastník pozemku vázán souhlasem svého právního předchůdce se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204, publ. pod č. 2390/2011 Sb. NSS. Svůj závěr formuloval do právní věty: „*[v]lastník pozemku je vázán být i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; to však neplatí v případě, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci.*“ Jak bylo výše uvedeno a v dané věci je nesporné, pozemek č. p. X byl stěžovatelce vrácen v restituci. Cesta na něm vznikla v 70. letech minulého století, tj. v době, kdy byl pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov. Za této situace se správní orgány při posouzení předběžné otázky, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, nemusely zabývat tím, jestli byl pozemek v minulosti věnován tehdejším vlastníkem k veřejnému užívání, neboť takovým souhlasem by stěžovatelka nebyla vázána.

[45] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost jako celek důvodnou, byť se neztotožnil s některými dílčími závěry a argumenty, které v přezkoumávaném rozsudku uvedl krajský soud. Za dané situace však není třeba, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil, neboť krajský soud správně zrušil výrok a) rozhodnutí žalovaného, přičemž důvody rozsudku krajského soudu v podstatné míře ob stojí i přes uvedená pochybení. Nesprávné důvody krajského soudu Nejvyšší správní soud nahradil svými a správní orgány tak budou v dalším řízení vázány právní názorem krajského soudu korigovaným právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

[46] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[47] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni a žalovanému, jimž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Důvodem je

pokračování

skutečnost, že v řízení o kasační stížnosti žalobkyni žádné náklady řízení nevznikly, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[48] Osoby zúčastněné na řízení II., III. a IV. nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně 19. dubna 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu