



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Štěpána Výborného v právní věci žalobce: **Ing. M. M.**, zastoupen JUDr. Josefem Klofáčem, advokátem se sídlem Česká Lípa, Sokolská 270/8, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem Liberec, U Jezu 642/2a, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Stružnice**, se sídlem Stružnice 188, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 19. 7. 2023, č. j. 59 A 20/2023 - 34,

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.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Městský úřad Česká Lípa (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 13. 12. 2022, č. j. MUCL/92790/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalobci nařídil, aby ve lhůtě do tří dnů od oznámení rozhodnutí zajistil odstranění pevné překážky tvořené ztraceným bedněním spojeným červenobílou páskou z průjezdního profilu účelové komunikace definované podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních

komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), která se nachází na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD vše v k. ú. S., kdy uvedená překážka byla umístěna na částech uvedené účelové komunikace na pozemcích p. č. XC a XD, a aby se nadále zdržel jakékoli činnosti, která by znemožnila obecné užívání této účelové komunikace, tedy aby zůstala zachována obsluha pozemků p. č. XE a XF, vše v k. ú. S., v obci S. Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 1. 2023, č. j. OSH 3/2023 KULK 6864/2023/280.9 Fr, odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou krajský soud nadepsaným rozsudkem zamítl.

[2] Krajský soud nejprve zrekapituloval skutkový stav věci. Uvedl, že existence veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích byla deklarována pravomocným rozhodnutím Městského úřadu Česká Lípa ze dne 5. 11. 2021, č. j. MUCL/5698/2021 (dále jen „rozhodnutí ze dne 5. 11. 2021“); odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto, správní žaloba ve věci podána nebyla. Prvostupňové rozhodnutí v nyní projednávané věci se týká pouze odstranění pevné překážky na této veřejně přístupné komunikaci dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv již deklarace veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný považoval za bezpředmětné, že se v případě této veřejně přístupné účelové komunikace nejedná o jedinou přístupovou komunikaci, neboť umístění pevných překážek na komunikaci nelze zdůvodňovat jiným možným přístupem. Veřejně přístupná účelová komunikace je posuzována jako celek a pevnou překážku na ní lze umístit pouze na základě povolení silničního správního úřadu dle ustanovení § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Zúžení komunikace je možné i v případě veřejně přístupné účelové komunikace, je však podmíněno povolením silničního správního úřadu v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; žalobce odpovídající žádost nepodal. Provedení šetření na místě dle žalovaného nebylo nutné, neboť skutkový stav byl doložen fotodokumentací správního orgánu prvního stupně. Porušení vlastnického práva namítané žalobcem nebylo předmětem řízení o odstranění pevné překážky, ale maximálně námitkou směřující do deklarace veřejně přístupné účelové komunikace; o té však již bylo pravomocně rozhodnuto v jiném řízení.

[3] Podle názoru krajského soudu se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí k otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace na uvedených pozemcích přezkoumatelným způsobem vyjádřil a vyložil, že byla deklarována pravomocným rozhodnutím ze dne 5. 11. 2021, jehož závěry již žalovaný nemohl dále přezkoumávat. Proti této argumentaci žalobce, zastoupený právním profesionálem, žádnou konkurující argumentaci nevznesl. Tvrdil pouze, že se veřejně přístupná účelová komunikace nemůže nacházet na pozemcích v jeho soukromém vlastnictví. Při ústním jednání doplnil, že jeho pozemky nejsou jako pozemní komunikace vedeny ani v katastru nemovitostí. Krajský soud upozornil, že se tato argumentace míjí s odůvodněním napadeného rozhodnutí, které mělo otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace již za vyřešenou. Pouze pro úplnost dodal, že ani soukromé vlastnictví pozemku ani způsob jeho označení v katastru nemovitostí nevylučují, aby se na pozemku nacházela veřejně přístupná účelová komunikace. Jako nadbytečný pak krajský soud odmítl důkaz účastnickým výsledkem žalobce.

pokračování

[4] Krajský soud rovněž poukázal na dispoziční zásadu ovládající soudní řízení správní a s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že pokud žalobce jen obecně poukazuje na rozpor postupu správních orgánů se zákonem, není povinností soudu za žalobce spekulativně domýšlet další argumenty či vybírat z reality ty skutečnosti, které žalobu podporují. Pouze obecně proto popsal právní úpravu dle § 29 odst. 2 a 3 zákona o pozemních komunikacích a uvedl, že ze správního spisu nevyplynulo, že by žalobce požádal o povolení umístit pevnou překážku na pozemní komunikaci. Uzavřel, že správní orgány nijak nezákonně nezasáhly do vlastnického práva žalobce, pouze vymáhaly dodržování zákonem stanovené povinnosti.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody výslovně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel setrvává na svých předchozích tvrzeních, že se na pozemcích p. č. XC a XD v k. ú. S., které jsou v jeho vlastnictví, nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci; poukazuje k tomu na rozsudky Nejvyššího správního soudu „sp. zn. 2826/2013 a sp. zn. 2829/2013“. Konstatoval-li krajský soud opak, došlo k porušení vlastnického práva stěžovatele. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou účelová a snaží se stěžovatele poškodit. Pokud žalovaný deklaroval účelovou komunikaci, měl krajský soud tuto deklaraci označit jako nezákonnou, neboť nikdy nebyla splněna ani jedna z podmínek pro její vznik (patrný stav v terénu, zákonný účel, souhlas vlastníka, nutná komunikační potřeba). Stěžovatel má pozemek označen dopravní značkou (vyhrazené parkování) více jak 30 let, v roce 2020 byla Obecním úřadem Stružnice odstraněna studna mezi pozemky, obec Stružnice se na pozemky p. č. XE, XF, XG dostává a obhospodařuje je z pozemku p. č. XA, který je v jejím vlastnictví; stěžovatel navíc nikdy nedal ani konkludentní souhlas k užívání jeho pozemku. Pokud je navíc pozemek p. č. XE, XF, XG opatřen uzamykatelnou bránou, není přístupný veřejnosti, a je vyloučeno jeho veřejné užívání. Stěžovatel měl zájem se k věci „dovyjádřit“, to mu však krajský soud odmítnutím jeho výslechu neumožnil. Stěžovatel je přesvědčen, že postupem soudu utrpěl vážnou újmu.

[7] Dále stěžovatel uvádí, že v katastru nemovitostí je u jeho pozemku p. č. XC v k. ú. S. uvedeno, že je druhem pozemku *zastavěná plocha a nádvoří*, jehož součástí je stavba – dům č. p. X; tento pozemek je geometricky zaměřen, má jasné stanovené hranice, parcelní číslo, dům má určené číslo popisné, a nemůže být tedy zároveň pozemní komunikací. Stěžovatel konstatuje, že *ohrazení* pozemku je právem jeho vlastníka; o povolení silničního správního úřadu nežádal, neboť se řídil § 79 odst. 2 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jehož podmínky splnil. Ze strany silničního správního úřadu došlo k porušení zákona a tím k vydání nicotného rozhodnutí, protože nemá pravomoc zasahovat do stavby (stavební parcely).

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že veřejně přístupná účelová komunikace byla pravomocně deklarována již v rozhodnutí ze dne 5. 11. 2011, proti jejímu deklarování se stěžovatel u soudu nebránil. Tuto komunikaci využívá obec, která nemá jinak zajištěn průjezd ke svým pozemkům, které užívá pro účely správy obce (mj. jako plochu pro posypový materiál apod.). Námitky v nyní posuzovaném řízení stěžovatel podal prakticky pouze do deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, nikoliv do nařízení

odstranění pevné překážky definované dle § 29 zákona o pozemních komunikacích. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a z důvodů v ní uplatněných (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoli stěžovatel výslovně uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., z podané kasační stížnosti plynou pouze důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nesprávné posouzení existence účelové komunikace) a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (neprovedení účastnického výslechu).

[12] Dále je třeba zdůraznit, že *„podoba a důkladnost argumentace účastníka řízení předurčují také důkladnost a meze obsahu soudního rozsudku“* (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 32/2021-36, nebo ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Z rozsudku tohoto soudu ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011-90, se dále podává, že *„řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu [...] Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky“*. Jelikož je kasační stížnost oprávným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), musí se kasační námitky upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení tohoto soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Nejvyšší správní soud proto mohl v nyní posuzované věci za řádné kasační námitky považovat pouze ty, z nichž srozumitelně plyne konkrétní pochybení krajského soudu.

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud vyjádří k namítané vadě dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel namítal, že jej krajský soud poškodil na právech tím, že jej nevyslechl *jako osobu zúčastněnou na řízení*, a v souvislosti s tím poukazuje na § 36 s. ř. s. Stěžovatel (jakožto žalobce) osobou zúčastněnou na řízení nebyl. Jím uvedené ustanovení nicméně na jeho postavení dopadalo, neboť upravuje práva a povinnosti *účastníků* soudního řízení správního (nikoliv osob zúčastněných na řízení; k tomu viz § 34 s. ř. s.). Podle § 36 s. ř. s. mají účastníci řízení (tedy i stěžovatel, jako žalobce) v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Tyto požadavky byly krajským soudem dodrženy. Stěžovateli bylo umožněno v řízení přednášet návrhy a dostalo se mu náležitého poučení, před krajským soudem proběhlo též ústní jednání, při němž stěžovatel prostřednictvím svého zástupce soudu sdělil důvody podání žaloby.

[14] Pokud jde o výslech účastníka řízení, stěžovatelem uvedené ustanovení na něj nedopadá. Výslech účastníka řízení je upraven v § 131 odst. 1 občanského soudního řádu, jenž se aplikuje podpůrně v soudním řízení správním (§ 64 s. ř. s.). Plyne z něj, že *důkaz*

pokračování

výslechem účastníků může soud nařídit, jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak a jestliže s tím souhlasí účastník, který má být vyslechnut. K funkci výsledku účastníka řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil již například v rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, kde uvedl, že „[v]ýslech účastníka řízení není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení.“ Ačkoli se v citovaném rozsudku jednalo o výslech účastníka ve správním řízení, jsou jeho závěry aplikovatelné i na řízení soudní, neboť jde o stejný procesní institut, jehož podstata musí být ve všech typech řízení shodná. Výslech účastníka řízení tedy není primárně prostředkem pro sdělování rozhodujících skutečností a nemá nahrazovat konkrétní tvrzení účastníka řízení. Jedná se o důkazní prostředek, který lze využít zejména v případech, kdy zjištění skutkového stavu věci cestou provedení jiného typu důkazů není možné. O takovou situaci se však v projednávané věci nejednalo. Stěžovatelovo právo tvrdit rozhodné skutečnosti nebylo žádným způsobem porušeno.

[15] Kromě toho, jak již byl stěžovatel při jednání před krajským soudem poučen, řízení před správními soudy je vystavěno na zásadě dispoziční a koncentrační. Zásada koncentrační, vyjádřená v § 71 odst. 2 s. ř. s., znamená, že žalobce může žalobní body uplatňovat pouze v zákonem stanovené lhůtě, přičemž k později uplatněným námitkám již zásadně nelze přihlížet. Stěžovatel v žalobě, kterou podal předposlední den lhůty pro její podání, uplatnil velice stručně formulované námitky, dle kterých bylo zasaženo do jeho vlastnického práva, protože jeho pozemky nemohou být veřejně přístupnou účelovou komunikací. Ústní jednání se před krajským soudem uskutečnilo již po uplynutí lhůty, ve které bylo možno žalobu rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti pak stěžovatel uvedl, že výsledkem nehodlal *více dokladovat*, ale jen *dovysvětlit*, respektive upřesnit, co bylo v žalobě zmiňováno. Jelikož se se ale stěžovatelovy žalobní námitky míjely s předmětem řízení před správními orgány (viz dále), bylo by jejich jakékoli *upřesňování* zcela nadbytečné, jak to správně dovedl též krajský soud. Tato námitka je proto nedůvodná.

[16] Pokud jde o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., stěžovatel v kasační stížnosti rozvedl svou žalobní námitku ohledně charakteru jím vlastněných pozemků. Nadále se domnívá, že se nemohou být součástí veřejně přístupné účelové komunikace, neboť se u pozemku parc. č. XC dle katastru nemovitostí jedná o druh pozemku *zastavěná plocha a nádvoří*, jehož nedílnou součástí je dům, a nadto oba dotčené pozemky nesplňují judikatorně dovozené podmínky pro vznik účelové komunikace (patrný stav v terénu, zákonný účel, souhlas vlastníka, nutná komunikační potřeba).

[17] Nejvyšší správní soud, stejně jako již před ním krajský soud, konstatuje, že tyto námitky jsou nedůvodné *per se*, neboť se míjí s předmětem řízení před správními orgány, jímž bylo odstranění pevné překážky z účelové komunikace podle § 29 zákona o pozemních komunikacích. Otázka, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je jistě v tomto řízení otázkou zásadní a správní orgán ji musí vyhodnotit jako otázku předběžnou. V nyní projednávané věci se ale jedná v pořadí již o druhé řízení o odstranění (typově velmi obdobné) pevné překážky z téže účelové komunikace (včetně pozemků p. č. XA a XC) vedené se stěžovatelem, přičemž v prvním řízení se správní orgán touto otázkou již zabýval a postavil jí najisto ve svém rozhodnutí ze dne 5. 11. 2021. Podle § 73 odst. 2 správního řádu

je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány. Na akty orgánů veřejné moci je nutné nahlížet jako na zákonné a věcně správné (presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci) do té doby, dokud nejsou zákonem předvídaným způsobem prohlášeny za nezákonné a jsou zrušeny (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 96/2008 - 44). V projednávané věci tak již správní orgány předběžnou otázku ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích stěžovatele nebyly nuceny řešit a mohly vycházet z pravomocného rozhodnutí ze dne 5. 11. 2021, které její existenci deklarovalo; podstatné přitom je, že stěžovatel v nyní posuzovaném řízení nevzněl žádné argumenty, které by závěry zmiňovaného rozhodnutí mohly otřást (fakticky jen zopakoval svou argumentaci, se kterou se rozhodnutí ze dne 5. 11. 2022 vypořádalo). Toto rozhodnutí je ostatně součástí správního spisu.

[18] Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje, že předmětem přezkoumávaného řízení byla pouze povinnost stěžovatele odstranit pevnou překážku, jejíž umístění nebylo povoleno. Stěžovatel žádnou námitku v tomto směru neuplatnil ani v žalobě, ani v kasační stížnosti. Ze spisu, ani z vyjádření stěžovatele zároveň neplyne, že by o povolení silničního správního úřadu o umístění pevné překážky na účelovou komunikaci dle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích žádal, proto byl postup silničních správních orgánů, které postupovaly podle § 29 odst. 3 téhož zákona, po právu. Tvrzení stěžovatele, že postupoval v souladu se stavebním zákonem, je zcela irrelevantní, neboť stavební zákon problematiku umísťování pevných překážek na pozemních komunikacích neřeší. Poukaz stěžovatele na nedostatek pravomoci silničního správního „zasahovat do stavby“ je zcela irrelevantní a není zcela zřejmé, kam stěžovatel tímto argumentem míří. Postačí proto odkázat na § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a § 40 odst. 3 písm. e) a odst. 4 písm. a) tohoto zákona, z nichž je zcela zřejmé, že správní orgány obou stupňů byly věcně příslušné předmětné řízení vést a disponovaly pravomocí v něm rozhodnout o odstranění pevných překážek z pozemní komunikace.

[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 bylo mezi účastníky rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[21] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Nejvyšší správní soud jí žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jí právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 11. července 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu