



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **I. Z.**, zastoupeného Mgr. Lenkou Vančurovou, advokátkou se sídlem Jablonec nad Nisou, Na Pláni 3794, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem Liberec, U Jezu 642/2a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 23. 7. 2019, č. j. 59 A 112/2018-52,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Městský úřad Frýdlant, odbor dopravy, žalobci rozhodnutím ze dne 3. 10. 2017, č. j. MUF 1359/2017/OD/Bu/14, podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nařídil, aby ve stanovené lhůtě odstranil nepovolenou pevnou překážku z místní komunikace – dvě schránky na tisk umístěné na X, na pozemku p. č. X v k. ú. X, připevněné k objektu č. p. X. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 9. 2018, č. j. OD 875/2018 KULK 75783/2018/280.9/Dv. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci, který ji shledal nedůvodnou a v záhlaví uvedeným rozsudkem ji zamítl.

[2] Krajský soud konstatoval, že žalobce nezpochybňoval, že překážku tvořenou dvěma schránkami na tisk v dotčeném prostoru umístil, ani to, že se tak stalo na místní komunikaci. Svou argumentaci postavil na tom, že Městský úřad Frýdlant jako celek, včetně jeho odboru dopravy, byl se záměrem žalobce umístit schránky obeznámen. Rovněž byl obeznámen

s tím, že Městský úřad Frýdlant, odbor stavebního úřadu a životního prostředí, státní památková péče (dále též jen „orgán památkové péče“), vydal k záměru [kladné – pozn. NSS] závazné stanovisko podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1997 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“). Žalobce tak argumentoval vznikem legitimního očekávání, že je schránky oprávněn umístit.

[3] Této argumentaci krajský soud nepřisvědčil. Zrekapituloval, že se žalobce na Městský úřad Frýdlant obrátil nejprve e-mailem ze dne 26. 9. 2016, který výslovně adresoval odboru stavebního úřadu. V tomto e-mailu uvedl, že potřebuje zajistit závazné stanovisko orgánu památkové péče k užívání „beden“ na tisk. Daná zpráva byla v rámci Městského úřadu Frýdlant interně přeposlána rovněž pracovníci odboru dopravy. Krajský soud konstatoval, že uvedenou „prostou“ e-mailovou zprávu nelze považovat za žádost o vydání povolení k umístění pevné překážky na pozemní komunikaci. Kromě toho, že byla adresována odboru stavebního úřadu, se svým obsahem týkala závazného stanoviska, k jehož vydání je příslušný orgán památkové péče. Krajský soud tak dospěl k závěru, že příslušnému odboru (tj. odboru dopravy) nelze vytýkat, že danou e-mailovou zprávu neposoudil jako žádost o zahájení řízení o umístění pevné překážky.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že žalobce požádal dne 27. 9. 2016 orgán památkové péče o vydání závazného stanoviska [podle § 14 odst. 3 památkového zákona – doplněno NSS]. Podaná žádost obsahově korespondovala dřívějšímu e-mailu. Dne 12. 10. 2016 orgán památkové péče požadované stanovisko vydal. Krajský úřad Libereckého kraje [k odvolání města Frýdlant – doplněno NSS] toto stanovisko potvrdil. Následně jej však dne 15. 8. 2017 ve zkráceném přezkumném řízení zrušilo Ministerstvo kultury. Ani žádost ze dne 27. 9. 2016 nelze podle krajského soudu posoudit jako žádost o povolení k umístění pevné překážky podle zákona o pozemních komunikacích. Byla totiž adresována orgánu památkové péče a jejím obsahem byla žádost o vydání závazného stanoviska podle památkového zákona

[5] Dále krajský soud uvedl, že ani případná neformální konzultace žalobce s pracovníci odboru dopravy by ničeho nezměnila na tom, že žalobce byl oprávněn schránky umístit pouze na základě povolení k umístění pevné překážky vydaného silničním správním úřadem. Žalobce však o zahájení takového řízení podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nepožádal. Umístění schránky tak představovaly nepovolenou pevnou překážku podle § 29 odst. 3 téhož zákona a odbor dopravy proto byl žalobci oprávněn nařídít, aby tuto překážku odstranil.

[6] Krajský soud dále označil za nedůvodné námitky, v nichž žalobce argumentoval tím, že schránky mohou být v dotčeném prostoru umístěny, neboť nebrání průchodu, ani nepředstavují nebezpečí, a že se v okolí nachází obdobný mobiliář. Krajský soud konstatoval, že posouzení takových námitek by bylo předmětem řízení o umístění pevné překážky.

[7] Za nepřiléhavý označil krajský soud odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100. Vysvětlil, že nynější případ je skutkově odlišný, neboť daným rozsudkem byla řešena situace, kdy následné umístění dopravního značení bránilo provozu řádně povolené a zkolaudované pily. V nynější věci však žalobci nic nebránilo, aby silniční správní úřad požádal o zahájení řízení o vydání povolení k umístění pevné překážky; to však žalobce neučinil. Krajský soud tak uzavřel, že závazné stanovisko orgánu památkové péče, který umístění schránek posuzoval výhradně optikou památkového zákona, nemohlo založit legitimní očekávání, jehož se žalobce dovolává.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[9] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně aplikoval zákon o pozemních komunikacích. Uvádí, že schránky byly umístěny na fasádě domu, nikoliv na komunikaci. Z tohoto důvodu neměl být ve věci vůbec aplikován zákon o pozemních komunikacích, nýbrž pouze památkový zákon. Podle názoru stěžovatele tak řízení o odstranění překážky nemělo být vůbec zahájeno.

[10] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud pochybil, aproboval-li postup správních orgánů, který je v rozporu se správním řádem. Podle stěžovatele totiž napadeným rozhodnutím došlo k faktické změně, případně k opomenutí, pravomocného povolení, které mu bylo vydáno podle památkového zákona. Rozhodnutí orgánů památkové péče totiž založilo ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu překážku věci pravomocně rozhodnuté. Řízení, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí, proto bylo podle stěžovatele zahájeno v rozporu s tímto ustanovením a rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného jsou z tohoto důvodu nicotná. Z těchto důvodů je podle stěžovatele rozhodnutí žalovaného rovněž v rozporu se zásadou právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu).

[11] Právo umístit schránky na dům tedy bylo stěžovateli založeno bez dalšího pravomocným rozhodnutím orgánu památkové péče. Ačkoliv se daný akt formálně nazýval *závazné stanovisko*, jednalo se o konečné rozhodnutí, nikoliv o podkladový úkon. Z tohoto důvodů také stěžovatel považuje za přílehlavý svůj odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 3/2008-100, jímž byl podle něho rovněž posuzován případ, kdy subjektu bylo vydáno povolení, které bylo následně zmařeno rozhodnutím jiného správního orgánu. Stěžovatel je přesvědčen, že odbor dopravy pochybil, nevezal-li existenci a důsledky tohoto aktu v úvahu.

[12] Stěžovatel dále argumentuje tím, že pokud by odbor dopravy žádosti podané dle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nevyhověl, disponoval by stěžovatel dvěma platnými rozhodnutími, která však byla protichůdná. Tvrzení krajského soudu, že mohl pořádat o vydání povolení k umístění pevné překážky, proto považuje z tohoto důvodu za absurdní.

[13] Konečně stěžovatel uvádí, že pro posouzení věci není relevantní, že původně vydané závazné stanovisko orgánu památkové péče bylo zrušeno ve zkráceném přezkumném řízení. Důvodem k tomuto postupu bylo pouze to, že orgán památkové péče opomenul město Frýdlant jako účastníka daného řízení. Stěžovatel je však přesvědčen, že jeho záměr není nikterak v rozporu se zájmy památkové péče a nic tak nebrání tomu, aby mu bylo opětovně vydáno kladné závazné stanovisko.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby byla zamítnuta.

[15] 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.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud, shodně jako krajský soud, při posouzení věci vycházel z ustanovení § 29 zákona o pozemních komunikacích.

[18] Podle § 29 odst. 2 tohoto zákona platí, že ***pevnou překážku lze umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude obrožena***

bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření.

[19] Podle § 29 odst. 3 téhož zákona dále platí, že **pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.** Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.

[20] Stěžovatel v řízení před správními orgány ani v řízení před krajským soudem po skutkové stránce nikterak nerozporoval, že na fasádu jím vlastněného objektu č. p. X na náměstí X ve F., které tvoří městskou památkovou zónu, nechal připevnit dvě plechové schránky určené k ukládání tiskovin. Schránky byly umístěny nad sebe k fasádě domu tak, že se nedotýkaly země (nacházely se přibližně 70 cm nad zemí), vystupovaly však cca 57 cm do profilu komunikace – chodníku (viz fotodokumentace na č. 1. 3 správního spisu).

[21] Pokud jde o námitku, dle které v řešené věci nebylo vůbec namístě aplikovat zákon o pozemních komunikacích, neboť sporné schránky byly umístěny na fasádě domu a nikoliv na pozemní komunikaci, stěžovatel tento argument příliš nerozvedl. Lze však usuzovat, že jeho podstatou je náhled stěžovatele, že sporné schránky z uvedeného důvodu vůbec nepředstavují *pevnou překážku* na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem k tomu, že stěžovatel takovou argumentaci neuplatnil v žalobě, ač tak učinit mohl, je tato námitka podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná. Nejvyšší správní soud proto pouze na okraj konstatuje, že se správní orgány otázkou, zda jsou schránky, které se skutečně nedotýkají samotné komunikace, překážkou, poměrně pečlivě zabývaly. Stěžovatele tak v tomto směru postačí odkázat na vyjádření Policie ČR, Krajského ředitelství Policie Libereckého kraje ze dne 20. 2. 2017, založené na č. 1. 5 správního spisu, vyžádané správním orgánem I. stupně, a dále tímž správním orgánem vyžádané vyjádření Národního institutu pro integraci osob s omezenou schopností pohybu a orientace České republiky, založené na č. 1. 40 správního spisu.

[22] Stěžovatel dále argumentuje tím, že jsou napadená správní rozhodnutí v rozporu s § 48 odst. 2 a § 2 odst. 3 správního řádu. Jakkoli se rovněž tato argumentace na první pohled jeví jako nová, v žalobě neuplatněná, ve skutečnosti se v jádru jedná pouze o pokračování žalobní argumentace. Její podstatou je přesvědčení stěžovatele, že mu již bylo umístění schránek pravomocně povoleno aktem orgánu památkové péče, a že tento akt založil jeho legitimní očekávání, že tak může učinit. Tento náhled stěžovatele je však mylný.

[23] Pro posouzení nynější věci je především bez významu skutečnost, že orgán památkové péče vydal příslušný akt ze dne 12. 10. 2016, ve formě samostatného (správního) rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, tedy skutečnost že se nejedná o *závazné stanovisko* podle § 149 správního řádu (k tomu, kdy má závazné stanovisko podle § 14 památkového zákona povahu samostatného rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a kdy je vydáváno ve formě vymezené v § 149 správního řádu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 2 As 234/2020-21; citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tato skutečnost ani není v nynější věci jakkoli sporná.

[24] Podstatné je, že orgán památkové péče žalobcův záměr spočívající v umístění sporných schránek posuzoval výhradně z hlediska zájmů a hodnot chráněných památkovým zákonem. Právě to stěžovateli krajský soud přílehavě vysvětlil zejména v odst. 13 a 14 napadeného rozsudku. Ostatně, již orgán památkové péče ve svém rozhodnutí ze dne 12. 10. 2016 výslovně uvedl, že „*se v souladu [s] ust. § 14 odst. 3 památkového zákona v závazném stanovisku vyjadřuje, [k tomu], zda realizace prací související [ch] s osazením beden na tisk na fasádu domu [...], je z hlediska zájmů státní památkové péče přípustná [...]*“ (důraz doplněn NSS).

pokračování

[25] Vzhledem k tomu, že stěžovatel schránky umístoval jednak na průčelí domu nacházejícího se v městské památkové zóně města Frýdlant, a současně tak, že výrazněji vyčnívaly do prostoru nad pozemní komunikací (konkrétně nad chodník pro pěší), čímž vytvářely překážku, byl si stěžovatel k uskutečnění svého záměru povinen vyžádat nejen závazné stanovisko (rozhodnutí) orgánu památkové péče podle § 14 odst. 3 památkového zákona, ale současně rovněž povolení silničního správního úřadu podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

[26] Orgán památkové péče žalobcův záměr posuzoval z hlediska toho, zda odpovídá současnému stavu poznání kulturně historických hodnot (§ 14 odst. 3 památkového zákona), konkrétně zda nenarušuje kulturně historickou hodnotu objektu č. p. 98, a zda je v souladu s cíli sledovanými vyhláškou ministerstva kultury č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny. Naproti tomu silničnímu správnímu úřadu v řízení o povolení umístění pevné překážky na pozemní komunikaci náleží v souladu s § 29 zákona o pozemních komunikacích posoudit, zda nebude umístěním zamýšleného předmětu ohrožena bezpečnost a plynulost provozu. Každé z uvedených řízení tak má samostatný (odlišný) předmět a jsou v něm posuzovány odlišné otázky.

[27] Stěžovatel však o vydání povolení silničního správního úřadu podle § 29 odst. 2 k umístění sporných schránek do prostoru pozemní komunikace vůbec nepožádal. V tomto ohledu je bezpředmětná jeho argumentace, že ministerstvo kultury zrušilo rozhodnutí orgánu památkové péče pouze z důvodu opomenutí města Frýdlant, jakožto účastníka daného řízení. I pokud by dané rozhodnutí zrušeno nebylo, nemělo by to žádný vliv na závěr, že stěžovatel umístil na pozemní komunikaci pevnou překážku, aniž by k tomuto postupu disponoval povolením silničního správního úřadu podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

[28] Nedůvodný je rovněž argument, dle kterého nevyhověl-li by silniční správní úřad žádosti stěžovatele o povolení umístění pevné překážky na pozemní komunikaci, disponoval by stěžovatel dvěma stejně platnými a zcela opačnými rozhodnutími. Nejvyšší správní soud nepopírá, že by mohl nastat stav, kdy by silniční správní úřad případné žádosti stěžovatele nevyhověl, neboť by dospěl k závěru, že umístění sporných schránek narušuje bezpečnost provozu (tj. zejména brání bezpečnému průchodu chodců). Tuto otázku ovšem krajský osud neposuzoval (ani nemohl) a nečiní tak ani kasační soud. Vzhledem k tomu, že stěžovatel usiloval o záměr, který mohl kolidovat s veřejnými zájmy a hodnotami, které chrání dva různé právní předpisy, není nikterak absurdní, že realizace daného záměru vyžadovala (kladná) posouzení dvou různých správních orgánů. Nutnost získat k určité činnosti kladná rozhodnutí vícero správních orgánů není v praxi nikterak neobvyklá (viz příkladmo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2021, č. j. 3 As 264/2019-44).

[29] Konečně Nejvyšší správní soud souhlasí s názdem krajského soudu, že nyní posuzovaný případ není srovnatelný s tím, který byl předmětem posouzení v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, publikovaném pod č. 1794/209 Sb., NSS. V daném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z hlediska zákonnosti a přiměřenosti neobstojí opatření obecné povahy – místní úprava provozu (dopravní značení), která bez jakéhokoliv racionálního opodstatnění ve svém důsledku zásadně omezila provoz pily, ačkoliv rozhodnutí, kterým byla daná pila zkolaudována, upravovalo mimo jiné i základní podmínky navážení kulatin do jejího prostoru. V daném rozsudku se tak jednalo o situaci, kdy provozovatel pily získal veškeré správní akty nezbytné k provozování zamýšlené činnosti, povolenou činnost po určitou dobu vykonával, přičemž následně byl bez relevantního odůvodnění její další výkon omezen umístěním nového dopravního značení (zákazu vjezdu). Oproti tomu v nynějším případě stěžovatel vůbec nezískal veškeré akty správních orgánů, které vyžadoval jím zamýšlený záměr. Na tento náhled přitom

nemá žádný vliv skutečnost, že stěžovatel navzdory chybějícímu povolení silničního správního úřadu svůj záměr fakticky realizoval.

[30] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že stěžovatel umístil do prostoru pozemní komunikace pevnou překážku ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích, aniž by si před tím vyžádal povolení silničního správního úřadu podle § 29 odst. 2 daného zákona. Krajský soud proto nepochybil, a proboval-li rozhodnutí, kterým bylo stěžovateli podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nařízeno, aby umístěnou překážku odstranil.

[31] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu