



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **Ing. N. Z.**, zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Kubíčkem, Na zábradlí 205/1, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2025, čj. 3 A 86/2025-82,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se domáhala ochrany před nezákonným zásahem, který spatřovala v tom, že žalovaný umístil při vjezdu na přemostění přes Zátíšský potok kamenné překážky a vývěsku s oznámením: „**ZÁKAZ VJEZDU A STÁNÍ MOTOROVÝMI VOZIDLY – LESNÍ POZEMKY A MOSTEK VE ŠPATNÉM TECHNICKÉM STAVU**“. Tento zákaz zde umisťujeme jako vlastníci pozemků p. č. 904/1, 904/3, 1076/1, všechny k. ú. Hodkovičky a mostku přes Zátíšský potok, a to v souvislosti s upozorněním ÚMČ Praha 4, odboru stavebního, č. j. P4/449134/23/OST/MAJR. Upozorňujeme, že pozemky 904/1 a 904/3, oba k. ú. Hodkovičky jsou lesními pozemky, na které je dle § 20, odstavce 1, písmena g) zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zakázáno vjíždět a stát motorovými vozidly. Vlastník předmětných pozemků a mostku: Hlavní město Praha, zastoupené odborem ochrany prostředí MHMP, Jungmannova 35/29, 110 00 Praha 1.“

[2] Městský soud žalobu shora označeným usnesením odmítl. Podle něj totiž žalovaný umístil blokaci přístupu na mostek při výkonu svého vlastnického práva. Proto se nemohlo jednat o zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Nadto se lze ochrany domáhat jinými prostředky, což by byl další důvod pro odmítnutí žaloby (§ 85 s. ř. s.).

2. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností. Uvedla, že městský soud nesprávně posoudil povahu zásahu. Mostek jako součást účelové komunikace nemohl být svévolně uzavřen s odkazem na § 20 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon. Městský soud tuto nesprávnost převzal a nepřezkoumal. Postup žalovaného má všechny znaky vrchnostenského aktu. Umístění blokace na komunikaci není dovoleno ani soukromému vlastníku, natož orgánu veřejné moci. O vrchnostenském charakteru svědčí i vyřízení petice žalovaným a odkaz na lesní zákon. Městský soud „*neproověřil elementární předpoklady vlastnických aktů v rámci veřejnoprávní korporace*“ a v důsledku nesprávně posoudil povahu zásahu. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, není příležitý. Stěžovatelka popisuje historii jednání žalovaného a jeho odboru ochrany prostředí (OCP), který podle ní nemá právní subjektivitu ani pověření k jednání ve věci blokace mostku. Žalovaný nejednal s náležitou péčí. Blokace je účelová.

[4] Stěžovatelka se domnívá, že neexistují jiné účinné prostředky ochrany před nezákonným zásahem. Řízení podle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které se zahajuje z moci úřední, by znamenalo pouze prodloužení stávajícího stavu a hrozbu další újmy stěžovatelce. Nečinnost silničního správního úřadu nemůže jít k tíži stěžovatelce. Mezi odbory žalovaného i Ministerstvem dopravy je systémový střet zájmů. Mostek byl desítky let užíván stěžovatelkou i jinými osobami k zajištění nezbytného přístupu k pozemkům. Blokace tak představuje zásah do práv stěžovatelky i veřejného zájmu na zachování přístupu k území. Městský soud si nebyl vědom povahy veřejně přístupné účelové komunikace a skutečnosti, že vzniká faktickým užíváním.

[5] Napadené usnesení je rovněž nepřezkoumatelné. Městský soud totiž jen převzal stanovisko žalovaného a nevypořádal žalobní body. Usnesení je též vnitřně rozporné. Městský soud připustil, že tvrzení stěžovatelky jsou věrohodná. Zároveň ale žalobu odmítl. Také zlehčil tvrzenou újmu stěžovatelky už při rozhodování o návrhu na předběžné opatření. Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že lze stěží připustit, aby se ochrana před nezákonným zásahem neuplatnila v případě, rozhodne-li se obec, že bude jednat z titulu vlastníka pozemku. Neexistuje žádné interní rozhodnutí žalovaného, že učinil blokaci z titulu vlastníka. Zásah, jehož cílem bylo zabránit zhoršování technického stavu mostku, provedl odbor, jenž byl oprávněn zastupovat žalovaného jen ve věci péče o zeleň. Žalovaný jednal s cílem obejít ochranu před neoprávněným zásahem. Po stěžovatelce se žádá, aby se domáhala svých práv u hl. m. Prahy, a to proti jednání hl. m. Prahy (což vede jen k procesnímu ping-pongu). Nelze akceptovat postup, při němž žalovaný dosáhl

pokračování

zamýšleného cíle úpravou poměrů na místě prostřednictvím zásahu vlastníka a následně znemožnil ve správním řízení jakékoli pokusy o nápravu tohoto stavu.

[7] Žalovaný uvedl, že se jeho postavení v dané věci neliší od jiných osob vykonávajících vlastnická práva. Provedený faktický úkon nevyžadoval vydání rozhodnutí či souhlas jiného správního orgánu. Odkaz na lesní zákon uvedený na informativní ceduli nesvědčí o vrchnostenské povaze umístění kamenných bloků na cestu. O právním charakteru dané cesty se vede správní řízení. Žalovaný doložil, že OCP má vykonávat správu daných pozemků ve vlastnictví hl. m. Prahy. Tomu odpovídá i zamezení vjezdu vozidel na mostek, neboť ten není k tomuto účelu určen a ani stavebně proveden. Umístění bloků na mostek není úkonem vyžadujícím předchozí schválení v radě či zastupitelstvu hl. m. Prahy. Žalovanému není jasné, proč stěžovatelka z vyřízení petice dovozuje, že žalovaný jednal při umístění blokace jako správní orgán. Městský soud vyslovil nad rámec nezbytného posouzení úvahu o jiných prostředcích právní ochrany. Je tedy bezpředmětné spekulovat, zda měla stěžovatelka iniciovat řízení o odstranění překážky z veřejně přístupné účelové komunikace. I kdyby silniční správní úřad učinil závěr, že umístěním blokace byl porušen zákon o pozemních komunikacích, nečinilo by takové zjištění z faktické činnosti pracovníků OCP zásah správního orgánu. Napadené usnesení je přezkoumatelné. Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[8] Ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti žalovaný setrval na svém stanovisku a doplnil, že nemá možnost volby, zda jednat z pozice obce, či správního orgánu. Proto ani nemohl „*obcházet správní řízení*“. OCP obecně nepečuje jen o lesní porosty, ale spravuje také síť lesních cest či stavby a zařízení pro lesní hospodaření i mosty přes vodní toky.

3. Právní hodnocení

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] NSS předesílá, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka tak v kasační stížnosti (zásadně) může namítat pouze to, že názor městského soudu vedoucí k odmítnutí žaloby je chybný. Proto není důvodná dílčí námitka stěžovatelky, že městský soud nevypořádal žalobní body. Při odmítnutí žaloby se soud věcí meritorně nezabývá. NSS tedy neshledal napadené usnesení nepřezkoumatelným. Z odůvodnění je jednoznačně seznatelné, jaké důvody vedly městský soud k odmítnutí žaloby (podrobněji viz níže). Městský soud také pouze nepřejal stanovisko žalovaného. Jejich právní názor se sice shoduje, to ovšem neznamená, že městský soud o žalobě samostatně neuvažoval (bylo by absurdní „zakazovat“ soudu rozhodnout ve shodě s názorem žalovaného, považuje-li jej za přílehlavý). Napadené usnesení není ani vnitřně rozporné. Městský soud jako tzv. *obiter dictum* uvedl, jaké právní prostředky ochrany se stěžovatelce nabízejí v návaznosti na její tvrzení. V každém případě ale dospěl k závěru, že žalobu je třeba odmítnout, což není nijak v rozporu s nástinem možných řešení stěžovatelčiny situace.

[11] Jak již NSS uvedl, pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení je stěžejní důvod, na jehož základě městský soud žalobu odmítl. Podle městského soudu ve věci chybí

myslitelný zásah správního orgánu, který je nezbytnou podmínkou řízení. NSS se s názorem městského soudu ztotožňuje.

[12] Stěžovatelka v žalobě i kasační stížnosti pomíjí základní teoreticko-právní východiska, jež jsou podstatná pro posouzení této věci. Nad ně staví své subjektivní přesvědčení o tom, že městský soud je povinen zastat se jejích práv v řízení o zásahové žalobě. Takto široce ovšem nelze ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem správního orgánu chápat. Jakkoliv je zásahová žaloba tzv. zbytkovou kategorií, stále má svá pravidla, která vyložil již městský soud v napadeném usnesení.

[13] Podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví *poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.*

[14] Podle § 82 s. ř. s. se může každý, *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat žalobou u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[15] Správní orgán je obecně definován v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., *a to jako 1) orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, 2) pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob 3) v oblasti veřejné správy.* Judikatura NSS přitom při vymezení pojmu „správní orgán“ akcentuje právě naplnění posledních dvou zmiňovaných znaků, tj. existenci (zákonem vymezených) kompetencí určité veřejnoprávní entity umožňujících jí zasahovat do sféry veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, body 24-25 rozsudku NSS ze dne 20. 3. 2024, čj. 3 As 12/2022-70).

[16] Veřejná správa sleduje veřejné cíle, je vykonávána ve veřejném zájmu a může dělat jen to, co jí zákon dovoluje. Ve funkčním smyslu však orgány veřejné správy nevystupují výhradně ve vrchnostenském postavení, při němž mohou zasahovat do veřejných subjektivních práv adresátů. Svěřené úkoly může veřejná správa vykonávat také prostředky práva soukromého. Typicky se tak děje při výkonu tzv. fiskální správy, při níž vykonavatel veřejné správy vystupuje jako vlastník, jenž podle svého uvážení nakládá s majetkem (srov. body 39-40 rozsudku NSS ze dne 19. 6. 2018, čj. 8 As 152/2016-47, č. 3782/2018 Sb. NSS). Jinými slovy, existují situace, při nichž vykonavatel veřejné správy, např. orgán územního samosprávného celku, plní své úkoly v mezích soukromého práva. V takové situaci ovšem nevykonává vrchnostenskou správu, neboť nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob [a tedy nezasahuje do jejich veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2, § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[17] Tomu odpovídají i závěry rozsudku NSS čj. 7 As 155/2015-160, na který odkázal městský soud (rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci, pozn. NSS). Je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být

pokračování

vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., i kdyby byla žalobní tvrzení pravdivá.

[18] Stěžovatelka spatřovala nezákonný zásah v blokaci přístupu na mostek přes Zátíšský potok. Jak uvedl již městský soud, žalovaný svým jednáním neprováděl výkon veřejné správy ve výše uvedeném, vrchnostenském smyslu, nýbrž nakládal s vlastním majetkem v intencích soukromého práva. Právní povahu jednání si přitom žalovaný nijak nevybíral (na základě své vlastní vůle), nýbrž vyplývá přímo ze zákona. Pro posouzení přípustnosti stěžovatelčiny žaloby je bezpředmětné, zda existuje nějaké interní rozhodnutí žalovaného o „*učinění blokace z titulu vlastníka pozemku*“.

[19] Mostek nebyl „*svévolně, vrchnostensky a autoritativně*“ uzavřen, jak se mylně domnívala stěžovatelka. Níže je podrobněji vysvětleno, jaké veřejnoprávní předpisy se v popisované situaci mohou aplikovat, neboť upravují, zda a jak může vlastník omezit přístup na určitou komunikaci. Ani popsaná veřejnoprávní regulace však nic nemění na tom, že žalovaný omezil vstup na cestu a mostek při výkonu svého vlastnického práva, tedy práva soukromého. NSS zdůrazňuje, že je třeba rozlišit jednání žalovaného, které činí jako vlastník, od případných veřejnoprávních povinností vztahujících se k výkonu vlastnického práva. Stěžovatelčin názor je chybný právě proto, že tyto dvě roviny neodděluje. Popsané jednání v každém případě není, vzhledem ke své povaze a postavení svého původce, zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Bylo namístě, aby městský soud žalobu odmítl.

[20] Pro úplnost NSS poznamenává, že vyřízení petice jistě spadá do kompetence žalovaného. Jedná se však o samostatnou agendu, která nemůže mít vliv na právní povahu jednání, v němž stěžovatelka spatřuje zásah. Stejně tak odkaz na lesní zákon *a priori* nečiní z jednání jakéhokoli subjektu vrchnostenský orgán veřejné správy (informační tabulku odkazující na lesní zákon zajisté může vyvěsit i fyzická osoba, která je vlastníkem lesa, přesto to z ní nečiní orgán veřejné správy).

[21] NSS nijak nepopírá, že i vykonavatel veřejné správy je při výkonu svých úkolů (a to i v mezích soukromého práva) povinen dodržovat veřejnoprávní předpisy, například povinnosti plynoucí ze zákona o pozemních komunikacích. Tato otázka však již překračuje předmět tohoto řízení, což městský soud stěžovatelce vysvětlil v bodech 35 a násl. napadeného usnesení. Také s tam vysloveným názorem městského soudu NSS souhlasí.

[22] Městský soud uvedl, že stěžovatelka se svých práv může domáhat v řízení o odstranění překážky umístěné na pozemní komunikaci podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích (k možnosti podat návrh na zahájení takového řízení srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS). Stejně tak otázka charakteru účelové komunikace se posuzuje ve správním řízení podle zákona o pozemních komunikacích, nikoliv v řízení o zásahové žalobě. Výsledkem správního řízení bude vydání správního rozhodnutí, proti kterému se lze dále bránit řádným opravným prostředkem a následně i žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Na zákonnosti popsanych prostředků ochrany práv stěžovatelky nic nemění ani její subjektivní přesvědčení, že takové řízení je jen prodlužováním stávajícího stavu. Jednoduše řečeno, správní orgány a soudy ve správním soudnictví jsou vázány zákonem. Nemohou

poskytovat ochranu nad zákonný rámec pouze proto, že by to podle názoru účastníka řízení bylo efektivnější. Městský soud správně uzavřel, že i pokud by v posuzované věci byl myslitelný zásah správního orgánu (což není), musel by soud žalobu i tak odmítnout pro nepřípustnost, neboť ochrany se lze domáhat jinými právními prostředky [§ 46 odst. 1 písm. d), § 85 s. ř. s.].

[23] Vzhledem k výše uvedeným závěrům se NSS blíže nezabýval argumenty stěžovatelky, jež se týkaly rozsahu (pověření) jednání OCP za žalovaného, údajné nedostatečné náležité péče žalovaného, účelovosti blokace, historie faktického užívání cesty a mostku či systémové podjatosti a procesního ping-pongu ve správních řízeních. Uvedené otázky jsou vzhledem k předmětu kasačního přezkumu v této věci irelevantní. Pro úplnost NSS poznamenává, že se nezabýval ani argumenty stěžovatelky o zlehčení její újmy při rozhodování o návrhu na vydání předběžného opatření, neboť to není předmětem tohoto řízení [a zcela nad rámec lze uvést, že kasační stížnost proti předběžnému opatření ani není přípustná, viz § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

[24] NSS neprovedl žádný z důkazů navrhovaných stěžovatelkou, neboť by to bylo nadbytečné.

4. Závěr a náklady řízení

[25] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji NSS v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 4. prosince 2025

Ondřej Mrákota
předseda senátu