



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **B. Š.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **JUDr. Filip Sternberg**, bytem Český Šternberk 1, zastoupené JUDr. Jiří Nykodým, advokátem se sídlem 17. listopadu 230/19, Říčany, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2019, č. j. 120182/2019/KUSK-DOP/Svo, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, č. j. 55 A 101/2019-100,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Osoba zúčastněná na řízení ani žalovaný **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce i osoba zúčastněná na řízení jsou vlastníky lesních pozemků, které spolu sousedí. Osoba zúčastněná na řízení v reakci na oplocení obory žalobcem instalovala na lesní cestě k ní vedoucí, již je vlastníkem, závoru bránící žalobci v odvozu dřeva po této komunikaci.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kutná Hora (městský úřad) ze dne 31. 7. 2019, č. j. MKH/075988/2019. Městský úřad zamítl žádost žalobce o vydání

deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace (VPÚK) a o odstranění nepovolené překážky z komunikace – závory umístěné na pozemku p. č. X v k. ú. Č.. Dle žalovaného byly naplněny zákonné znaky VPÚK stanovené v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a rovněž byl naplněn (judikaturou dovozený) znak *nutné komunikační potřeby*. V řízení se však neprokázalo naplnění zbylého (judikaturou dovozeného) znaku VPÚK, a to *souhlasu s obecným užíváním* pozemku jakožto VPÚK uděleného jeho vlastníkem (tj. osobou zúčastněnou na řízení, respektive jejím právním předchůdcem, který jej získal v restituci). Dle žalovaného se neprokázalo, že cesta byla užívána širokou veřejností, a nebylo proto možné dovodit ani udělení konkludentního souhlasu s jejím obecným užíváním.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil u Krajského soudu v Praze (krajský soud), který v záhlaví označeným rozsudkem (napadený rozsudek) zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zjistil, že žalovaný při zkoumání toho, zda právní předchůdce osoby zúčastněné na řízení konkludentně udělil souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž odmítl provést žalobcem navržený výslech svědků pouze z důvodu jejich vztahu k žalobci, přestože věrohodnost výpovědi lze hodnotit až po jeho provedení (nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, č. 254/55 SbNU). Svědecké výpovědi přitom mohly přispět ke zjištění toho, zda okruh uživatelů cesty byl z pohledu osoby zúčastněné na řízení (či jejího předchůdce) vcelku neurčitý, a zda tedy mohlo dojít ke konkludentnímu udělení souhlasu. Dle krajského soudu není z napadeného rozhodnutí rovněž patrné, na čem žalovaný založil svůj závěr o tom, že veřejnost lesní cestu nevyužívá, a proč obhospodařování lesa větším okruhem (z pohledu osoby zúčastněné na řízení či jejího předchůdce) neurčitých osob nenaplnňuje kritérium obecného užívání.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a vyjádření žalobce a žalovaného

[4] Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Navrhla napadený rozsudek zrušit.

[5] Stěžovatel nesouhlasil se závěry krajského soudu, že splnění znaku *nutné komunikační potřeby* je v posuzovaném případě nespornou otázkou a že se jí soud nemůže zabývat. Žalobce objektivně může dopravovat dřevo k veřejným komunikacím jinou cestou než po pozemku stěžovatele, na což tento opakovaně upozorňoval. Žalobce to ani sám nepopírá, pouze tvrdí, že alternativní cesta neumožňuje jízdu některým typem techniky. Krajský soud měl právně interpretovat, zda je *nutná komunikační potřeba* dána v případě, kdy existuje i jiná cesta, byť neumožňuje jízdu jakoukoli technikou. Stěžovatel má za to, že nikoli, protože se o VPÚK (vyžadující kumulativní splnění všech jejích znaků) v tomto případě jednat nemůže. Krajský soud měl žalobu (i s ohledem na princip hospodárnosti) zamítnout, aniž by bylo formalisticky třeba se zabývat případnými nedostatky dokazování skutečností týkajících se znaků jiných. Nesouhlasil ani se závěrem soudu, že nevyslechnutí žalobcem navržených svědků založilo vadu řízení. Žalovaný přesvědčivě zdůvodnil, proč jejich vyslechnutí považoval za zbytečné, což podepřel i správnou úvahou o tom, že závora krom žalobce zřejmě nikomu dalšímu nevadí, neboť se na správní orgán s žádostí o její odstranění krom něj nikdo další neobrátil.

[6] Dle žalobce se krajský soud *nutnou komunikační potřebou* nemohl zabývat, neboť by překročil meze žalobcem uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce neměl důvod rozporovat tento znak VPÚK, neboť městský úřad i žalovaný jej měli (v žalobcův prospěch) za naplněný. Stěžovatel svými vyjádřeními nemohl (jakožto osoba zúčastněná na řízení) důvody přezkumu napadeného rozhodnutí rozšiřovat nad rámec žaloby. Žalobce dodal, že sjízdnost alternativní cesty vozidly lesní či jiné techniky je otázkou skutkovou, nikoli právní. Důvodná není ani stěžovatelem nekonkretizovaná námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Krajský soud správně zrušil napadené rozhodnutí, ve kterém žalovaný nepřipustně předjímal obsah výpovědí nevyslechnutých svědků. Stěžovatelova argumentace, dle které vadí závora pouze žalobci, neboť se nikdo další na městský úřad s žádostí o její odstranění neobrátil, je zcela nepřiléhavá, neboť závora je v současnosti otevřená a cesta volně průjezdná. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[7] Žalovaný poukázal na § 20 odst. 1 písm. g) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), dle kterého je v lesích zakázáno jezdit s motorovými vozidly. S ohledem na tento zákaz je podle něj ze zákona vyloučeno naplnění znaku obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. I v případě výjimky z tohoto zákazu (udělené vlastníkem dle § 20 odst. 4 lesního zákona) by se užívání cesty stále týkalo pouze úzce vymezeného okruhu osob, nikoli veřejnosti ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud se s touto argumentací nevypořádal, přestože ji žalovaný uplatnil ve vyjádření k žalobě i v napadeném rozhodnutí (kde ji podepřel i odkazem na rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42). Dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, dle kterého je u znaku VPÚK spočívajícího v souhlasu vlastníka třeba zhodnotit, zda cestu užíval „*blíže neurčený okruh osob*“, avšak lesní zákon přesně tento okruh osob sám blíže určuje. Pokud vlastník cesty mlčky trpí lesním zákonem vymezený okruh jejich uživatelů, nelze dovodit jeho konkludentní souhlas s veřejným užíváním (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Kasační stížnost sám z důvodu hospodárnosti řízení nepodal, nicméně kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení považuje za důvodnou a navrhuje napadený rozsudek zrušit.

[8] Žalobce v replice nesouhlasil s argumentací žalovaného, podle níž by v lese účelová komunikace nemohla vzniknout nikdy, přestože lesní zákon s jejich vznikem na lesních cestách počítá [§ 2 písm. a), § 3 odst. 1 písm. b) a § 19 odst. 2 tohoto zákona]. Lesní zákon není vůči zákonu o pozemních komunikacích předpisem speciálním, proto pokud zpevněná lesní cesta splňuje znaky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, vztahuje se na ni i § 19 téhož zákona upravující jejich obecné užívání. Pro určení existence VPÚK by ostatně mělo postačit zjištění, že cesta je blíže neurčeným okruhem osob využívána k obhospodařování lesních pozemků (jak praví § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Žalobce by naopak neměl být nucen prokazovat (byť je k tomu připraven), že řidiči porušují zákaz stanovený § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona a jezdí po lesních cestách motorovými vozidly. Protiprávní umístění závory vyhovuje správním orgánům, které dodržování tohoto zákazu nejsou schopny samy zajistit. Předmětná cesta (na jejíchž opravách se žalobce ostatně podílí) je široká, zpevněná i vybavena odvodňovacím příkopem, a běžnému uživateli proto nemusí být vzhledem k absenci dopravního značení zřejmé, že vjíždí do lesa (žalobce připojil fotografii dopravního značení užívaného v SRN a fotku části

cesty z února 2022). Žalobce ji využívá téměř 30 let, existuje zde však již od nepaměti (přínejmenším od roku 1938, jak dle něj vyplývá z připojených leteckých snímků z let 1938 a 1968). Není tudíž nutné zkoumat souhlas předchůdce (který pozemek nabyt v restituci), neboť cesta nevznikla v době, kdy byl vlastníkem pozemku stát.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] NSS nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel spatřuje pochybení krajského soudu v tom, že považoval naplnění znaku *nutné komunikační potřeby* za otázku mezi účastníky řízení nespornou a že se jí nezabýval.

[12] Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí*. Soudní přezkum správních rozhodnutí je založen na principu přezkumu v mezích žalobních bodů. Vázanost soudu žalobními body uplatněnými v žalobě vychází ze zásad dispozitivnosti a formální procesní rovnosti před soudem a znamená, že osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem nemohou formulovat vlastní žalobní body ani rozšiřovat žalobní body uplatněné žalobcem. Stejně je tomu ostatně i v řízení o kasační stížnosti, kde podle rozsudku NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164, č. 232/2004 Sb. NSS, osoba zúčastněná na řízení má podle § 34 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo předložit v řízení o kasační stížnosti písemné vyjádření. Nemůže se jím však domáhat projednání vlastních námitek proti napadenému rozsudku nad rámec námitek uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti (ledaže by NSS měl povinnost k namítané vadě přihlédnout z úřední povinnosti).

[13] Nemožnost osob zúčastněných na řízení rozhojňovat žalobní (i kasační) důvody vyplývá i z § 34 odst. 3 věty poslední s. ř. s., dle něž osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem. Disponovat předmětem řízení před krajským soudem je plně v kompetenci žalobce, který je v zásadě jako jediný „*oprávněn vymezit konkrétní rozsah přezkumu prováděného soudem, a to formulací žalobních bodů*“ (§ 75 odst. 1 věta první s. ř. s.). *Žalobními body je krajský soud vázán, nad jejich rámec může přihlédnout toliko k nicotnosti správního rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) či vadám řízení, které brání projednání žaloby v rozsahu řádně uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84)*“ (rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 As 106/2021-48, bod 12).

[14] Není přitom relevantní, zda osoba zúčastněná na řízení mohla proti správnímu rozhodnutí brojit žalobou či nikoli [neboť žaloba pouze proti důvodům rozhodnutí je nepřípustná dle § 68 písm. d) s. ř. s.]. Pokud je žalobou napadeno správní rozhodnutí, které osobě zúčastněné na řízení vyhovuje, může tato toliko podporovat či zpochybňovat žalobní důvody uplatněné žalobcem, případně může následně sama z pozice žalobce napadnout nové správní rozhodnutí, pokud soud původní rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 14. 4. 2022, č. j. 10 As 542/2021-99, publ. pod

pokračování

č. 4346/2022 Sb. NSS, body 29 a 30, a ze dne 28. 4. 2023, č. j. 2 As 133/2021-49, bod 21). Slovy zdejšího soudu v bodě 30 zmíněného rozsudku č. j. 10 As 542/2021-99: „*To, že se leckdy musejí žalobci či osoby zúčastněné domáhat svých práv u soudu opakovaně, není příjemné, ale logicky to plyne ze zásad, na nichž je nynější správní soudnictví postaveno (srov. k tomu přiměřeně úvahy v nedávném rozsudku ze dne 15. 3. 2022, čj. 10 As 50/2021-83, Holešovičky pro lidi, bod 38).*“

[15] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelovy námitky nejsou důvodné. Krajský soud správně uvedl, že otázka naplnění znaku *nutné komunikační potřeby* zůstala mezi účastníky řízení, tj. mezi žalobcem a žalovaným, nesporná (bod 25 napadeného rozsudku) v tom smyslu, že ji žalobce neučinil předmětem řízení, neboť ji nezahrnul mezi žalobní body (a ani nemohl). Logicky tak soud nemohl napadené rozhodnutí v tomto ohledu přezkoumat a popřípadě zrušit pouze na základě vyjádření stěžovatele (v procesní pozici osoby zúčastněné na řízení), aniž by tím současně zatížil řízení vadou spočívající v porušení § 75 odst. 2 s. ř. s.

[16] Stěžovatel nemá pravdu ani v tom, že se krajský soud měl *nutnou komunikační potřebou* zabývat z důvodu, že jde o otázku právní interpretace. Za této situace není rozhodné, zda stěžovatelova vyjádření učiněná v řízení před krajským soudem mířila na nezákonnost napadeného rozhodnutí v důsledku nesprávné právní interpretace tohoto kritéria, nebo na nedostatečně zjištěný skutkový stav co do existence a kvality alternativní cesty. Stěžejní je, že tato vyjádření byla učiněna mimo rámec žalobcem vymezených žalobních bodů. Soud proto (a také s ohledem na značnou obecnost a úspornost předestřené kasační argumentace) nepovažuje za nutné se k těmto otázkám blíže vyjadřovat. To platí i pro vyjádření žalovaného, který sice polemizuje se závěry krajského soudu ohledně obecného užívání lesních cest a zkoumání udělení souhlasu ze strany jejich vlastníka, nereaguje však na kasační argumentaci stěžovatele.

[17] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný zatížil řízení vadou tím, že nevyslechl žalobcem navržené svědky.

[18] Podle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.* Správní orgán v rámci zásady volného hodnocení důkazů při objasňování skutkového stavu hodnotí provedené důkazy jednotlivě i ve vzájemné souvislosti dle svého vnitřního přesvědčení. Provedeným důkazům přizná odpovídající důkazní váhu v závislosti na jejich přesvědčivosti a věrohodnosti, svou úvahu však musí vždy náležitě odůvodnit.

[19] Zásada volného hodnocení důkazů naopak „*neznamená, že by soud ve svém rozhodování měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry opře a které opomene. Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnutí provedení důkazu může být konečně zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto*“ (rozsudek NSS ze dne

1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008-108, shodně též krajským soudem zmíněný nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 118/09). „*Takzvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásady volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí [§ 221 odst. 1 písm. c), § 243b odst. 1 a 2 o. s. ř.], ale současně též jeho protiústavnost (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 95 odst. 1 Ústavy)*“ (zmíněný rozsudek č. j. 9 Azs 15/2008-108). Tyto závěry platí i pro dokazování ve správním řízení.

[20] Žalobce v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav z důvodu nevyslechnutí jím navržených svědků. Dle žalovaného městský úřad sice neodůvodnil nevyslechnutí navržených svědků, je však zřejmé, že výpovědi nemohly přispět k objasnění sporných skutečností, neboť navržené svědky pojí s žalobcem zaměstnanecký či smluvní vztah (s. 8 napadeného rozhodnutí). NSS souhlasí s krajským soudem, že žalovaný tímto postupem zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (bod 35 napadeného rozsudku). Odmítnutí důkazu totiž nebylo založeno na jednom z výše popsanych argumentů, nýbrž na pouhé domněnce nevěrohodnosti výpovědi nevyslechnutých svědků. Takto apriorně však nelze upřít výpovědní potenci svědeckým výpovědím, které jsou obecně způsobilé přispět k potvrzení (či vyvrácení) tvrzeného využívání lesní cesty veřejností (a tedy i zjištění, zda k tomu mohl být konkludentně udělen souhlas).

[21] Žalovaný zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť neprovedl žalobcem navržené důkazy. Proto ani úvaha, dle které závora krom žalobce nikomu nevádí, neboť se nikdo další na městský úřad neobrátil s žádostí o její odstranění, nemohla být podpůrným argumentem pro neprovedení navržených důkazů, jak nesprávně tvrdí stěžovatel. Žalovaný se ve svém vyjádření touto otázkou ostatně vůbec nezabýval. Lze shrnout, že ani tato námitka není důvodná.

[22] Pro úplnost lze dodat, že stěžovatel sice v úvodu kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá i z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d), dále již však nikterak nekonkretizoval, v čem spatřuje jeho nepřezkoumatelnost. Soud proto na jeho námitku nemohl adekvátně reagovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] NSS vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný, který v řízení před krajským soudem neuspěl a v řízení před tímto soudem podporoval kasační stížnost stěžovatele, procesně úspěšným nebyl a právo na náhradu nákladů tohoto řízení mu proto rovněž nenáleží (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009-242, ve kterém byla z hlediska účasti na řízení o kasační stížnosti posuzována obdobná procesní situace).

[25] Procesně úspěšnému žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává, neboť v tomto řízení nebyl zastoupen a zároveň netvrdil ani neprokázal, že mu v souvislosti

pokračování

s ním náklady vznikly. Ve správním soudnictví totiž soud „nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.“ (rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, srov. též rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).

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

V Brně dne 15. června 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu