



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Ferona, a. s.**, se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, zastoupena JUDr. Janem Štainbruchem, advokátem se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2, 2) **statutární město Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, a 3) **HK Real Estate, s. r. o.**, se sídlem Škrobálkova 630, Ostrava, zastoupena JUDr. Alešem Klechem, LL.M., advokátem se sídlem Poděbradova 2738, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 9. 2016, č. j. 30 A 34/2015 - 154,

**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.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

[1] Magistrát města Hradec Králové (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 17. 7. 2014, č. j. MMHK/129609/2014, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení 3) rozhodl o umístění stavby „Novostavba skladového areálu v Hradci Králové“ (areál pro skladování, prodej a přípravu produktů pro výrobu nábytku) na pozemcích vlastněných

osobu zúčastněnou na řízení 3). Podle rozhodnutí se mělo jednat o výstavbu dvou skladovacích hal, multifunkční budovy pro prodejnu, skladu nábytkového kování a administrativního zázemí se šatnami pro zaměstnance. Dále měly být vybudovány nové komunikace, manipulační plochy, parkoviště, rozvody inženýrských sítí, vjezdové brány, osvětlení a přeložka telekomunikačních sítí.

[2] Bod 5. rozhodnutí, nadepsaný „Napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu“, zní následovně: *„Areál pro skladování, prodej a přípravu produktů pro výrobu nábytku bude napojen stávajícím sjezdem na účelovou komunikaci - ul. Kovová, která je dále napojena na místní komunikaci ulice Vážní. Způsob napojení na komunikaci ul. Kovová bude beze změny a bez úprav“* (str. 10). Dále je v rozhodnutí uvedeno na str. 29, že *„[d]opravní napojení areálu bude stávajícím sjezdem na účelovou komunikaci ul. Kovová a dále na místní komunikaci ulice Vážní. Způsob napojení na komunikaci ul. Kovová bude beze změny. Doprava z ulice Kovová bude dále výhradně vedena do ulice Vážní, Kladské a na I/11 – V. Nejedlého – Bratří Štefanů, a to jak pro vlastní výstavbu, tak i následný provoz areálu pro skladování, prodej a přípravu produktů pro výrobu nábytku. Dopravní napojení bylo odsouhlaseno Policií ČR Krajským ředitelstvím policie Královéhradeckého kraje, dopravním inspektorátem, v jejich vyjádření ze dne 16. 5. 2014, č. j. KRPH-175-81/ČJ-2014-050206, i odborem dopravy Magistrátu města Hradec Králové v závazném stanovisku ze dne 16. 4. 2014, zn. SZ MMHK/070944/2014.“* Obdobně je na str. 30 – 31 je konstatováno, že návrh *„nepředstavuje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Navržený záměr areálu bude napojen na veřejnou dopravní infrastrukturu stávajícím sjezdem na stávající veřejnou účelovou komunikaci ul. Kovová, která je dále napojena na místní komunikaci ul. Vážní a dále po zpevněných přístupových plochách.“*

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“), která byla účastníkem územního řízení, podala proti tomuto rozhodnutí odvolání. V něm uvedla, že je vlastníkem komunikace ul. Kovová i pozemku, na kterém stavba komunikace stojí. Vlastnictví komunikace nabyla v roce 1980 její výstavbou, kterou hradil její právní předchůdce, Feron a n. p. Namítla, že územním rozhodnutím udělené povolení užívat komunikace včetně ulice Kovová nelze realizovat, neboť to stěžovatelka jakožto její vlastník neumožní. Podle ní nelze v územním řízení ukládat vlastníkům jiných pozemků omezení, která niterně zasahují do jejich absolutních práv; v daném případě byla uložena povinnost umožnit provoz na pozemcích a na nich postavených stavbách ve vlastnictví stěžovatelky. Skutečnost, že nevznesla v územním řízení žádné námitky ani se neseznámila se spisem, byla podle stěžovatelky dána tím, že ji *„nemohlo napadnout, že je v územním rozhodnutí disponováno s majetkem společnosti“*.

[4] Rozhodnutím ze dne 3. 2. 2015, č. j. 17983/UP/2014/Sv, žalovaný odvolání stěžovatelky zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor dopravy, ve svém závazném stanovisku ze dne 2. 1. 2015 uvedl, že ulice Kovová je buď veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nebo místní komunikací podle § 6 odst. 1 téhož zákona; ulice Kovová tedy každopádně spadá do režimu veřejného užívání podle § 19 odst. 1 téhož zákona. Žalovaný vyšel z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 5. 2002, č. j. 24989/02/SD/Maš, jímž bylo podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích rozhodnuto o zařazení ulice Kovová včetně přilehlých chodníků do kategorie místní komunikace města Hradec Králové. Proto žalovaný dospěl k závěru, že

pokračování

ulice Kovová byla místní komunikací, byť sám zdůraznil, že to není pro předmětné řízení významné.

## II.

[5] Stěžovatelka podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Podle jejího názoru bylo možné omezit její vlastnické právo ke komunikaci ul. Kovová pouze na základě zákona a za náhradu. Rozhodnutí stavebního úřadu o zařazení ul. Kovová do kategorie místní komunikace je vůči ní neúčinné, neboť jí nikdy nebylo doručeno. Podle stěžovatelky jí byl majetek fakticky vyvlastněn poté, co odmítla osobě zúčastněné na řízení 2) komunikaci prodat za nižší než její účetní hodnotu – čtyři miliony Kč. V žalobě zopakovala, že se v územním řízení nebránila proto, že jí nenapadlo, že by v územním řízení mohlo být nakládáno s jejím majetkem.

[6] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Zjistil, že předmětná komunikace ul. Kovová byla ve vlastnictví stěžovatelky a podle jeho názoru se nemohlo jednat o místní komunikaci. Dále uvedl, že ul. Kovová sloužila a slouží osobě zúčastněné na řízení 3) dlouhodobě ke stejnému účelu, k jakému je určena v rozhodnutí o umístění stavby. Stejně tak slouží i zhruba šesti dalším společnostem, přičemž nikdy nebyly s jejím užíváním problémy. Krajský soud také zjistil, že ul. Kovová je slepou ulicí, navazující pouze na místní komunikaci ul. Vážní. Z uvedeného dovodil, že ul. Kovová byla dlouhodobě užívána, jako by byla veřejně přístupnou pozemní komunikací, a ať k tomu stěžovatelku vedlo cokoli, byla s tímto způsobem užívání srozuměna, neboť s tím konkludentně souhlasila. Podle krajského soudu nebylo sebemenších pochyb o tom, že ul. Kovová sloužila ke spojení jednotlivých nemovitostí podél ní s ostatními pozemními komunikacemi, neboť navazovala na místní komunikaci (ul. Vážní). Stěžovatelka neprokázala, že by předmětnou komunikaci užívala výlučně ona. Komunikace se ani nenacházela v uzavřeném objektu či prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud stěžovatelka nesouhlasila se závěrem o její veřejné přístupnosti, mohla zahájit řízení o určení jejího statusu podle § 142 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka mohla též podat námitky již v průběhu územního řízení. Vzhledem k tomu, že jiná přístupová cesta než ulicí Kovovou k areálu osoby zúčastněné na řízení 3) nevedla, muselo být stěžovatelce jasné, že tudy povede přístupová cesta k nově povolované stavbě skladu, což si mohla ověřit nahlédnutím do spisu.

## III.

[7] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] V kasační stížnosti namítla, že krajský soud vedl řízení způsobem odporujícím § 1, § 3, § 5 a § 115 a násl. zákona č. 99/1963, občanský soudní řád (dále „o. s. ř.“), a § 2. s. ř. s., dále zpochybnila jeho přezkoumatelnost a tvrdila, že jí byla odejmuta možnost jednat před soudem. Krajský soud jednal nezákonně již ve fázi řízení o odkladném účinku žaloby, neboť nedodržel lhůtu podle § 73 odst. 4 s. ř. s. a o odkladném účinku rozhodl po více než tři měsíce po uplynutí lhůty. Stěžovatelka dále tvrdila, že krajský soud formalisticky lpěl na literě zákona. Podle stěžovatelky byl hlavním argumentem pro zamítnutí žaloby odkaz

na koncentraci správního řízení, neboť námitky vznesené v odvolání měla údajně vznést již v územním řízení. Stěžovatelka však nemohla ani s vynaložením přiměřeného úsilí tušit, že v řízení jde o vyvlastnění jejího majetku, a tedy obcházení zákona. Podle jejího názoru s ohledem na jednání o prodeji komunikace úředníci žalovaného věděli, že komunikace patří stěžovateli a že nehodlá být omezena ve svém vlastnickém právu. Soud neprovedl žádné dokazování ohledně toho, zda je komunikace veřejně přístupná. Soud měl na stole žalobu takřka rok a půl, a přesto neučinil žádné úkony, kterými by stěžovatelku vyzval k doplnění tvrzení a k označení dalších důkazů. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů.

[9] Osoba zúčastněná na řízení 3) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že je bezpředmětné, zda se jedná o místní komunikaci podle § 6 zákona o pozemních komunikacích či o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 téhož zákona, neboť obě kategorie slouží k obecnému bezplatnému užívání podle § 19 téhož zákona. Umisťovaná stavba podle ní nebyla v rozporu s požadavky na dopravní infrastrukturu či se stanovisky dotčených orgánů.

#### IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.).

[11] V první řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Krajský soud se neopomněl vypořádat s žádným žalobním bodem a důvody, jež jej vedly k zamítnutí žaloby, v odůvodnění rozsudku logicky a dostatečně podrobně vysvětlil.

[12] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že důvodem pro zamítnutí žaloby byl odkaz na koncentraci územního řízení. Krajský soud v odůvodnění sice stěžovatelce vytkl, že své výhrady proti umístění stavby neuplatnila již v řízení před stavebním úřadem ale až v odvolacím řízení, nicméně její výhrady věcně posoudil (stejně jako žalovaný ve svém rozhodnutí). Proto se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou, že stěžovatelka nemohla tušit, že v územním řízení jde o zásah do jejího vlastnického práva, respektive jejími slovy o vyvlastnění jejího majetku, čímž zdůvodnila vznesení svých námitek až v odvolacím řízení.

[13] Důvodem pro zamítnutí žaloby byl závěr krajského soudu, že ul. Kovová, vlastněná stěžovatelkou, je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a tudíž spadá do režimu obecného užívání podle § 19 téhož zákona (viz zejména strany 6 – 7 napadeného rozsudku). Není pravdou, že by krajský soud neprovedl žádné dokazování ohledně skutkových zjištění vedoucích jej posléze k uvedenému právnímu závěru. Stěžovatelka ostatně ani nepoukazuje na konkrétní skutkový závěr, který by neměl oporu ve správním spise či v dokazování nebo byl přímo v rozporu s obsahem správního spisu či provedeným dokazováním. Krajský soud zohlednil to, že ul. Kovová je slepou ulicí, která nezbytně sloužila několika společnostem, včetně osoby zúčastněné na řízení 3), ke spojení jejich nemovitostí nacházejících se při této ulici s

pokračování

místními komunikacemi. Žádné alternativní způsoby napojení těchto nemovitostí stěžovatelka ani netvrdila. Stěžovatelka tomuto dlouhodobému užívání ul. Kovová ani nijak nebránila, z čehož krajský soud dovodil v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128) i Ústavního soudu (např. náleze ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33, nebo náleze ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10) její konkludentní souhlas s veřejným užíváním komunikace. Při splnění těchto předpokladů se nemůže ve světle této judikatury jednat o nezákonné či dokonce protiústavní omezení vlastnického práva stěžovatelky. Výklad krajského soudu není podle Nejvyššího správního soudu příliš formalistický či příliš lpící na literě zákona, jak velmi obecně uvádí stěžovatelka.

[14] Za situace, kdy stěžovatelka proti těmto nosným důvodům napadeného rozsudku nevznáší žádné konkrétní námitky, nemá Nejvyšší správní soud, vědom si mezí svého přezkumu (viz výše bod [10]), krajskému soudu co vytknout.

[15] Nutno také podotknout, že v důsledku vydání územního rozhodnutí nedochází k žádné změně ohledně napojení nemovitosti osoby zúčastněné na řízení 3) na ul. Kovová a stavba nepředstavuje nové nároky na veřejnou dopravní infrastrukturu (viz výše bod [2]). Napadená správní rozhodnutí tedy nijak nemění právní status ul. Kovová ani neukládají stěžovateli žádnou novou povinnost, jak se podle obsahu svého odvolání zřejmě domnívala. Stěžovatelka by mohla případně brojit proti eventuálnímu zvýšenému provozu na této ulici, pokud by k němu mělo v důsledku povolení stavby dojít, což však zjevně není jejím cílem – z jejích podání je zřejmé, že se brání jejímu veřejnému užívání jako takovému. Na tom, zda je ul. Kovová veřejně přístupná, či nikoliv, však rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby na pozemku osoby zúčastněné na řízení 3) vůbec nic nemění.

[16] Pokud stěžovatelka namítá, že ji měl krajský soud vyzvat k doplnění tvrzení a označení dalších důkazů, zaměňuje soudní řízení správní za řízení občanskoprávní. Správní soud není povinen účastníku řízení před rozhodnutím ve věci poskytnout poučení, že jeho tvrzení dosud nebyla prokázána, a vyzývat jej k doplnění důkazních návrhů; poučovací povinnost podle § 118a odst. 1 či odst. 3 o. s. ř. se v řízení před správními soudy neuplatní (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 5 As 140/2015 - 41, ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012 - 102, a ze dne 23. 11. 2016, č. j. 3 As 37/2016 - 36).

[17] Ani námitka odejmutí možnosti jednat před soudem není důvodná, ostatně i zde stěžovatelka zůstává v rovině vágního tvrzení. Jednání před krajským soudem proběhlo dne 6. 9. 2016 a stěžovatelka při něm byla zastoupena advokátem na substituční plnou moc, kterému byl dán prostor k vyjádření stanoviska stěžovatelky. Skutečnost, že nebyl připraven zodpovědět relevantní a očekávatelné otázky členů senátu (viz protokol o jednání na č. l. 134 – 136 spisu krajského soudu), pochopitelně nelze vytýkat krajskému soudu.

[18] Námitky porušení lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí o odkladném účinku žaloby či porušení požadavku přiměřenosti řízení před krajským soudem nejsou způsobilé zpochybnit závěr o zákonnosti napadeného rozhodnutí ve věci samé.

[19] Kasační stížnost tedy není důvodná. Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by náleželo žalovanému, protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že ani žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[21] Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by byly spojeny náklady, proto též nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.)

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

V Brně dne 6. dubna 2017

Mgr. David Hipšr  
předseda senátu