



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **A. M.**, zastoupené Mgr. Miroslavem Michajlovičem, advokátem se sídlem Kroměříž, Masarykovo nám. 128/3, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati 21, za účasti **I) V. Č.** a **II) RSDr. A. Č.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2021, č. j. 29 A 149/2019-47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2018, č. j. 00382/2018/POZ, nařídil Úřad městyse Pozlovice (dále jen „silniční správní úřad“) podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997, o pozemních komunikacích, manželu žalobkyně odstranění nepovolených pevných překážek (dvě kari sítě, dva kovové sloupky a navážka zeminy) z veřejně přístupné účelové pozemní komunikace na pozemku p. č. XA v katastrálním území P., obec P. K odvolání žalobkyně a jejího manžela změnil žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2019, č. j. KUZL

20050/2018, rozhodnutí silničního správního úřadu tak, že tuto povinnost uložil žalobkyni, neboť její manžel v průběhu odvolacího řízení zemřel. Ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud nejprve zrekapituloval skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Konstatoval, že žalobkyně vlastní pozemek p. č. XA, na kterém byla rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 31. 1. 2011, č. j. DP/693/10, deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace. Na základě návrhu V. Č. (majitelky sousedních nemovitostí včetně garáže) ze dne 10. 6. 2013 bylo zahájeno řízení o odstranění nepovolených pevných překážek z veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku p. č. XA, a to hromady zeminy na části pozemku p. č. XA, která byla umístěna před vraty garáže bez č. p./č. e., na pozemcích p. č. st. XB a st. XC, a železné zábrany z kari sítě, jíž je přehrazen pozemek p. č. XA v místech od okraje vrat garáže bez č. p./č. e. na pozemcích p. č. st. XB a st. XC k hranici pozemku p. č. XD. Podle tvrzení V. Č. bylo umístěním překážek znemožněno užívání této účelové komunikace, která jako jediná slouží k přístupu k vratům její garáže. Předmětná garáž se přitom nachází na pozemku p. č. XB, a vrata garáže jsou situována na pozemek p. č. XC a XA. Správní orgán následně zjistil, že se v části před garáží skutečně nachází terénní zvýšenina z hlíny, která brání otevření garáže a vjezdu do ní, a dále zde byly umístěny sloupky a kari síť. Žalobkyně se k věci mj. vyjádřila tak, že majitelce garáže nebylo povoleno odbagrovat zeminu nacházející se před garáží, tedy na pozemku p. č. XA. Ze správního spisu dále vyplývá, že manžel žalobkyně byl vlastníkem železných sloupků i kari sítě na pozemku p. č. XA.

[3] Krajský soud se nejprve vyjádřil k žalobní námitce, dle které veřejně přístupová účelová komunikace (cesta) na pozemku p. č. XA není užívána, respektive že správní orgán měl posoudit jako předběžnou otázku samu existenci veřejně přístupové účelové komunikace. Dle krajského soudu obecně platí, že za standardních okolností by úvaha o určení charakteru cesty měla být součástí rozhodnutí o odstranění pevné překážky (jakožto posouzení předběžné otázky), neboť správní orgány mají primárně povinnost provést posouzení charakteru případné cesty právě v rámci tohoto řízení. V projednávaném případě však žalovaný o otázce existence a charakteru cesty na pozemku p. č. XA logicky nerozhodoval, neboť na základě již dříve vydaného deklaratorního rozhodnutí o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace ze dne 31. 1. 2011, č. j. DP/693/10, konstatoval, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jelikož se silniční správní úřad v samostatném správním řízení již dříve zabýval otázkou, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace či nikoliv, byl svými závěry učiněnými v tomto řízení ohledně povahy předmětného pozemku vázán a nemusel (ani nemohl) o této otázce rozhodovat znovu. Tomuto rozhodnutí svědčí presumpce správnosti. Úřad by mohl vést nové řízení a znovu věcně zkoumat otázku samotné existence předmětné komunikace pouze za předpokladu, že by žadatelé prokázali změnu poměrů od vydání předchozího rozhodnutí. V posuzované věci však žalobkyně změnu poměrů netvrdila; pouze zpochybňovala splnění primárních podmínek pro vznik této komunikace, tj. 1) souhlas předchozího vlastníka předmětného pozemku k užívání cesty, a 2) aspekt obecného užívání. Tyto námitky však silniční správní úřad vypořádal již v řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace; žalobkyně i její manžel byli

pokračování

účastníky tohoto řízení a proti konečnému rozhodnutí správního orgánu dále nebrojili. V projednávaném případě tak správní orgány neměly důvod tuto otázku zkoumat znovu a postupovaly správně, pokud pouze odkázaly na existenci rozhodnutí ze dne 31. 1. 2011, č. j. DP/693/10 a závěry z něj plynoucí.

[4] Krajský soud se dále zabýval námitkou, dle které navezením zeminy došlo toliko ke srovnání a úpravě terénu pozemku do jeho původního stavu. Uvedl, že ačkoliv je z obsahu správního spisu zřejmé, že se na předmětný pozemek v letech 2007 až 2011 z různých důvodů odvažela a navážela zemina, je třeba „*původní stav*“ předmětné komunikace v daném případě zkoumat ke stavu v době její deklarace, jako veřejně přístupné účelové komunikace, tedy k 31. 1. 2011. Pro věc je tedy podstatné, že v době deklarace veřejně přístupné účelové komunikace nebylo užívání předmětné cesty žádnou překážkou znemožněno. Ze správního spisu jasně vyplývá, že zemina byla navezena až po deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, a překážky, včetně zeminy, později bránily otevřít vrata garáže, a tím i užívání předmětné komunikace. Správní úřady se nadto podrobně zabývaly charakterem překážek, a z jejich rozhodnutí je rovněž patrné, proč dospěly k závěru, že předmětné překážky na danou komunikaci instaloval manžel žalobkyně.

[5] Dále se krajský soud zabýval i námitkou, dle které se ve správních rozhodnutích neprojevuje základní úvaha o tom, zda „*pevná překážka*“ ovlivnila vlastnosti účelové komunikace ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Uvedl, že silniční správní úřad dostatečně zjistil skutkový stav a odůvodnil, proč právě navezením zeminy a instalací sloupků a kari sítí došlo ke znemožnění užívání veřejně přístupné účelové komunikace, a jedná se tedy o překážku ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích. Zákonem stanovený postup pro instalování pevných překážek na účelovou komunikaci, vymezený v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nelze nahrazovat nedovolenou instalací překážky a dodatečným odůvodněním, že je její umístění účelné. Pokud vlastník komunikace nerespektuje oprávnění ostatních uživatelů a svémocně brání užívání komunikace, je silniční správní úřad oprávněn vydat rozhodnutí o nařízení odstranění nepovolené pevné překážky.

[6] Proti tomuto rozsudku se žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) bránila kasační stížností, jejíž důvody formálně podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[7] Stěžovatelka namítá, že žalovanému byly v průběhu řízení o odstranění překážky známy nové skutečnosti, zejména fakt, že pozemek p. č. XA není již vůbec využíván. Proto měl žalovaný posoudit jako předběžnou otázku, zda je nadále udržitelné deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud by takto postupoval, dospěl by k závěru o její neexistenci, a v tu chvíli by předmětná zemina, představující překážku, nespádala do režimu § 19 a § 29 zákona o pozemních komunikacích; řízení by tak mělo být zastaveno, neboť by přesáhlo rozhodovací pravomoc obou správních orgánů. Stěžovatelka přitom v žalobě namítala, že uvedený pozemek není využíván a neslouží tak jako nezbytná komunikační potřeba vlastníků sousedních nemovitostí. Ostatně, i žalovaný ve svém rozhodnutí potvrzuje, že daná cesta není již několik let využívána. Účelová komunikace zaniká, vyjde-li z užívání. Dle krajského soudu byly otázky obecného užívání vypořádány v řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace;

jde ale o rozhodnutí z roku 2011, zatímco žalobou napadené rozhodnutí je z roku 2019, a nikterak nereflexuje změnu poměrů.

[8] Dále stěžovatelka namítá, že ze spisového materiálu vyplývá, že došlo pouze ke srovnání a úpravě terénu jejího pozemku do původního stavu, přičemž *stavební úpravu* na pozemku v soukromém vlastnictví (byť v režimu veřejně přístupné účelové komunikace) je třeba odlišit od *vytvoření překážky* na takovém pozemku. Uvedením terénu do původního stavu nedošlo k znepřístupnění pozemku; jeho obecné užívání není dotčeno. Zeminu v tomto případě nelze považovat za překážku; tu by mohla tvořit v případě, že by zemina byla například navezena uprostřed komunikace bez známek racionality takového jednání. Stěžovatelka trvá na tom, že se dosud v žádném rozhodnutí neprojevuje úvaha o tom, zda zemina („pevná překážka“) ovlivnila vlastnosti účelové komunikace ve smyslu § 19 odst. 1 ZPK. Krajský soud se nepozastavil nad tím, že jedinými uživateli komunikace, kteří se ovšem do jeho užívání dostali svémocně, byli manželé Č. Ze správního spisu se podává, že právě tyto osoby bez souhlasu vlastníků pozemku p. č. XA změnily jeho konfiguraci a vytvořily tak prostor pro úvahy správních orgánů o existenci *jakési cesty*. Silniční správní úřad původně v průběhu správního řízení považoval zeminu za terén. V průběhu řízení však změnil názor a nově ji začal považovat za překážku. Tento názor je třeba přezkoumat, neboť posouzení zeminy jako překážky tvoří podstatu řízení.

[9] Stěžovatelka dále opakovaně namítla, že dosud nebyla řešena otázka, kdy vůbec veřejně přístupná účelová komunikace vznikla. Rozhodnutí ze dne 31. 1. 2011, č. j. DP/693/10, je toliko deklaratorní. Pokud byl původní stav pozemku tvořen svahelem, jako nyní, pak sice není vyloučeno, aby byl považován za účelovou komunikaci, nicméně by to mělo vliv na charakter obecného užívání takové účelové komunikace. Stěžovatelka konečně poznamenala, že nelze akceptovat vznik účelové komunikace tím způsobem, že její charakter je dán neoprávněným jednáním bez souhlasu vlastníka pozemku, a že správní orgány ani krajský soud dosud neřešily, kdo je vlastníkem překážky.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá dřívější vyjádření s tím, že stěžovatelka uplatňuje totožné námitky jako v předchozím správním a soudním řízení. Zdůraznil, že „*původní stav*“ komunikace se zkoumá ke stavu v době její deklarace, zde tedy k 31. 1. 2011. Zemina byla navezena až po deklaraci předmětného pozemku jako účelové komunikace, a překážky, včetně zeminy, později bránily otevřít vrata garáže, a tím celkově užívání předmětné komunikace. Povinnost odstranit překážky byla uložena stěžovateli, neboť ta se po smrti svého manžela stala jediným vlastníkem předmětného pozemku.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud s ohledem na způsob, jakým je v dané věci vedena kasační argumentace, považuje za nutné připomenout, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno

pokračování

zásadou dispoziční a Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti. Stěžovatel vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku a musí v kasační stížnosti předeštit polemiku se závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud při přezkumu nemůže tuto roli převzít, jeho úkolem není nahrazovat činnost krajského soudu a opětovně přezkoumávat napadené rozhodnutí správního orgánu, jako kdyby rozhodnutí krajského soudu neexistovalo. Z tohoto důvodu platí, že obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje hloubku argumentace kasačního soudu (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54; všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné z www.nssoud.cz). Povinností stěžovatele je sdělit, z jakých důvodů závěry krajského soudu považuje za nezákonné, nikoliv pouze vyjádřit obecný nesouhlas s rozhodnutím napadeným kasační stížností (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2021, č. j. 5 Azs 271/2019 - 30).

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti zejména namítá, že žalovaný měl při posuzování aspektu obecného užívání předmětné komunikace vycházet ze skutkového stavu existujícího v době vydání napadeného rozhodnutí, tj. v roce 2019. Kdyby tak učinil, musel by dospět k závěru, že veřejně přístupná účelová komunikace již neexistuje, neboť není *několik let* využívána, přičemž platí, že účelová komunikace zaniká, když vyjde z užívání.

[15] Tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, podle kterého je existence veřejně přístupné účelové komunikace na parcele p. č. XA postavena najisto rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 31. 1. 2011, č. j. DP/693/10, vydaným v řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu (toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 23. 5. 2011, č. j. KUZL 20644/2011). Tento závěr (pramenící z principu presumpce zákonnosti pravomocného rozhodnutí a skutečností v něm uvedených) by mohl být vyvrácen pouze vydáním nového rozhodnutí o určení právního vztahu, (které by jistě mohlo být vyvoláno faktickou změnou poměrů v území, kterou namítá stěžovatelka). To se ovšem v posuzovaném případě nestalo (řízení o určení právního vztahu je řízením výlučně návrhovým, přičemž žádný návrh na nové určení právního vztahu podán nebyl) a je proto nutno i nadále vycházet z existence účelové pozemní komunikace na výše uvedeném pozemku tak, jak byla deklarována rozhodnutím ze dne 31. 1. 2013. Žalovaný (a stejně tak ani krajský soud) tedy neměli povinnost zabývat se existencí obecného užívání cesty s ohledem na skutkový stav panující v roce 2019, neboť tato skutečnost byla právně presumována. Pouze na okraj lze poznamenat, že i pokud by existence veřejně přístupné účelové komunikace nebyla presumována rozhodnutím ze dne 31. 1. 2013 (a bylo by tedy možné o této otázce samostatně uvážit v rámci řízení vedeného dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích), pak lze předpokládat, že tato komunikace nebyla užívána právě proto, že byla stěžovatelkou (jejím manželem) v roce 2013 zanesena překážkami, které bránily jejímu řádnému užívání; případná úvaha o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace (z důvodu jejího neužívání, tj. její nepotřebnosti k zajištění přístupu k nemovitosti ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení) by tak byla v přímém rozporu se zásadou *nemo turpitudinem suam allegare potest* (nikdo nesmí mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti), a proto ani z tohoto pohledu není postup nadnesený stěžovatelkou přijatelný.

[16] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že stěžovatelka (zjevně ve vztahu k otázce existence veřejně přístupné účelové cesty) dále zcela obecně namítala, že „[n]ezbytná komunikační potřeba vlastníků nemovitostí, pro které je komunikace nepostradatelnou spojnicí, není dána“. Stěžovatelka uvedla totožné tvrzení (rovněž zcela obecně) již ve správní žalobě a krajský soud se k němu přímo nevyjádřil. Lze proto dodat, že toto tvrzení je v přímém rozporu s obsahem správního spisu. Již z prvostupňového rozhodnutí silničního správního úřadu (č. l. 7) se podává, že se silniční správní úřad k námitkám stěžovatelky a jejího manžela tímto aspektem věci v průběhu řízení o odstranění překážek zabýval a dospěl k závěru, že znak nutné komunikační potřeby je naplněn, neboť ze stanoviska projektanta ze dne 23. 4. 2013 vyplývá, že do garáže V. Č. nelze zřídit příjezd jinudy, než přes veřejně přístupnou účelovou komunikaci na p. č. XA, přičemž žalovaný v napadeném rozhodnutí tento závěr aproboval. Jelikož stěžovatelka (ani v řízení před krajským soudem) nevznesla žádné relevantní argumenty vztahující se k tomuto závěru, ale pouze vyjádřila svůj nesouhlas s ním, neshledal Nejvyšší správní soud ani tuto námitku důvodnou.

[17] Důvodné nejsou ani kasační námitky, dle kterých (i) je nutné postavit najisto přesnou dobu vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, neboť to bude mít vliv na posouzení původního stavu pozemku, (ii) v posuzované věci došlo toliko k úpravě terénu pozemku do jeho původního stavu, a (iii) navezením zeminy nebylo užívání pozemku dotčeno, neboť zeminu v tomto případě není možné považovat za překážku. Rovněž tyto námitky totiž představují pouze zcela obecný nesouhlas se závěry krajského soudu, který zejména v odst. 19 odůvodnění napadeného rozsudku zcela srozumitelně vysvětlil, že (i) původní stav veřejně přístupné účelové komunikace (respektive pozemku p. č. 2250/2) je třeba zkoumat ke stavu její deklarace, tj. k datu 31. 1. 2011, (ii) zemina byla navezena až po datu 31. 1. 2011, a tedy jejím navezením nemohlo dojít k úpravě terénu pozemku do původního stavu, a (iii) navezená zemina může být pevnou překážkou ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, přičemž v posuzované věci reálně bránila užívání předmětné komunikace. Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou, že *správní orgány ani krajský soud dosud neřešily, kdo je vlastníkem překážky*. Krajský soud se v odst. 19 odůvodnění napadeného rozsudku otázkou vlastnictví překážky zabýval; uzavřel, že majitelem předmětných kari sítí a kovových sloupků, a současně osobou, která na pozemek p. č. XA navezla předmětnou zeminu, byl J. M. (nyní již zesnulý manžel stěžovatelky), přičemž současně odkázal na relevantní části rozhodnutí správních orgánů, ve kterých byla tato otázka také řešena.

[18] Stěžovatelka konečně namítala, že manželé Č. změnili bez souhlasu vlastníků pozemku p. č. XA jeho konfiguraci, přičemž právě na základě tohoto neoprávněného jednání byla následně správními orgány na pozemku p. č. XA deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, což nelze akceptovat. S obdobně formulovanou žalobní námitkou se příléhavě vypořádal krajský soud v odst. 18 odůvodnění svého rozsudku, kde upozornil, že okolnost nyní tvrzená stěžovatelkou měla zjevně existovat již v době vedení řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, a právě v tomto řízení měla být uplatněna. Za situace, kdy byla existence takové komunikace postavena najisto pravomocným (deklaratorním) správním rozhodnutím, není již v řízení o nařízení odstranění nepovolených překážek na pozemní komunikaci tato tvrzená skutečnost relevantní. S tímto právním názorem krajského soudu se kasační soud plně ztotožňuje.

pokračování

[19] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[21] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v souladu § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jim soud neuložil v řízení žádné povinnosti, a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání náhrady nákladů odůvodňovaly.

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

V Brně dne 29. června 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu