



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců Mgr. Jany Komínkové a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Mgr. Ing. R.K.**, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2012, čj. DSH/9493/12,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Rozhodnutím ze dne 8. 3. 2012, čj. OD-10935/2011-56192/2011/San, Městský úřad Domažlice **I)** nařídil Bezpečnostní službě KORA s.r.o. odstranění nepovolené pevné překážky – 2 ks betonových jehlanů umístěných podélně vedle sebe na veřejně přístupné účelové komunikaci, a to konkrétně na pozemku parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně na úrovni severovýchodního rohu objektu čp. 36 nacházejícího se na pozemku st. p. 22 v k.ú. Nová Ves u Kdyně, a to do 5 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, a **II)** uložil Bezpečnostní službě KORA s.r.o. povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč, a to do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podali samostatná odvolání **A)** Bezpečnostní služba KORA s.r.o., **B)** Mgr. Ing. R.K. a **C)** Bc. R.K. Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2012, čj.

DSH/9493/12, Krajský úřad Plzeňského kraje odvolání A) Bezpečnostní služby KORA s.r.o., B) Mgr. Ing. R.K. a C) Bc. R.K. zamítl a rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 8. 3. 2012, čj. OD-10935/2011-56192/2011/San, potvrdil.

Je třeba předeslat, že Mgr. Ing. R.K. vystupoval v předmětném řízení před správními orgány **1.** jako účastník řízení, **2.** jako zástupce (zmocněnec) účastníka řízení Bezpečnostní služby KORA s.r.o. a **3.** jako zástupce (zmocněnec) účastníka řízení Bc. R.K.

Mezi žalobcem Mgr. Ing. R.K. a žalovaným Krajským úřadem Plzeňského kraje je spor především o to, zda pozemek parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně je či není součástí veřejně přístupné účelové komunikace [§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“)].

II. Žaloba

V žalobě se namítá, že žalovaný podle názoru žalobce nesprávně posoudil hmotněprávní stránku projednávané věci a celé správní řízení trpí procesními vadami v rozporu s právem na spravedlivý proces. Žalobce poukazuje především na nesprávné posouzení předběžné otázky, tedy existence veřejně přístupné pozemní komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zásadní rozdíl v právním názoru žalobce a žalovaného spočívá ve výkladu pojmů přístup k nemovitostem a připojení nemovitostí. Podle názoru žalobce vzniká veřejně přístupná účelová komunikace naplněním zákonných znaků dle zákona o pozemních komunikacích, tedy i proto, že vlastník nemovitostí nemá jiný adekvátní přístup, ale žalovaný opírá svůj právní názor o nepřezkoumatelnou správní úvahu, že vlastník nemovitosti nemá připojení. Dle § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích však přímé připojení sousední nemovitosti na místní komunikaci není pozemní komunikací a žalovaný nemá dostatek jurisdikce pro takové rozhodnutí, podle jiných ustanovení zákona je oprávněn pouze k udělení souhlasu s připojením na místní nebo účelovou komunikaci. V napadeném rozhodnutí připustil správně existenci dvou připojení nemovitostí paní R., ale nesprávně uvedl, že nutná komunikační potřeba přes pozemek souseda nastala v okamžiku přístavby stáje právního předchůdce paní R. do připojení této nemovitosti na místní komunikaci na pozemku 410/12 a 2345/2. Žalobce dále namítá, že veřejný zájem, který je dle ústavy nutnou podmínkou pro omezení vlastnického práva k pozemku č. parc. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně, není veřejným, ale soukromým zájmem jediného vlastníka připojené nemovitosti, i když ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích předpokládá množné číslo, tedy napojení nemovitostí vlastníků. Veřejný zájem je podle žalobce naplněn existencí místní komunikace na pozemku č. parc. 410/8 a 2345/1, která přímo sousedí s nemovitostmi na st. 21 s možným připojením přes pozemek č. parc. 410/12 a 2345/2. Do tohoto připojení si vlastník připojovaných nemovitostí staví překážky, např. vrata a sloup do přístavby stáje, přístřešek, složený stavební materiál, čističku odpadních vod, vybagrování rokle na č. parc. 90 při stavbě čističky po zahájení řízení. Připojení neudrží tak, aby mohl účelově argumentovat nutnou komunikační potřebou přes pozemek č. parc. 1906 a odstranil i plot mezi pozemky 1906 a 1907 po zahájení řízení. V napadeném rozhodnutí se zjišťuje vznik pozemní komunikace z nutné komunikační potřeby k nemovitosti čp. 35 i přes to, že dle výpovědí účastníků, svědků, snímků z původní i současné katastrální mapy a i z historického pohledu byl vždy a musel být podle tehdy platných zákonů jako první přístup z místní komunikace a jako druhý přístup byl zřízen pro tuto dříve postavenou usedlost na základě

výprosy druhý přístup přes pozemek sousední nemovitosti čp. 36 z důvodu zkrácení cesty na návěs a zřízení vodovodu pro nemovitost čp. 36 přes pozemky souseda čp. 35. Nesprávné je i posouzení podmínky užívání pozemku č. 1906 veřejností s odkazem na pouhou možnost jeho užívání a nikoli na faktické zjištění, zda komunikace na tomto pozemku je skutečně užívána neuzavřeným okruhem osob z nutné komunikační potřeby. V napadeném rozhodnutí není ani zmínka o příp. zániku veřejně přístupné komunikace a podle žádného důkazu není zkoumáno časové hledisko užívání veřejností, napojení nemovitostí vlastníků a nutné komunikační potřeby v době zahájení správního řízení. Správní úvahy žalovaného v napadeném rozhodnutí jsou podle názoru žalobce nepřezkoumatelné. Procesní vady řízení spatřuje žalobce v nesprávně vedeném řízení o žádosti namísto řízení z moci úřední a porušení zásady mlčenlivosti vedením řízení na počítači jiného orgánu, který řízení nevede (obce Nová Ves). Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou absence procesní plné moci zmocněnce žadatelů a vedl řízení s nesprávně označenými účastníky, komunikace mezi orgány veřejné moci probíhala telefonicky a nikoli prokazatelně zákonným způsobem přes datové schránky.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Vzhledem k specifičnosti tohoto případu lze zrekapitulovat toliko to, že krajský úřad se v návaznosti na napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které mu předcházelo, vyjádřil tak, že v intencích ustálené soudní judikatury a na základě jejích závěrů došel k názoru, že byla prokázána veškerá kritéria pro prohlášení, že pozemek parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně je součástí veřejně přístupné účelové komunikace.

IV. Replika

V replice se žalobce vyjádřil především k hmotněprávní stránce sporné záležitosti – existence veřejně přístupné komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

V. Jednání

Při jednání před soudem dne 16. 8. 2013 účastníci řízení setrvali na svých předchozích stanoviscích.

VI. Vlastní argumentace soudu

V daném případě je třeba se vypořádat s otázkou žalobní legitimace. Obecná legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je upravena v § 65 s. ř. s. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. 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, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu 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. Zvláštní pozornost je tak nutno věnovat tomu, zda žalobce mohl napadeným rozhodnutím či

postupem správního orgánu být zkrácen „na **svých** právech“, resp. „na právech, která **jemu** přísluší“.

Z údajů katastru nemovitostí bylo zjištěno, že vlastníkem pozemku parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně je Bc. R.K.

Ze správních spisů soud zjistil, že dne 20. 12. 2011 pod čj. OD-10935/11-57005/2011/San Městský úřad Domažlice oznámil zahájení správního řízení o nařízení odstranění pevné překážky. Z podkladů v dané věci plynulo, že na pozemek parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně měl 2 kusy betonových jehlanů umístit Mgr. Ing. R.K. a že pro umístění dané pevné překážky na předmětné cestě nebylo vydáno povolení silničního správního úřadu ve smyslu § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

V průběhu řízení před správním orgánem I. stupně byla předložena smlouva o nájmu nemovité věci dle § 663 a násl. občanského zákoníku, jíž Bc. R.K. jako pronajímatel přenechala mj. i pozemek parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně do nájmu na dobu neurčitou nájemci Bezpečnostní službě KORA s.r.o.

V průběhu řízení před správním orgánem I. stupně byla dále předložena listina nazvaná *Příkaz k zajištění ochrany majetku firmy BS Kora s.r.o.*, v níž se uvádí: „Na základě opakovaných ztrát našeho majetku a krádeže části oplocení na pronajatých pozemcích č. parc. 88 a st. 22 v Nové Vsi u Kdyně nařizují našemu zaměstnanci Mgr. R. K., aby provedl nezbytná opatření k ochraně našeho majetku. Vzhledem ke skutečnosti, že Policie ČR, obvodní oddělení ve Kdyni, zatím nečiní žádné kroky ke zjištění pachatelů krádeží, je každý náš zaměstnanec oprávněn zabránit vjezdu vozidel pachatelů krádeží na naše pronajaté pozemky pletivem, našimi betonovými jehlany nebo jinými mechanickými zábranami a v případě zachycení pachatelů krádeží ihned tyto oznámit na Policii ČR.“. Tento příkaz je datován dne 1. 6. 2011 a podepsán J.G., jednatelem Bezpečnostní služby KORA s.r.o.

Dne 26. 1. 2012 pod čj. OD-10935/2011-4176/2012/San Městský úřad Domažlice oznámil zahájení správního řízení o nařízení odstranění pevné překážky právnické osobě – Bezpečnostní službě KORA s.r.o. Z citovaného příkazu totiž vyplývá, že betonové jehlany, které Mgr. Ing. Radislav Kouřil umístil na cestu na pozemku parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves, jsou ve vlastnictví uvedené právnické osoby. Vzhledem ke skutečnosti, že ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích jsou případně povinni nepovolené překážky odstranit jejich vlastníci, může se rozhodnutí ve věci vztahovat na uvedenou právnickou osobu, která se tak stala ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu účastníkem řízení.

V odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 8. 3. 2012, čj. OD-10935/2011-56192/2011/San, jímž bylo Bezpečnostní službě KORA s.r.o. nařízeno odstranit nepovolenou pevnou překážku a uloženo uhradit náklady správního řízení, Městský úřad Domažlice mj. uvedl, že při určování okruhu účastníků správního řízení vycházel z § 27 správního řádu, přičemž ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu v počátku správního řízení stanovil jako účastníky řízení žadatele – manžele R. a Mgr. Ing. K., o němž měl vědomost, že předmětnou pevnou překážku na dotčenou cestu umístil. Ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu stanovil správní orgán jako účastníka řízení vlastníka pozemku parc. č. 1906, na němž se

nachází dotčená cesta – Bc. K., neboť usoudil, že tato může být rozhodnutím přímo dotčena na svých právech nebo povinnostech. Až v průběhu správního řízení, dne 24. 1. 2012, obdržel správní orgán kopii písemného příkazu, jímž nájemce pozemku parc. č. 1906 – Bezpečnostní služba KORA s.r.o. přikázala svému zaměstnanci – Mgr. Ing. K. provedení opatření k ochraně majetku. Z textu tohoto písemného příkazu vyplynulo, že vlastníkem předmětné pevné překážky je právnická osoba – Bezpečnostní služba KORA s.r.o. Tuto posléze správní orgán zahrnul do okruhu účastníků správního řízení a rozhodl se Mgr. Ing. K. dále uvažovat jako účastníka řízení, ale nyní už nikoliv ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, nýbrž ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť nebylo možné vyloučit, že by dotyčný nemohl být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech. Pokud by se Mgr. Ing. K. sám nepovažoval za účastníka daného správního řízení, měl po celou dobu průběhu řízení možnost před zdejším správním orgánem tvrdit, že není účastníkem správního řízení, a správní orgán by ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu vydal usnesení o tom, zda dotyčná osoba je či není účastníkem daného správního řízení.

O posuzovanou otázku žalobní legitimace se živě zajímá i doktrína. Doktrinální názory k předchozí právní úpravě správního soudnictví tu lze vesměs použít také na jeho aktuální právní úpravu reglementovanou soudním řádem správním.

K aktivním procesní legitimaci se mj. uvádí: „*Žalobcem je fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že byla na svých právech zkrácena rozhodnutím správního orgánu. ... Zda taková osoba je současně aktivně legitimována hmotněprávně, tj. zda skutečně zkrácena byla, je věcí řízení samého. Nedostatek hmotné legitimace (nebyla-li taková osoba zkrácena na právech) se projeví zamítnutím žaloby. ... Procesní legitimaci zakládá nějaké tvrzení. Musí být tvrzeno jednak, že došlo ke zkrácení na právech /SP 8/, jednak, že rozhodnutí bylo nezákonné. Procesně legitimován tedy není **zájemník**, tedy ten, kdo byl napadaným správním rozhodnutím zkrácen toliko na svých zájmech, byť i právem chráněných. Vyžaduje se, aby rozhodnutím bylo zkráceno subjektivní oprávnění („právo“), opírající se o právní předpis (o právo v objektivním smyslu /SP 53/).*“ (Michal Mazanec: Správní soudnictví. 1. vyd. Praha 1996, s. 114 a 115).

K náležitostem žaloby se pak shrnuje: „**Správná konstrukce žaloby** tedy především individualizuje rozhodnutí „A“, vydané žalovaným „X“. V jeho rámci se žalobce týká případně část tohoto rozhodnutí „A“ a žalobce je jím krácen na svém subjektivním oprávnění „B“, přičemž žalovaný porušil vydáním rozhodnutí pravidlo „C“ a „D“.“ (Michal Mazanec: Správní soudnictví. 1. vyd. Praha 1996, s. 159).

Pro právě posuzovanou věc má svou nepopiratelnou cenu rovněž soudní judikatura recentní i starší (při vědomí určitého procesního posunu). V tomto ohledu se možno inspirovat zejména těmito názory soudů: „*Procesně je k podání žaloby legitimován ten, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho práv; ve smyslu § 65 s. ř. s. (tj. u řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu) se procesní legitimace zakládá tvrzením o tom, že došlo ke zkrácení práv žalobce. Závěr o tom, zda skutečně byl či nebyl zkrácen, učiní následně soud jako závěr o věcné legitimaci, jež je určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Proto soud před meritorním projednáním žaloby posuzuje, zda jsou splněny podmínky řízení mimo jiné v tom, že žalobce skutečně tvrdí, že úkonem správního*

orgánu došlo k zásahu do jeho práv. Není dostačující, jestliže žalobce namítá porušení jeho práv pouze v obecné rovině, ale musí být zřejmé, do kterého jeho skutečného práva mělo být zasazeno.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007-98, k dispozici na www.nssoud.cz) a „Není určující, zda žalobce byl nebo nebyl účastníkem správního řízení, v němž byla uložena pokuta jinému subjektu. Podstatné je, zda a že napadené rozhodnutí uložilo žalobci nějaké povinnosti nebo jej ukrátilo na jeho právech. Pokud tomu tak nebylo, je žaloba podána neoprávněnou osobou a soud řízení zastaví.“ (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 1994, čj. 6 A 255/93-18, publikované pod č. 564 v časopisu Soudní judikatura ve věcech správních, roč. 3, rok 2000, č. 1, s. 12-14).

K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. je tedy oprávněn jen ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím či postupem správního orgánu zkrácen na svých právech, resp. na právech, která jemu přísluší. V daném případě je vlastníkem pozemku parc. č. 1906 v k.ú. Nová Ves u Kdyně žalobcova dcera Bc. R.K. Žalobce ovšem ani nenaznačil, jaký reflex by vlastnictví pozemku jeho dcerou mělo mít do jeho vlastní právní sféry. Podstatnější tu však je, že správní orgány – ve shodě se zákonem – odpovědným za správní delikt uznaly a povinnostmi nepeněžitě i peněžitě povahy zatížily ne vlastníka pozemku, nýbrž vlastníka překážky (§ 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích). Jako vlastníka překážky byla jednoznačně zjištěna Bezpečnostní služba KORA s.r.o. (viz zejména díkce „našimi betonovými jehlany“ ve výše citovaném příkazu k zajištění ochrany majetku firmy). Za svrchu uvedeného stavu věci ani jednání Mgr. Ing. R.K., který betonové jehlany na předmětný pozemek na příkaz jednatele umístil, nelze přičítat jemu samotnému, nýbrž jen a jen Bezpečnostní službě KORA s.r.o. (§ 20 odst. 2 občanského zákoníku, resp. § 15 odst. 1 obchodního zákoníku). V žalobě ani dalších úkonech žalobce není ovšem nijak naznačováno (natož explicitně řečeno), že by uznání odpovědnosti Bezpečnostní služby KORA s.r.o. a její zatížení zmíněnými povinnostmi mělo nějak reflektovat do vlastní právní sféry žalobce.

Lze shrnout, že v daném případě žalobce netvrdil (natož prokázal) zkrácení na **svých** právech, resp. na právech, která **jemu** přísluší, čili nesplnil jednu z elementárních podmínek legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.

Pro úplnost možno dodat, že žaloba k ochraně veřejného zájmu je u nás možná, okruh oprávněných žalobců je však vymezen poměrně úzce (§ 66 s. ř. s.).

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Soud tedy došel k závěru, že žaloba byla podána osobou, která k tomu nebyla oprávněna. Kdyby byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, byla by usnesením odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Jelikož v daném případě znak „zjevně“ chybí, neboť neoprávněnost mohla být shledána až po porovnání žaloby s obsahem správního spisu, soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59, publikovaný pod č. 1043/2007 Sb. NSS).

Žalobcem navrhovaný důkaz originálem plné moci manželů R. udělené JUDr. K. nebyl soudem proveden, neboť vzhledem k procesní strategii zvolené stranou žalující nebylo

možno přezkoumávat nejen hmotněprávní stránku kauzy samotné, ale ani její jednotlivé procesní aspekty.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný správní orgán se však práva na náhradu těchto nákladů vzdal, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 16. srpna 2013

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková

