



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **Ing. J. R.**, zastoupeného Mgr. Romanem Krakovkou, advokátem, sídlem Pivovarská 1504/8, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2020, č. j. MSK 100155/2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 9. 2021, č. j. 22 A 23/2020–45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce se dne 14. 9. 2009 obrátil na Obecní úřad Petřvald s žádostí o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zda se na pozemku parc. č. XA v k. ú. X ve vlastnictví žalobce nachází místní komunikace dle § 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Obecní úřad Petřvald od té doby šestkrát rozhodl o tom, že se na daném pozemku místní komunikace nachází. Jeho rozhodnutí bylo však vždy zrušeno žalovaným. Po zrušení v řadě posledního rozhodnutí pověřil žalovaný projednáním a rozhodnutím věci Městský úřad Kopřivnice, neboť akceptoval žalobcovu námitku systémové podjatosti pracovníků Obecního úřadu Petřvald.

[2] Městský úřad Kopřivnice jako silniční správní úřad (správní orgán I. stupně) vydal dne 26. 3. 2019 rozhodnutí, jímž vyslovil, že na *pozemku parc. č. XA v k. ú. X se nachází část místní komunikace pasport č. 1c „Přes obec“, konkrétně na části vyznačené v geometrickém plánu č. 120-43/2010 jako parc. č. XB v k. ú. X. Geometrický plán č. 120-43/2010, který vyhotovila Ing. Bc. E. G., GEODETICKÉ PRÁCE Studénka dne 06. 04. 2010 a odsouhlasil Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj, Katastrální pracoviště Nový Jičín dne 20. 4. 2010 pod č. 594/2010, tvoří přílohu tohoto rozhodnutí. Předmětná část místní komunikace na pozemku parc. č. XA v k. ú. X, je součástí místní komunikace pasport č. 1c „Přes obec“ jako samostatné věci. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.*

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[4] Obsahem správních spisů měl krajský soud za prokázané, že správní orgán I. stupně při vydání rozhodnutí vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Podkladem jeho rozhodnutí byl nejen pasport místních komunikací obce Petřvald, ale také geometrický plán ze dne 24. 6. 2010, jímž došlo k zaměření pozemku parc. č. XB z původního pozemku parc. č. XA, dále znalecký posudek ke stavbě místní komunikace a výpovědi svědků k existenci místní komunikace.

[5] Krajský soud konstatoval, že žalobce nezpochybňoval existenci místní komunikace na pozemku parc. č. XB, což plyne ze všech jeho podání od počátku řízení. Ostatně žalobce také vede u Okresního soudu v Novém Jičíně řízení o odstranění této místní komunikace z pozemku v jeho vlastnictví. Žalobce měl ovšem za to, že část místní komunikace byla na jeho pozemku umístěna neoprávněně, z čehož dovozoval, že mělo být deklaratorně rozhodnuto, že se na pozemku místní komunikace nenachází. Soud však upozornil, že řízení dle § 142 správního řádu není nástrojem, kterým by mohlo dojít k nápravě dle žalobce protiprávního stavu.

[6] Krajský soud poukázal na to, že námitky, které žalobce vznesl v žalobě, vypořádaly již správní orgány, a žalobce jejich závěry žádným nosným způsobem nerozporoval, žalobní argumentace se nesla v rovině prosté negace jejich závěrů. Soud upozornil, že není jeho úkolem rekapitulovat odpovědi, jichž se žalobci dostalo ve správním řízení. Soud se ztotožnil s posouzením správních orgánů jak ohledně zkoumání účelu místní komunikace, tak ohledně vypořádání námitek týkajících se seznamu (pasportu) místních komunikací a znaleckého posudku.

II. Kasační stížnost

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[8] Stěžovatel předesílá, že od počátku správního řízení tvrdí, že na pozemku p. č. XA se místní komunikace nenachází. Ve svých podáních důsledně rozlišuje mezi komunikací (charakterem či právním hodnocením blíže nekonkretizovanou) na části pozemku parc. č. XA (která byla předmětem správního řízení) a mezi místní komunikací umístěnou na pozemku parc. č. XC v k. ú. X (o jejíž povaze jako místní komunikaci nemá stěžovatel pochyb).

pokračování

[9] Stěžovatel považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť se nedostatečně vypořádal s uplatněnými žalobními námitkami týkajícími se lokalizace kopané sondy provedené znalcem a dopravního významu komunikace.

[10] V místě, kde soudní znalec provedl kopanou sondu, nemohlo dle stěžovatele dojít ke správnému zjištění složení komunikace nacházející se na části pozemku parc. č. XA. Podél okraje komunikace nacházející se na části pozemku parc. č. XA byla v minulosti umístěna kanalizace, kterou obec odstranila jako černou stavbu, a to v rozsahu o délce 43 m, přičemž výkop po této kanalizaci byl následně zavezen nepůvodním materiálem.

[11] Dle stěžovatele nemohou zároveň platit tvrzení žalovaného, že znalec sondu neprovedl v nepůvodním podloží, ale přitom ji provedl na okraji vozovky komunikace nacházející se na pozemku parc. č. XA. Tyto závěry jsou vnitřně rozporné a skutkové zjištění znalce, z něž správní orgán vyšel, nemá oporu ve spise. Znalec buď skutečně provedl sondu v nepůvodním podloží a jeho závěry jsou tak nesprávné, nebo byla sonda provedena jinde, a znalec tedy ve skutečnosti nezkoumal složení komunikace umístěné na části pozemku p. č. XA.

[12] V důsledku toho rovněž došlo k nesprávnému právnímu hodnocení, neboť nebylo prokázáno, že komunikace na části pozemku parc. č. XA je samostatnou věcí v občanskoprávním pojetí.

[13] Dále stěžovatel namítal a namítá, že v průběhu dosavadního řízení nebylo prokázáno, že komunikace na části pozemku parc. č. XA má nějaký dopravní význam, resp. že jejím prostřednictvím je plněna nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba, zejména za situace, kdy zcela dostačující komunikační potřebu splňuje komunikace umístěná na pozemku parc. č. XC. Nejsou tak naplněny podmínky pro deklaraci existence místní komunikace. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že tato skutečnost vyplývá ze správního spisu, aniž by specifikoval důkazy, z nichž k takovým skutkovým zjištěním dospěl. Jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné, a stěžovatel proto nemohl lépe formulovat své důvody nesprávnosti takového závěru. Krajský soud označil tento závěr za nesporný a dále se tvrzeními stěžovatele nezabýval. Stěžovatel však nikdy netvrdil, že se na části pozemku parc. č. XA nachází komunikace, natož že plní funkci spojovací a dopravní.

[14] Závěrem stěžovatel namítá, že komunikace nacházející se na části pozemku parc. č. XA není místní komunikací, neboť není zapsána v pasportu místních komunikací. Povinnost vést evidenci komunikací stanoví vlastníkům komunikací § 9 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a nic na tom nemění ani § 5 odst. 3 vyhlášky č. 104/1997 Sb. Vyhláška má nižší právní sílu a nemůže ze zákona stanovit výjimky.

[15] Tvrzení, že seznam všech pozemků, na nichž se nachází místní komunikace, není povinnou náležitostí pasportu, je absurdní, neboť pasport místních komunikací je seznamem, který zakládá legitimní očekávání dalších osob o tom, které pozemní komunikace jsou místními komunikacemi a tento seznam nelze vést uvedením jediného pozemku, na němž se místní komunikace nachází, a dále tvrdit, že místní komunikací jsou i veškeré navazující pozemky.

[16] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[18] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Soud dále ověřil, 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.

[19] Dle § 142 odst. 1 správního řádu *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*

[20] Dle § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *místní komunikace je veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.*

[21] Dle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (...) *vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.* (...)

[22] Nejvyšší správní soud předesílá, že neshledal důvodné stížní námitky týkající se nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu či rozhodnutí žalovaného, a to ani pro nedostatek důvodů, ani pro nesrozumitelnost, jak namítal stěžovatel.

[23] Je nutno přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatel v žalobě zejména opakoval svou argumentaci z odvolání, aniž by však polemizoval s odpověďmi, které mu na jeho námitky poskytl žalovaný. Za takové situace skutečně není účelné, aby krajský soud, pokud se s hodnocením správních orgánů ztotožnil, znovu jinými slovy opakoval již vyřčené (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014-49). Krajský soud odkázal na relevantní pasáže rozhodnutí správních orgánů, které dle jeho názoru na stěžovatelovy námitky odpovídají. Takový postup nelze hodnotit jako nepřezkoumatelný. Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci *Helle proti Finsku* (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. II. ÚS 752/10, usnesení ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 2454/12, či usnesení ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3391/12). Věcná správnost daných závěrů je pak otázkou dalšího posouzení (viz níže).

[24] V projednávané věci vede obcí Petřvald komunikace značená v pasportu místních komunikací číslem 1c „Přes obec“ na pozemku parc. č. XC, k. ú. X. Ve skutečnosti však tato komunikace neleží pouze na pozemku parc. č. XC, který je ve vlastnictví obce, ale zasahuje též do dalších pozemků vlastněných soukromými osobami, mimo jiné na pozemek stěžovatele parc. č. XA k. ú. X. Stěžovatel se po celou dobu řízení snaží domoci deklarace, že část komunikace zasahující na jeho pozemek, jejíž faktickou existenci ve vnějším světě nezpochybňuje, není místní komunikací ve smyslu § 6 zákona o pozemních komunikacích.

[25] Dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, účinného od 1. 4. 1997, se komunikace stane pozemní komunikací určitého druhu zařazením do dané kategorie

pokračování

na základě rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu. Takové rozhodnutí v projednávané věci nebylo vydáno. Podle dříve platného zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích však pro zařazení pozemní komunikace nebylo třeba rozhodnutí správního orgánu, dělo se tak automaticky na základě splnění zákonných znaků.

[26] Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27, konstatoval, že „zákonodárce implicitně počítal s tím, že pozemní komunikace podle staré právní úpravy, které byly podle pravidel staré právní úpravy zařazeny do určité konkrétní kategorie, budou považovány za pozemní komunikace obdobné kategorie i podle úpravy nové, pokud splňují zákonné znaky dané kategorie pozemní komunikace podle nové úpravy. Znamená to tedy, že byla-li například určitá část zemského povrchu místní komunikací podle staré právní úpravy, stala se místní komunikací podle nové právní úpravy v zákoně č. 13/1997 Sb. okamžikem nabytí účinnosti tohoto zákona, aniž by bylo nutno o tom vydávat rozhodnutí podle § 3 odst. 1 uvedeného zákona. To ovšem platí pouze v případě, že místní komunikace, jež takovou byla podle staré právní úpravy, splňuje všechny zákonné znaky místní komunikace i podle právní úpravy nové.“ Srovnáním definice místní komunikace dle staré a pozdější právní úpravy dospěl rozšířený senát k závěru, že „z věcných, technických a funkčních hledisek místní komunikace podle staré právní úpravy jimi zásadně budou i podle právní úpravy nové. Nová právní úprava však pro místní komunikace navíc stanoví v § 9 odst. 1 věť první in fine zákona č. 13/1997 Sb., že vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.“

[27] Správní orgány vyšly z předpokladu, že místní komunikace byla místní komunikací podle zákona č. 135/1961 Sb. Byla zanesena v pasportu místních komunikací ze dne 11. 9. 1973 pod č. 1c a s pojmenováním „Přes obec“. Trasa této komunikace (včetně části nacházející se na pozemku parc. č. XA) se nezměnila, což vyplývá z porovnání ortofoto mapy z 50. let 20. století a mapy aktuální, které jsou založeny ve správním spise. Do pozemku parc. č. XA zasahuje ve stále stejném rozsahu.

[28] Správní orgány dále správně posuzovaly, zda komunikace zůstala místní komunikací i po nabytí účinnosti zákona č. 13/1997 Sb. Zkoumaly proto, zda se jedná o veřejně přístupnou pozemní komunikaci, která slouží převážně k místní dopravě na území obce, a také, zda je komunikace ve vlastnictví obce.

[29] Ve vztahu k vlastnictví části komunikace nacházející se na části pozemku parc. č. XA bylo rozhodné, zda je tato komunikace samostatnou nemovitou věcí v právním smyslu. Správní orgány při zodpovězení této otázky vyšly z ustálené judikatury týkající se rozlišení, kdy je část zemského povrchu samostatnou věcí a kdy je pouze součástí pozemku. Ze znaleckého posudku přitom vyplynulo, že posuzovaná komunikace je složená z podkladových vrstev z drčeného kameniva a živičného krytu a vznikla plánovitou stavební činností. Nejde pouze o úpravu pozemku. Dle žalovaného lze tedy jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a zároveň nelze stavební provedení komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení. Jedná se proto o samostatnou nemovitou věc, která je samostatným předmětem právních vztahů, a je ve vlastnictví obce.

[30] Namítá-li stěžovatel, že kopaná sonda, již znalec provedl a na jejímž základě dospěl ke svým závěrům, byla provedena v nesprávném místě, resp. že závěry žalovaného ohledně této námitky jsou vnitřně rozporné, nelze mu přisvědčit. Z fotografií obsažených ve

znaleckém posudku na straně 2 je zcela zjevné, že sonda byla provedena na okraji vozovky a porovnáním s mapou a zakreslenými parcelami lze dojít k závěru, že se jednalo o pozemek parc. č. XA. Z fotografií je zřejmé, že k výkopu sondy došlo v těsném sousedství s tělesem místní komunikace, jejíž konstrukční vrstvy byly znalcem identifikovány na stěně výkopu.

[31] Co se týče dopravního významu komunikace, stěžovateli taktéž nelze přisvědčit. Žalovaný k této otázce poukázal na to, že komunikace od nepaměti prochází obcí a slouží dopravě na území obce a spojuje místní komunikaci 2c se silnicí II. třídy č. 4805, jak vyplývá z pasportu místních komunikací. Dodal, že stěžovatel tuto skutečnost nepopírá, naopak sám vedení komunikace od nepaměti potvrzuje a uznává její veřejnou prospěšnost.

[32] Neplatí ani argument stěžovatele, že dostačující komunikační potřebu splňuje komunikace umístěná na pozemku parc. č. XC, tedy na pozemku, po kterém vede hlavní část této komunikace. Stěžovatel užívá pojem nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba, naplnění tohoto kritéria se však nezkoumá u místní komunikace, ale u komunikace účelové (§ 7 zákona o pozemních komunikacích). U místní komunikace musí být naplněno kritérium, že komunikace slouží převážně místní dopravě na území obce. Podmínkou však není, aby ve vztahu k takové komunikaci neexistovala žádná alternativní cesta. Nadto splnění zákonných znaků místní komunikace se posuzuje pro komunikaci jako celek, nikoliv její části ohraničené hranicemi jednotlivých parcel. Pro posouzení dopravního významu (účelu) komunikace je nerozhodné, na jakých pozemcích (z hlediska vlastnictví či plochy, kterou na nich zabírá) leží.

[33] Závěrem stěžovatel namítá, že daná část komunikace na pozemku parc. č. XA nemůže být místní komunikací, neboť tento pozemek není uveden v pasportu místních komunikací.

[34] Dle § 9 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích *vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace vede evidenci jím vlastněných pozemních komunikací.*

[35] Dle § 5 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích: (1) *Základní evidencí komunikací je pasport, který vedou jejich správci.* (2) *Rozsah a způsob vedení pasportu dálnic a silnic stanoví vlastník.* (3) *Nejmenší rozsah evidence místních komunikací zahrnuje délku místních komunikací I. až III. třídy v km, počet a celkovou délku mostů na nich v km a objem finančních prostředků vynaložených na jejich výstavbu a zvláště na jejich údržbu.*

[36] Žalovaný i krajský soud uvedli, že výčet parcelních čísel pozemků, které tvoří místní komunikaci, není povinným údajem v pasportu. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, kam míří opakovaná stěžovatelova námitka ohledně rozporu § 5 odst. 3 vyhlášky č. 104/1997 Sb. s § 9 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Zákon stanoví obecné pravidlo (povinnost vlastníků komunikací vést jejich evidenci), přičemž vyhláška toto pravidlo konkretizuje (stanovuje minimální požadavky na obsah takové evidence). Z § 9 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, jehož se stěžovatel dovolává, povinnost uvádět v pasportu komunikací parcelní čísla pozemků, na nichž komunikace leží, nevyplývá. Nadto je třeba dodat, že pasport místních komunikací má pouhý evidenční charakter, zákon nestanoví, že by se jednalo o veřejný seznam (na rozdíl například od katastru nemovitostí – srov. § 1 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí), s nímž by byl spojen princip materiální publicity.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

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

[38] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu