



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Jakuba Camrdy ve věci žalobkyně: **Ing. B. B.**, zastoupena advokátkou Mgr. Anetou Eclerovou, se sídlem nám. Míru 1, Nový Bor, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 2a, Liberec, **za účasti:** I) Město Česká Lípa, se sídlem nám. T. G. Masaryka 1, Česká Lípa, zastoupeno advokátkou JUDr. Tatianou Jiráskovou, se sídlem Kovářská 4, Plzeň, II) T. V., III) J. F., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec ze dne 18. 4. 2023, č. j. 59 A 76/2022-82,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je vlastníkem pozemku č. X, k. ú. Č. u Č. L., který bezprostředně přiléhá k pozemku, na kterém stojí její rodinný dům. Na pozemku č. X se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Žalobkyně požádala Městský úřad v České Lípě jako příslušný silniční správní úřad o omezení veřejného přístupu na tuto účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Poukazovala na to, že je nepřiměřeně obtěžována hlukem a prachem a její dům je provozem na komunikaci poškozován. Namítala, že k veřejnému využívání pozemku nedala souhlas a není ani splněna podmínka nutné komunikační potřeby.

[3] Městský úřad žádosti žalobkyně nevyhověl. Shledal, že veřejný zájem na bezpečném přístupu do dané lokality je převažující nad zájmy žalobkyně.

[4] Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí. Žalovaný měl za prokázané všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace: spojení jednotlivých nemovitostí, stálost a patrnost v terénu, nezbytná komunikační potřeba a udělený souhlas vlastníka. U nezbytné komunikační potřeby odkázal na výsledky místního šetření a vyjádření policie. Z nich vyplývalo, že k této komunikaci vedené i po pozemku žalobkyně neexistuje srovnatelná alternativa. K souhlasu uvedl, že komunikace byla veřejně využívána se souhlasem restituentů již od roku 1992. Žalobkyně se spoluvlastníkem pozemku stala v roce 2005 a výlučným vlastníkem v roce 2014.

[5] Krajský soud žalobu žalobkyně zamítl. Souhlasil se závěry správních orgánů. Odmítl přitom jako důkaz provést znalecký posudek předložený žalobkyní ohledně stavu komunikace a vlivu provozu na komunikaci na dům žalobkyně. Uvedl, že znalecký posudek si žalobkyně nechala vypracovat až v řízení před správním soudem. Jeho provedením by byla obcházena zásada koncentrace správního řízení v § 82 odst. 4 správního řádu. V odvolání již není možno vznášet nové námítky a předkládat nové důkazy, pokud účastníkovi řízení nic nebránilo je uplatnit v řízení na prvním stupni. Koncentrace řízení v případě, že jde o správní řízení zahájené na žádost, se v rozsahu zjišťování skutkového stavu „přenáší“ i do řízení o žalobě proti rozhodnutí před správními soudy.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[6] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně vznesla následující kasační námítky:

1. K využití pozemku jako veřejně přístupné cesty majitelé nikdy nedali souhlas. Stěžovatelka soustavně vyjadřovala nesouhlas.
2. Není splněna podmínka nezbytné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
3. Krajský soud pochybil, pokud nepřihlédl ke znaleckému posudku předloženému stěžovatelkou.

[7] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí a napadeného rozsudku.

[8] Ke kasační stížnosti se vyjádřily také Město Česká Lípa a T. V. jako osoby zúčastněné na řízení I a II. Obě uvedly, že se ztotožňují se závěry krajského soudu a navrhly kasační stížnost zamítnout.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Stěžovatelka namítá, že žalovaný chybně posoudil povahu účelové komunikace na jejím pozemku.

[10] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, *účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.*

[11] Podle ustálené judikatury správních soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, bod 9) veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku postačuje naplnění jejích definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:

- 1) jedná se o stáloú a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
- 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
- 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku;
- 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí.

Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně.

[12] Ke kasačním námitkám stěžovatelky ad 1 a 2 Nejvyšší správní soud předně podotýká, že podle § 102 soudního řádu správního je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. K jejímu věcnému projednání je tedy zapotřebí, aby stěžovatel cíleně reagoval právě na rozhodnutí krajského soudu a krajským soudem kvalifikovaným způsobem vyslovené závěry. Kasační stížnost, která je pouhým opakováním žalobních námitek bez toho, aby stěžovatel reagoval na jejich vypořádání krajským soudem, není způsobilá věcného soudního přezkumu. Kasační námitky nelze nahrazovat zopakováním námitek z podaného odvolání či žaloby, neboť tato podání směřovala proti jiným rozhodnutím, než které je nyní předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu.

[13] Pokud jde o stěžovatelkou namítanou absenci souhlasu vlastníka s využitím pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, tak stěžovatelka v této kasační stížnosti zcela převzala žalobní argumentaci a učinila v ní pouze kosmetické úpravy. Zejména nijak

nereagovala na argumentaci krajského soudu v napadeném rozsudku. Argumentace ohledně absence souhlasu byla již dostatečně a přesvědčivě vypořádána krajským soudem. Nejvyšší správní soud tedy na odůvodnění napadeného rozsudku (body 29-33), se kterým se ztotožňuje, odkazuje. Krajský soud odkázal na projevený souhlas předchozích vlastníků. Minimálně nebylo prokázáno, že by předchozí vlastníci (restituenti) projevili kvalifikovaný nesouhlas v situaci, kdy komunikace sloužila veřejnosti již před rokem 1989. V tomto ohledu tedy skutečně následně projevovaný nesouhlas stěžovatelky není relevantní.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti také nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu ohledně existence nutné komunikační potřeby (viz body 34-36 rozsudku). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, který vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, že náhradní přístupová cesta nemusí být po stránce kvalitativní na shodné úrovni s cestou původní. Přesto by však měla v zásadě umožňovat stejný rozsah užívání a sloužit stejnému účelu. To však trasa navrhovaná stěžovatelkou nesplňuje.

[15] Sporná veřejně přístupná komunikace je komunikace v obci Častolovice, která odbočuje na pozemku p. č. 350/10 z hlavní silnice (bod 1 na přiloženém obrázku) necelých 100 m od pozemku stěžovatelky (červeně vyznačen). Poté přes pozemky p. č. 407, 404 a 350/18 pokračuje nejdříve dále k jihu, než se stáčí k západu a vrací se zpět na hlavní silnici (bod 2). Kromě pozemku stěžovatelky jsou ostatní pozemky, na kterých se komunikace nachází, v majetku města Česká Lípa.

pokračování



[16] Část komunikace od hlavní cesty (bod 1) k domu č. p. XA, jehož vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení III a který sousedí s nemovitostí stěžovatelky (č. p. XB), je zpevněná. Dále jde z velké části o nezpevněnou či pouze částečně zpevněnou komunikaci.

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že cesta z druhé strany (od bodu 2 na mapě výše) nepředstavuje pro nemovitosti nacházející se v okolí domu stěžovatelky, tedy včetně domu osoby zúčastněné na řízení III, srovnatelnou alternativu. To zejména v zimních měsících z důvodu nezpevněného povrchu a prudkého stoupání na jejím počátku při vjezdu od hlavní silnice u bodu 2. Na tyto skutečnosti poukazovala ve správním řízení ve svém vyjádření policie a vyplývá i ze závěrů místního šetření. V tomto ohledu lze poznamenat, že Nejvyšší správní soud již judikoval, že při posuzování nutné komunikační potřeby by měl správní orgán zkoumat, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí, a to i při špatném počasí a v zimním období a zda je vhodná také pro větší vozidla, například popeláře, dovoz paliva, hasiče nebo vozy záchranné služby (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76).

[18] Nejvyšší správní soud dodává, že při posuzování splnění podmínky nutné komunikační potřeby je posuzován i skutečný stav navrhované alternativy, nikoliv pouze právní možnost jejího využití. Proto není rozhodující, že vjezd na alternativní komunikaci,

zde vjezd od bodu 2, není dopravními značkami nijak omezen. Jinými slovy argumentace žalobkyně, že alternativní cestu je právně možné využívat, není dostačující pro závěr, že by šlo o srovnatelnou možnost.

[19] Rozhodující také není nevyhovující šířka či soulad s konstrukčními normami celé komunikace, tedy i části vlastněné stěžovatelkou, na kterou stěžovatelka poukazuje. Naopak i pokud by byla celá komunikace nevhodná pro silniční provoz, tak by to byl další argument, že o srovnatelnou alternativu nejde. K nemovitosti osoby zúčastněné na řízení III je to přes část komunikace vlastněné stěžovatelkou z hlavní cesty cca 150 m. Po alternativě navrhované stěžovatelkou, tedy od hlavní cesty od bodu 2, by to bylo cca 600 m. Šlo by tedy o čtyřikrát delší cestu po nevyhovující komunikaci. Délka cest po nevhodné komunikaci tak není srovnatelná.

[20] Tyto kasační námitky nejsou důvodné.

[21] V řízení před krajským soudem stěžovatelka jako důkaz navrhla znalecký posudek. Ve znaleckém posudku se znalec vyjadřuje k technickému stavu nemovitostí stěžovatelky, negativnímu vlivu provozu na účelové komunikaci na nemovitosti stěžovatelky a souladu účelové komunikace s příslušnými normami.

[22] V rozsudku ze dne 21. 1. 2021, č.j. 10 As 103/2019-76, Nejvyšší správní soud posuzoval skutkově obdobnou věc – existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Zde zdůraznil, že koncentrační zásada upravená v § 82 odst. 4 správního řádu se zprostředkovaně promítne i do navazujícího řízení před správním soudem: ani ten se nebude zabývat takovými tvrzeními a důkazními návrhy, které žalobce mohl uplatnit už ve správním řízení na prvním stupni, ale neudělal to. V řízení o žalobě bude zásada působit o to důsledněji, že řízení před správním soudem má ve vztahu ke správnímu řízení podpůrnou (subsidiární) povahu (body 21-22 rozsudku).

[23] Stěžovatelka v tomto případě nijak nevysvětluje, proč si znalecký posudek nechala vypracovat až v soudním řízení. Jak sama argumentuje, tak znalec pouze hodnotil dlouhodobě trvající stav. Nejde tedy o skutečnost či důkaz, který si nemohla obstarat a uplatnit dříve. Přitom otázku negativního působení provozu na účelové komunikaci na své nemovitosti stěžovatelka vznášela již před správním orgánem prvního stupně. Vzhledem k tomu, že jde o řízení zahájené na žádost stěžovatelky, bylo její povinností již před orgánem prvního stupně předložit důkazy prokazující její tvrzení.

[24] Krajský soud tedy nepochybil, pokud důkaz znaleckým posudkem neprovedl. I tato kasační námitka je nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly; proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná

pokračování

povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a proto Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 soudního řádu správního rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 3. prosince 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu