



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **žalobce: Společenství pro dům č.p. 1929-1932, ulice Palackého, IČ 27502431, Pardubice, se sídlem Palackého 1930, 530 02 Pardubice – Zelené Předměstí**, adresa pro doručování: Palackého 1930, 530 02 Pardubice, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, za účasti: Harmonie Brno, s.r.o., IČ 26312913, se sídlem třída Kapitána Jaroše 1927/8, 602 00 Brno**, zastoupené JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., advokátem, se sídlem AK Dražkovice 181, 533 33 Pardubice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15.4.2014, č.j. KrÚ 25259/ODSH/2014/Sv,

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 20.11.2013, č.j. MmP 45943.7/2013, jímž bylo v řízení o určení právního vztahu dle ust. § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

(dále jen „*správní řád*“), vydáno deklaratorní rozhodnutí s výrokem, že „*na zpevněné ploše za domem čp. 1932 (dále jen „čp. 1932“), na p.p.č. 4069 v k.ú. Pardubice se deklaruje neexistence veřejně přístupné účelové komunikace*“. Žalobu odůvodnil následujícím způsobem:

V části II. žaloby žalobce uvedl, že v odvolání proti rozhodnutí odboru dopravy, tj. správního orgánu I. stupně, uplatnil námitky (výrok je nejasný a nejednoznačný, rozhodnutím nebylo rozhodnuto ve věci, která byla předmětem žádosti, nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro vydání rozhodnutí o neexistenci komunikace, odůvodnění napadeného rozhodnutí je v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu, důvody výroku nemají oporu v zákoně a úvahy správního orgánu jsou nesprávné a nevycházejí ze skutečného stavu věci), přičemž k tomu žalobce poznamenal, že tyto námitky uvedené v odvolání „*necht' soud považuje za žalobní body, protože žalovaný správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu těchto námitek nepřezkoumal řádně, přesvědčivě a přezkoumatelným způsobem*“. Poté poněkud nepřehledným způsobem popsal obsah žalovaného rozhodnutí (uvedl body 1-7 z odůvodnění žalovaného rozhodnutí), když současně k těmto bodům žalovaného rozhodnutí uvedl své námitky. Protože předmětem narativní části rozsudku by neměl být podrobný popis obsahu žalovaného rozhodnutí, který žalobce zopakoval v žalobě, soud podřadil jednotlivé námitky žalobce zakomponované do popisu obsahu žalovaného rozhodnutí pod následující žalobní body:

1. Žalobce žádal o vydání rozhodnutí o existenci práva veřejné přístupnosti účelové komunikace na pozemkové parcele č. 4069, v k.ú. Pardubice, proto žalovaný nemohl rozhodnout o tom, že „*na tomto pozemku neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace*“. Výrok je tak nejasný a nejednoznačný, nebylo rozhodnuto o předmětu žádosti žalobce.

2. Žalobce vyslovil nesouhlas s argumentací žalovaného k námitce žalobce vznesené v odvolání, ve které žalobce tvrdil, že „*o totožném právní vztahu či stavu*“ bylo žalovaným rozhodnuto jednou zcela jinak, za což považoval obsah vnitřního sdělení ze dne 7.3.2011, zaslané Odborem dopravy Magistrátu města Pardubic Stavebnímu úřadu Magistrátu města Pardubic, ve kterém je uvedeno, že zmíněná pozemní komunikace je účelovou komunikací veřejně přístupnou, kde sice byla umístěna závora a dopravní značka, ale bez rozhodnutí dle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“). Toto vnitřní sdělení je po obsahové stránce osvědčením dle § 142 odst. 2 správního řádu.

3. Ze spisové dokumentace vyplývá závěr žalovaného k námitce žalobce „*spočívající v tom, že komunikaci na pozemku parc. č. 4069 v k.ú. Pardubice byla jako stavba povolena současně se stavbou bytového domu a omezení jejího veřejného užívání, že je možné pouze postupem podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1991 Sb., o pozemních komunikacích*“. Žalovaný k této námitce konstatoval, že ve spisové dokumentaci není zařazeno žádné rozhodnutí o stavebním povolení či kolaudaci předmětné komunikace. Ve správním spisu je však založeno i rozhodnutí o přípustnosti stavby ze dne 30.9.1973, kopie zastavovací situace stavby a kopie souhrnné zprávy, které prokazují, že stavebním povolením byly povoleny i komunikace ve dvorní části bytového domu s tím, že se jedná o přístupovou a účelovou komunikaci, sloužící i k zásobování bytového domu, jako nástupní plochy pro požární techniku a k přístupu k suchovodům. Žalobce považuje za nezákonnou argumentaci žalovaného, která se týkala zániku účelové komunikace z důvodu, že „*někdo někdy před rokem 2001 umístil na pozemek*

dopravní značku B1 (zákaz vjezdu všech vozidel) s dodatkovou tabulkou „soukromý pozemek“ společně se závorou, a že uživatelé této komunikace proti takovému zásahu nebrojili a tolerovali jej několik let“. Předmětná komunikace do dnešního dne nezanikla, je veřejně přístupná, parkují na ní motorová vozidla, která brání zásobování, tedy příjezdu k nákladní rampě, k přístupu k suchovodům atd. Předmětem řízení o určení právního stavu nebyla otázka existence či neexistence předmětné komunikace, ale otázka existence práva jejího (obecného) užívání. Pokud žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí uvedl, že minimálně od roku 2001 je zásobování obchodu zabezpečováno z jiné komunikace, tak neuvedl, kterou konkrétní komunikaci má přitom na mysli. Veřejně přístupná účelová komunikace je tak užívána k jinému účelu, než k jakému byla povolena, orgány, „*které mají za povinnost tento stav řešit, ve věci nekonají*“, zejména se jedná o příslušný Hasičský záchranný sbor, když nástupní plochy nejsou trvale přístupné pro požární techniku, není zabezpečen trvalý přístup k suchovodům, situaci neřeší ani policie.

4. Žalovaný se v rozhodnutí zabýval otázkou, „*která se předmětu řízení netýká*“. Touto otázkou mínil žalobce skutečnost, že žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí správnost napadeného rozhodnutí přezkoumával z hlediska námitky žalobce spočívající v tom, „*že se odbor dopravy zcela nadbytečně zabývá otázkou souhlasu vlastníka s obecným užíváním*“.

5. Žalobce v odvolání namítl, že dopravní značka zakazující vjezd na komunikaci byla na ni umístěna v rozporu se zákonem. K tomu žalovaný uvedl, že když se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tak zde nemohou platit pravidla silničního provozu. S touto argumentací žalobce nesouhlasí, když považuje za prokázané, že předmětná komunikace byla povolena jako veřejně přístupná účelová komunikace, že o omezení jejího veřejného užívání nebylo nikdy řádně požádáno, a tedy ani příslušným silničním správním úřadem povoleno, že tato komunikace nemohla zaniknout pouze tím, že zde vlastník pozemku umístil informaci o tom, že se jedná o soukromou cestu, a že na této komunikaci platí pravidla silničního provozu včetně pravidel pro umístění dopravních značek.

6. Žalobce zde vyslovil nesouhlas s argumentací žalovaného k námitce žalobce týkajícího se řešení situace na komunikacích na sousedních pozemcích (4213, 4003 a 2085/5), kde byla situace v podstatě totožná, kde také parkovala osobní motorová vozidla, bránila zásobování a blokovala nástupní plochu a bránila k přístupu k suchovodům, ale na základě upozornění žalobce vlastník na těchto pozemcích nástupní plochu vyznačil a zakázal stání. Žalovaný se mylí, když uvádí, že předmětem řízení je deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace na zmíněném pozemku, a proto mu nepřísluší hodnotit jak posuzovat komunikaci na jiných pozemcích, protože „*žalobce opakovaně tvrdí, že se žalovaný v tomto mylí, protože předmětem posuzování není existence komunikace, ale existenci či neexistence práva jejího obecného užívání*“. Žalobce si je vědom toho, že předmětem posuzování nejsou komunikace na sousedních pozemcích, ale jedná se o komunikace povolené jedním rozhodnutím, které byly zřízeny ze stejného důvodu a k totožnému účelu a rozdílný je pouze jejich vlastník.

7. Žalovaný „*řádně a v souladu se zákonem*“ neposoudil jako podklad rozhodnutí vyjádření Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje (dále jen „HAZS“). Předmětná komunikace sloužící jako nástupní plocha požárních vozidel nemusí být v kategorii veřejně přístupné účelové komunikace, napadené rozhodnutí tedy není v rozporu s požadavkem na

existenci nástupní plochy pro požární techniku. Žalovaný tedy v této části potvrzuje existenci posuzované pozemní komunikace, ačkoliv v předchozí části (str. 6 žalovaného rozhodnutí) tvrdí, že dochází k zániku účelové komunikace, tedy že tato komunikace zanikla. Žalobce dále uvedl, že „další rozpor v závěrech žalovaného spatřuje žalobce v tom, že nevidí důvod pro tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí není v rozporu s požadavkem na existenci nástupní plochy pro požární techniku, když odbor dopravy se touto otázkou vůbec nezabýval, a když předmětem řízení byla existence či neexistence konkrétního právního stavu, kdy úvahy o tom, zda je či není tento stav v souladu s požadavkem na existenci nástupní plochy, vůbec nepřicházejí v úvahu“. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkouvá napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Žalobce je povinen uvést žalobní námitky v žalobě, soud se nemůže spokojit s odkazem na podání účastníka, které učinil ve správním řízení, např. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek NSS ze dne 28.5.2003, č.j. 5 A 27/2000-49). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8 Afs 55/2005-74, dále i srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.2.1995, č.j. 6 A 15/94 39, SP č. 136). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne

8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady *ne bis in idem*, aplikace zásady „*non-refoulement*“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací – srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. *ex officio*, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Van de Hurk v. Nizozemí*). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitě – vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné opONENTUŘE (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypovídá (srov. např. bod 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že **povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit**, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19).

Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

V uvedené souvislosti je tedy dále nutné se zabývat tím, co vlastně lze rozumět pod žalobním bodem, v jehož mezích je povinen krajský soud přezkoumávat žalované rozhodnutí. K tomu, aby soud mohl meritorně žalobu projednat v mezích žalobních bodů, je totiž třeba, aby žalobce konkrétně v žalobě uvedl, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadané výroky rozhodnutí za nezákonné (§ 71 odst. 1 písm. d) s.r.s.). Obecné tvrzení o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy není vůbec způsobilým žalobním bodem k tomu, aby soud se takovým obecným tvrzením zabýval a sám ex officio za žalobce vyhledával konkrétní skutkové a právní důvody, které by svědčily o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy. Je totiž čistě věcí žalobce, který v souladu s dispoziční zásadou ovládající řízení před správním soudem, v duchu zásady „každý, nechť si střeží svá

práva sám“, uvedl v žalobě konkrétní skutečnosti, které by svědčily o nezákonnosti žalovaného rozhodnutí. To jest žalobce je povinen uvést konkrétní právní argumentaci tak, aby bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů konkrétně vymezených považuje žalobce napadené výroky jednotlivých rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, přičemž žalobní námitky musí být ve vztahu k projednávané věci a ve vztahu k žalobci individualizované, tj. nikoliv v obecné formě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, čj. 4Azs 149/2004-52). Za žalobní bod nelze ani považovat pouhý výčet zákonných ustanovení, která měla být dle žaloby porušena, aniž by k tomu byla uvedena další skutková konkretizace (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58). Navíc soud není povinen vyhledávat ve správním spise argumenty svědčící uplatněným žalobním bodům (srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7Afs 127/2005-62).

Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení, individualizovaná ve vztahu k žalobci a k projednávané věci, a právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu a nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 57, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 8 Azs 52/2005 56 , a ze dne 22. 4. 2004, čj. 6 Azs 22/2004 42).

Nejvyšší správní soud proto ke své dosavadní argumentaci doplňuje, že **uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání**. Žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, čj. 6 A 15/94 39, SP č. 136, rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74).

Jinými slovy, projednatelným žalobním bodem ve správním soudnictví je pouze takový, jenž obsahuje individualizovaná skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací, z níž by bylo zřejmé, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí žalovaného za nezákonné nebo nicotné. Jestliže jsou žalobní body formulovány natolik obecně a vágně, že jsou pouhou parafrází zákonného textu, nelze je za řádné žalobní body považovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2007, čj. 8As 43/2006-74). Žalobní body tedy musí obsahovat individualizovaná skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací, přičemž líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých obvyklých nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností, jednoznačně odlišitelným popisem. V rámci uvedené dispoziční zásady totiž je žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled

na to, proč se má jednat o nezákonnosti, přičemž právní náhled na věc se nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud by žalobce odkazoval pouze na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž se musí jednat o odkazu na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, čj. 2Azs 92/2005-58).

Soud není povinen ani oprávněn za žalobce domýšlet, jakými konkrétními kroky mělo dojít k porušení žalobcem namítaných právních ustanovení, z jakých konkrétních důvodů pokládá žalobce žalované rozhodnutí za nesrozumitelné a neřádně odůvodněné, jaké zákonné podmínky nebyly splněny pro prodloužení zajištění a jaké konkrétní skutečnosti svědčí o neoprávněném zásahu do žalobcova práva. V tomto ohledu soud poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010 č.j. 4 As 3/2008-78, v němž je mimo jiné uvedeno: *„Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat.....míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Ve správním soudnictví nevykonávají soudy činnost správních orgánů, když při přezkumu žalovaných rozhodnutí vychází z dispoziční zásady, tedy přezkoumávají žalované rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (s výše zmíněnými výjimkami). Ostatně to plyne přímo i z ust. § 75 odst. 2 s.ř.s., podle něhož soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž z dispoziční zásady ovládající správní soudnictví vyplývá, že žalobce je povinen v žalobě vymezit žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých

skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.). Ostatně se jedná o již starou, ale stále aktuální procesní zásadu „*iudex ne eat ultra petita partium*“. Není povinností ani právem soudu dohledávat na místo žalobce skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, když povinnost uvést žalobní body v žalobě je povinností žalobce a pokud by soud formuloval žalobní body za žalobce, ocitl by se v pozici žalobcova advokáta (srov. již výše citovaný rozsudek NSS ze dne 24.8.2010, č.j. 4As 3/2008-78). Rovněž je nutné opětovně z výše uvedené argumentace soudu zdůraznit to, že žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě **explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí**, přičemž podle konstantní soudní judikatury NSS uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání a rovněž tak nepostačuje pro přezkum rozhodnutí správního orgánu pouhý odkaz na odvolání (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8Afs 55/2005-74, dále např. rozsudek NSS ze dne 30.4.2012, č.j. 4As 5/2012-22, či rozsudek ze dne 29.11.2012, č.j. 5As 117/2011-223, nebo rozsudek NSS ze dne 13.12.2005, č.j. 2Afs 26/2005-114). Uvedené závěry jsou ostatně naprosto logické. Jestliže se totiž s odvolacími námitkami již přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vypořádal žalovaný a žalobce pouze v žalobě **odkázal na toto odvolání**, tak v podstatě pouze zopakoval námitky vznesené již ve správním řízení, se kterými se již vypořádal žalovaný správní orgán. Předmětem soudního přezkumu však není přezkum rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného, které tvoří v dané věci s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek, čili pokud žalobce neuvedl konkrétní skutkové a právní důvody, týkající se toho, jakým způsobem a zda i v souladu s platnou právní úpravou se vypořádal žalovaný s těmito odvolacími námitkami, tak by musel v podstatě soud sám ex officio zkoumat zákonnost rozhodnutí žalovaného v části, ve které se s těmito námitkami žalovaný vypořádal. To by však musel za žalobce vyhledávat konkrétní skutková a právní tvrzení směřující proti této argumentaci žalovaného, což rozhodně soudu ve správním soudnictví nepřísluší (viz výše zmíněná dispoziční zásada).

Krajský soud tak nemohl považovat za žalobní body **odkaz žalobce** na odvolací námitky vyjmenované v úvodu čl. 2 žaloby, přičemž s těmito námitkami se přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vypořádal žalovaný v žalovaném rozhodnutí a soud ve správním soudnictví není další, třetí instancí ve správním řízení, který by měl opětovně posuzovat odvolací námitky uplatněné v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz argumentace soudu výše včetně uvedené judikatury týkající se odkazu žalobce na odvolací námitky). Přání žalobce, aby soud považoval tyto odvolací námitky za žalobní body (vyjádřené slovy žalobce „... které nechť soud považuje za žalobní body“), tak nemají žádnou právní relevanci. Těmito odvolacími námitkami napadl žalobce rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy tyto námitky míří proti tomuto rozhodnutí, přičemž předmětem soudního přezkumu je přezkum žalovaného rozhodnutí, v němž se těmito odvolacími námitkami žalovaný vypořádal.

Krajský soud tak úvodem konstatuje, že žalobní body byly v podstatě obsaženy v další části II. žaloby, a to pod body 1-7 žaloby, v nichž vedle popisu obsahu žalovaného rozhodnutí jsou obsaženy i námitky žalobce proti argumentaci žalovaného obsažené v žalovaném rozhodnutí. Krajský soud tak přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. s.ř.s., přičemž dospěl k následujícím právním a skutkovým závěrům:

Předmětem žalovaného rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek, bylo vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu o žádosti žalobce podané dne 26.7.2013. V této žádosti žalobce navrhl, aby tímto rozhodnutím byla deklarována „*existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, určená k obecnému užívání podle § 19 odst. 1 cit. zákona, ležící na parcele č. 4069 v k.ú. Pardubice spojující Štefánikovou ulici se zásobovací rampou domu v Palackého ulici za vchody čp. 1931 a 1932. Na komunikaci bude provedeno označení podle § 2 písm. d) vyhlášky č. 246/2001 Sb., o požární prevenci a umožněno použití nástupních ploch pro požární techniku*“. Ve správním řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, tak bylo rozhodováno uvedeným deklaratorním rozhodnutím o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace ležící na zmíněné parcele.

Podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl, a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl, a kdy se tak stalo. K tomu je třeba poznamenat, že **předmětem rozhodování o žádosti žalobce** nebylo, jak tvrdí žalobce v žalobě (a to na několika místech žaloby, opakovaně), posouzení „*existence či neexistence práva obecného užívání této komunikace*“, ale jejím předmětem **bylo určení, zda tato komunikace je či není účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích**. Ostatně sám žalobce v petitu žádosti přímo požadoval „*deklaraci*“ existenci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv existenci či neexistenci práva jejího obecného užívání. Zároveň je však nutné dodat, že takové rozlišování mezi „*existencí veřejně přístupné pozemní komunikace*“ a „*existencí práva obecného užívání této komunikace*“ je právně bezvýznamné. Právo obecného užívání veřejně přístupné pozemní komunikace totiž již ex lege z samotné existence této komunikace vyplývá (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Výsledkem řízení, v němž bylo deklaratorní rozhodnutí vydáno, je rozhodnutí, ve kterém správní orgán vysloví, zda se na daném pozemku veřejně přístupná pozemní komunikace (resp. veřejně přístupná účelová komunikace) nachází či nikoliv. Jak ostatně vyplývá i z konstantní soudní judikatury, v případě těchto deklaratorních rozhodnutí je předmětem posouzení „*otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace*“ (srov. např. rozsudek NSS ze dne 9.11.2011, č.j. 9As 55/2011-141). Krajský soud proto považoval nejprve za nutné připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů ve vztahu k dané problematice. Z rozsudků NSS ze dne 9.11.2011, č.j. 9As 55/2011-141 a ze dne 2.5.2012, č.j. 1As 32/2012-42, vyplývají tyto obecné závěry, se kterými se krajský soud ztotožňuje, a které se týkají této problematiky:

„*Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), který je vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.*

Podle ustanovení § 7 odst. 1, věty první, zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace ex lege (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2.2006, sp.zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. V této souvislosti je možné připomenout z nálezu Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. 268/06: skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Avšak stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku-účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30.9.2009, č.j. 5 As 27/2009-66). Nejvyšší správní soud již

v jednom z prvních rozsudků (ze dne 27.10.2004, č.j. 5 As 20/2003-64) konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována (tj. když nelze zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas), jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Další judikatorně odvozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II.ÚS 268/06) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5.4.1921, RI 209/21, Vážný, č. III., roč. 1921, str. 251). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“ (Boh. A 10130/32).

Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i uvedenou „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č.j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: „Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).

Jedná-li se o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání“ (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha: C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za

podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.“

Před aplikací výše zmíněných obecných závěrů na danou věc soud považoval za nutné vyjádřit se k námitkám žalobce týkající se údajných vad žalovaného rozhodnutí (žalobní bod ad 1). Jak soud již výše uvedl, základní otázkou posuzovanou v žalovaném rozhodnutí byla existence či neexistence zmíněné veřejně přístupné účelové komunikace, a to v souladu s předmětem žádosti žalobce a i s petitum této žádosti. Pokud ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že na předmětném pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace „nenachází“, tak je nutné vycházet z významu tohoto slova, které vyjadřuje závěr rozhodnutí o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Jestliže žalobce požadoval deklarování jiné skutečnosti, tj. že tato veřejně přístupná účelová komunikace existuje, tak samozřejmě výrok žalovaného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, není v souladu s přáním žalobce, tj. s předmětem žádosti uvedené v jejím petitu. V návrhovém řízení, kterým řízení o vydání zmíněného deklaratorního rozhodnutí nesporně je, však správní orgán není povinen řídit se pouze petitum takové žádosti a vždy žádosti vyhovět. Pokud v dané věci dospěl správní orgán k závěru, že tato komunikace na zmíněném pozemku neexistuje, tak logicky nemohl ve výroku svého rozhodnutí uvést, že existuje. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20.10.2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11). Krajský soud dále neshledal, že by žalované rozhodnutí trpělo nějakou další vadou, tj. že by bylo zejména nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost, když žalovaný se vypořádal v žalovaném rozhodnutí se všemi námitkami žalobce přezkoumatelným způsobem. Ostatně skutečnost, že žalobce podrobně popsal obsah argumentace žalovaného k jednotlivým odvolacím námitkám v žalobě, svědčí o tom, že takovou vadou žalované rozhodnutí rozhodně netrpí. A nyní se již soud dále bude zabývat věcným posouzením daného případu, tedy bude přezkoumávat žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů (žalobní body ad 2 – ad 7).

K námitkám uvedených v žalobním bodu ad 2. krajský soud uvádí, že považuje za správný závěr žalovaného k odvolací námitce žalobce, která se týkala vnitřního sdělení odboru dopravy správního orgánu I. stupně adresované stavebnímu úřadu ze dne 7.3.2011, které obsahovalo vyjádření k umístění stavby garáže Štefánikova, v němž se uvádí, že pozemní komunikace na pozemku p. č. 4069 je účelovou komunikací veřejně přístupnou. Uvedené vnitřní sdělení nemůže být považováno za rozhodnutí ve věci. Jak uvedl žalovaný, toto vnitřní sdělení nebylo meritorním rozhodnutím o existenci předmětné komunikace, ale sloužilo jako podklad pro jiné řízení a zároveň, že „není možné argumentovat, že by to byla překážka, pro kterou by nebylo možné v předmětném řízení deklarovat neexistenci předmětné komunikace. V rámci deklaratorního řízení je předmět řízení náležitě posouzen a nemůže mu konkurovat nějaké vnitřní sdělení. Teprve rozhodnutí je nadáno presumpcí správnosti správních aktů (§ 53 odst. 3 správního řádu), takové ovšem v předmětné věci před vydáním napadeného rozhodnutí vydáno nebylo“. Z uvedeného vnitřního sdělení tedy nebylo možné vycházet, neboť jím správní orgán v řízení o předmětné žádosti nebyl vázán. Žalobní body ad 3., ad 4., ad 5. obsahují námitky, které se týkají naplnění zákonných podmínek pro deklarování existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán I. stupně se správně nejprve zaměřil na určení jednoho ze základních znaků účelové komunikace, tj. zřetelnost komunikace určené k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich

vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi (srov. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Správní orgán I. stupně při určení, zda na pozemkové parcele č. 4069 v k.ú. Pardubice se nachází komunikace mající znaky veřejně přístupné účelové komunikace, která by podle tvrzení žalobce spojovala Štefánikovu ulici s rampou na zadní straně domu č.p. 1931 a 1932 v daném katastrálním území a sloužila by, jak tvrdil žalobce v žádosti o určení právního vztahu, k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (zásobování obchodu, tj. plnění nutné komunikační potřeby), zkoumal, zda byl plněn účel dle zákona o pozemních komunikacích (spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků), a dále řešil existenci souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Na základě ohledání na místě samém při místním šetření (dne 30.9.2013) správní orgán I. stupně zjistil, že se jedná o zpevněnou plochu, patrnou v terénu, kterou pro proměnnou šířku nelze vymezit. V užší části je šířka cca 14m a v delší části je šířka cca 30 m, přičemž zpevněná plocha je spádována směrem k nemovitosti č.p. 1932 a z východu i ze západu je ohraničena vegetací. Dále v popisu této zpevněné plochy je uvedeno, že je ohraničena nakládací rampou, která *„pobývá svého účelu, protože v těsné blízkosti pod nakládací rampou neřizeně parkují osobní automobily“*. Na tuto zpevněnou plochu je přístup pouze z jižní strany, před vstupem je zprava umístěna dopravní značka B1 zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech s dodatkovou tabulkou E13 a textem *„soukromý pozemek“*. Toto dopravní značení je vedeno v elektronickém pasportu dopravního značení, po levé straně vstupu je umístěna sklopná závora, která je ve vztyčené poloze. K uvedeným zjištěním týkajících se popisu uvedené plochy neměl žalobce námitek. Zároveň správní orgán I. stupně neshledal naplnění základní zákonné podmínky pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace (dále jen *„účelové komunikace“* nebo *„zmíněné komunikace“*, příp. jen *„komunikace“*). Žalobce v žalobě tvrdil, že zmíněná zpevněná plocha jako komunikace slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (tj. *„zásobování obchodu nelze zabezpečit jinou komunikací“*). S tímto tvrzením žalobce se oba správní orgány neztotožnily, když vycházely z toho, že se jedná o zpevněnou plochu, kterou pouze využívají řidiči pro parkování svých motorových vozidel. Pokud žalobce již v žádosti a potažmo ve správním řízení tvrdil, že tato zpevněná plocha slouží k zásobování obchodu, které *„nelze zabezpečit jinou komunikací“*, tak je k tomu třeba uvést následující:

Řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu je řízením návrhovým, kdy správní orgán není povinen za žalobce k jeho tvrzením vyhledávat a provádět důkazy za účelem ověření pravdivosti jeho tvrzení. V daném případě žalobce neunesl břemeno důkazní, které jej v tomto řízení nepochybně tíží. Ze správního spisu a z podání žalobce není patrná jediná indicie o tom, že by uvedená zpevněná plocha skutečně sloužila k zásobování obchodu. Takový závěr nelze vyvodit pouze z toho, že zpevněná plocha na uvedeném pozemku je *„ohraničená nakládací rampou“*. Tato evidentně neplní svůj účel, když na zpevněné ploše pouze parkují osobní automobily. Tento závěr správního orgánu I. stupně žalobce nijak nevyvrátil a ani neprokázal, že by k tomuto účelu uvedená komunikace, resp. zpevněná plocha sloužila. Již z toho je zřejmé, že zásobování obchodu se nerealizuje prostřednictvím této plochy. Pokud tedy správní orgány pouze uvedly, že toto zásobování se provádí, resp. je *„zabezpečováno“* z jiné komunikace, tak nebyly povinny podrobně popisovat tento jiný přístup za zmíněným účelem. Žalobce tuto skutečnost ani v žalobě nepopřel, tedy nevyvrátil, že by tato komunikace, resp. zpevněná plocha, sloužila k tomuto účelu. Navíc ze správního spisu a žaloby nevyplývá, že by žalobce byl vlastníkem zmíněných *„obchodů“*, tedy že by byl nějak krácen na svých subjektivních veřejných právech tím, že by nebyl umožněn přístup po

zpevněné komunikaci k uvedeným rampám nacházejících se v domě čp. 1932 za účelem zásobování těchto „obchodů“. Žalobce ani netvrdil, že by jeho členové, jako vlastníci bytů v tomto domě měli nějaké problémy se zásobováním „obchodů“. V tom případě tedy musí být zajištěn přístup k uvedené nemovitosti za účelem zásobování v nich nacházejících se „obchodů“ přes jiné nemovitosti, tedy nikoliv po výše uvedené zpevněné ploše, jinak by přece nemohly vůbec fungovat. Nebyla tedy splněna základní podmínka pro deklaraci existence pozemní komunikace na uvedené zpevněné ploše, tj. splnění účelu dle zákona o pozemních komunikacích (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Na tom nemůže nic změnit ani námitka žalobce k závěru žalovaného o tom, že ze spisové dokumentace nevyplývají skutečnosti tvrzené žalobcem, tedy, že „*předmětná cesta byla spolu s dalšími komunikacemi v této lokalitě takto povolena a byla pro zabezpečení dopravní obslužnosti, zejména komerčních prostor v I. NP bytového domu čp. 1929-1932 i zkolaudována*“. V tomto žalobním bodu žalobce tvrdí, že do spisu nahlédl a pořídil si kopii rozhodnutí o přípustnosti stavby ze dne 30.9.1973, kopii zastavovací situace stavby a kopii souhrnné zprávy, které prokazují, že tímto rozhodnutím byly povoleny komunikace ve dvorní části bytového domu s tím, že se jedná o přístupovou a účelovou komunikaci, sjízdné chodníky atd., které mají sloužit mimo jiné pro zásobování objektu bytového domu. Jak soud již výše uvedl, žalobce tížilo v tomto správním řízení břemeno důkazní, byl tedy povinen navrhnout provedení důkazů za účelem prokázání potvrzení o existenci komunikace již v řízení v I. stupni. Vzhledem k zásadě koncentrace řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu) pak ani žalovaný, jako odvolací orgán nebyl povinen přihlídnout k důkazům, které žalobce, jako účastník správního řízení mohl uplatnit již v řízení v I. stupni, navíc žalobce ani v odvolacím řízení tento důkaz neoznačil. Na uvedený závěr nemá vliv žalobcem v žalobním bodu ad 3. uvedené rozhodnutí o přípustnosti stavby, resp. příloha tohoto rozhodnutí, podle něhož uvedená plocha měla být přístupovou a účelovou komunikací, sloužící i k zásobování bytového domu. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace totiž není třeba správního rozhodnutí a ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda se jedná o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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. Rovněž stejně tak k zániku pozemní komunikace není třeba žádného správního rozhodnutí. Komunikace zanikne tím, že fakticky vyjde z užívání, tedy ztratí svou dosavadní dopravní funkci. Pouze v případě, že se „*dosavadní uživatelé z řad veřejnosti od počátku jejímu hrozícímu zániku aktivně brání (např. podnětem podaným silničnímu správnímu orgánu), tak jen v takovém případě k zániku komunikace dojít nemůže*“ (srov. Stanovisko I Veřejného ochránce práv, Veřejné cesty, místní a účelové komunikace, str. 16). Ze správního spisu a ani z tvrzení žalobce nevyplývá, že by se o takový případ jednalo. Skutečnost, zda je pozemek účelovou komunikací, **je třeba posoudit podle současného zákona o pozemních komunikacích** (srov. rozsudek NSS ze dne 15.11.2007, č.j. 6Ans 2/2007-128). K tomuto účelu uvedená zpevněná plocha rozhodně neslouží, když se jedná v podstatě o využití za účelem parkování s tím, že se jedná o uzavřený prostor (z jedné strany dům, z druhé strany závora s dopravní značkou B1 zákaz vjezdu všech vozidel s dodatkovou tabulkou E13 a textem „*soukromý pozemek*“). Tento pozemek neplní účel dle zákona o pozemních komunikacích, když není uzpůsoben ani jako případná dopravní cesta pro příjezd k dalším nemovitostem, což vyplývá již i z výše zmíněného popisu této plochy. Žalobce se tak v podstatě nedomáhal ve správním řízení určení, že na této ploše

existuje tato komunikace, ale domáhal se jejího zřízení, a to za účelem využití pro zcela jiné subjekty, než je žalobce (tj. pro majitele uvedených obchodů, ti zajišťují zásobování, nikoliv žalobce). Žalobce tak nemohl být krácen na svých právech (§ 65 odst. 1 s.ř.s.) žalovaným rozhodnutím, přičemž pokud by případně majitelé zmíněných obchodů neměli umožněn jiný přístup k zásobování jejich obchodů (což zatím ze správního spisu z tvrzení účastníků nevyplyvá), tak by se mohli domáhat zajištění přístupu za tímto účelem, avšak na základě zcela jiného institutu než je užívání veřejně přístupné účelové komunikace, ale její na základě zřízení práva odpovídajícímu věcnému břemeni. Na uvedené závěry již nemají vliv další námitky uvedené v tomto žalobním bodu (ad 3.). Protože se nejedná o uvedenou veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tak není nic nezákonného na tom, když je na pozemku umístěna dopravní značka B1 – zákaz vjezdu všech vozidel s dodatkovou tabulkou „*soukromý pozemek*“, přičemž se o tento pozemek jedná, navíc pokud by žalobce brojil proti umístění dopravní značky, tak taková námitka není předmětem žalovaného rozhodnutí (navíc dopravní značka je opatření obecné povahy, žalobce má možnost využít příslušných právních prostředků v případě, že s umístěním této dopravní značky nesouhlasí). Tvrzení žalobce o tom, že na uvedené ploše „*parkují motorová vozidla, která brání zásobování...*“ žalobce nedoložil žádným návrhem na provedení důkazů o tom, že by k tomuto „*bránění*“ skutečně docházelo (argumentace soudu viz výše). Pokud by tomu tak bylo, určitě by žalobce uvedl ve správním řízení a označil důkazy týkající se tohoto údajného „*bránění*“ v zásobování obchodů. Na uvedených závěrech rovněž nemají vliv další námitky uvedené v žalobních bodech ad 4., 5. a 6. Krajský soud neshledal důvod pro zrušení žalovaného rozhodnutí z důvodu, že se správní orgán I. stupně zabýval i objasněním existence souhlasu vlastníka pozemku se zřízením pozemní komunikace na nutné komunikační potřeby, i když nebyl splněn výše zmíněný základní znak veřejně přístupné účelové komunikace. Rovněž další údajně nesprávné úvahy žalovaného, které žalobce napadl v žalobním bodu ad 5, nemohly mít vliv na výše zmíněný závěr o neexistenci zmíněné komunikace, podstatné je, že uvedená zpevněná plocha neplní výše zmíněný účel dle zákona o pozemních komunikacích, na tom nemůže nic změnit umístění dopravní značky zakazující vjezd na tuto plochu. V případě námitky uvedené v žalobním bodu ad 6. se rovněž nejedná o skutečnosti mající vliv na zákonnost žalovaného rozhodnutí. Předmětem žalovaného rozhodnutí nebylo posouzení komunikací na sousedních pozemcích (parc. č. 4213, 4003 a 2085/5). Navíc žalobce ani v odvolání ani v žalobě nenapadl závěry správního orgánu I. stupně, který již ve svém rozhodnutí uvedl, že komunikace na těchto jiných pozemcích jsou vedeny v pasportu komunikací, jako veřejně přístupná účelová komunikace, která je majetkem Statutárního města Pardubice, přičemž rovněž z tohoto rozhodnutí nevyplyvá, že by tato komunikace nebyla využívána v souladu s účelem dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pokud se týče námitky obsažené v žalobním bodu ad 7., ta se týká zajištění přístupu Hasičského záchranného sboru k uvedené nemovitosti. Tuto námitku uplatnil žalobce již v odvolání a krajský soud považuje za správný názor žalovaného, který uvedl, že uvedená zpevněná plocha a účelem zajištění tohoto přístupu HZS nemusí být v kategorii „*veřejně přístupové účelové komunikace*“, když, jak vyplývá z vyjádření HZS ze dne 20.9.2013, které si správní orgán I. stupně vyžádal (a které se opírá o charakteristiku nástupní plochy za účelem příjezdu požárních vozidel a proti požárnímu zásahu obsažené v ČSN 73080812.4.3.), touto nástupní plochou může být i travnatá plocha, jen nesmí dojít k takovým úpravám, které by bránily příjezdu požárních vozidel. Využití uvedené zpevněné plochy pro účel přístupu požárních vozidel a proti požárnímu zásahu je tak otázkou, k jejímuž řešení je povinen přistoupit vlastník nemovitosti, na které se zpevněná plocha nachází. Rovněž tento žalobní bod, stejně jako předchozí, nebyl důvodný.

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná, a musel ji proto zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal, když mu žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 18. prosince 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová