



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. Petry Venclové, Ph.D. a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry v právní věci

žalobce: **PLC Services a.s.**, IČ 28237781
sídlem Fáblovka 584, 533 52 Pardubice,
zastoupená advokátkou JUDr. Kateřinou Mojžíšovou
sídlem Třída Míru 92, 530 02 Pardubice proti

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, IČ 70892822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2021, č. j. X

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím žalovaného uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 2. 2021, č. j. X a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Správní orgán I. stupně na základě žádosti žalobce o určení právního vztahu podle ust. §

142 odst. 1 správního řádu rozhodl, že podle ust. § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), se na pozemkové parcele č. X v k. ú. Pardubice nachází pozemní komunikace v uzavřeném prostoru, objektu.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k rozsahu žaloby soud pro přehlednost žalobní námitky stručně shrnul do následujících základních žalobních bodů.
3. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť žalovaný nerozhodl o předmětu žádosti. Ačkoli žalobce v žádosti žádal o vydání rozhodnutí, zda z hlediska pozemní komunikace na pozemku parc. č. X v k. ú. Pardubice, jde o uzavřený prostor nebo objekt, žalovaný rozhodl, že se na pozemkové parcele X v k. ú. Pardubice nachází pozemní komunikace v uzavřeném prostoru, objektu. Tvrzení žalovaného tak díky jeho formulaci lze vykládat dvojím způsobem. Žalobce tvrdí, že se buď se nejedná o deklaraci stavu, že se jedná o uzavřený prostor, nebo žalovaný potvrzuje, že se o uzavřený prostor nebo objekt jedná, ale pak není jasné, z jakého hlediska. Mimo to žalovaný posuzoval předmět řízení z hledisek, ze kterých se posuzuje otázka existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, tedy otázka, která nebyla předmětem žádosti ani předmětem řízení podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.
4. Dále žalobce namítl, že danou věc nelze posuzovat podle současného stavu. V této souvislosti shrnul dosavadní vývoj vlastnictví předmětného areálu, v němž se nachází několik pozemků. Žalobce má za to, že přechodem vlastnického práva na více subjektů přestal být předmětný prostor prostorem uzavřeným. Uzavřenost prostoru je totiž možná při jeho využívání jedním vlastníkem nebo provozovatelem, nikoliv více vlastníky či provozovateli. Po zániku původního vlastníka areálu a jeho následným rozdělením na pět částí byl umožněn vjezd v podstatě komukoliv bez jakéhokoliv omezení, a to všemi původními vjezdy či vstupy. Následně část areálu odkoupila obchodní společnost PEGA HOIST, s.r.o., která se však rozhodla ignorovat práva užívání areálové komunikace dalších vlastníků nemovitostí v areálu na základě smluv o zřízení věcných břemen, a začala zakoupenou část areálu postupně oplocovat a uzavírat. Žalovaný předmět žádosti posuzoval podle současného stavu, aniž by bylo postaveno na jisto, že se jedná o stav, který je v souladu se zákonem. Žalobce má přitom za to, že k oplocení došlo v rozporu se zákonem, a žalovaný tedy svým rozhodnutím tento nezákonný stav legalizoval. Žalobce rovněž namítl, že v jeho věci žalovaný nepostupoval nestranně, když v rozhodnutí uvedl výtky vůči žalobci vůči jeho zmocněnci.
5. I za předpokladu, že by měl žalovaný věc posuzovat dle současného stavu, nepostupoval by správně. Musel by se totiž vypořádat s tím, že komunikace na pozemku parc. X v k. ú. Pardubice, byla oplocením rozdělena na dvě samostatné části. Část zpřístupňující areál žalobce je volně přístupná. Na tuto část je tedy nutné pohlížet zcela jinak, než jak tomu je v případě zbývajících částí původní areálové komunikace na tomto pozemku, které byly oplocením uzavřeny a tvoří součást nově vzniklého areálu vlastníka komunikace. Rovněž měl žalovaný přihlídnout k tomu, že se jedná o komunikaci umístěnou nejen na pozemku parc. č. X, ale i na pozemku parc. č. X v k. ú. Pardubice, který je volně přístupný. Vzhledem k tomu, že k této skutečnosti žalovaný nepřihlédl, považuje žalobce napadené

rozhodnutí rovněž za nepřezkoumatelné. Navíc rozhodnutí není řádně odůvodněno a prvostupňové rozhodnutí nebylo přezkoumáno v rozsahu všech námitek uplatněných v odvolání. Dále namítl, že žalovaný: *„[s]nad ani na místě ani nebyl, posuzuje evidentně úplně jiný prostor či areál.“*

6. Žalobce má rovněž za to, že žalovaný v řízení o žádosti vymezil okruh účastníků řízení v rozporu se zákonem a nejednal tak se všemi účastníky, konkrétně s obchodní společností SCANIA Services Pardubice Proscan a. s. Řízení podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je řízením sporným a okruh účastníků tedy měl být vymezen podle § 141 odst. 3 správního řádu. Na výsledku řízení mohou mít zájem i další osoby, které se o vedení řízení měly dozvědět.
7. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť námitky uvedené v žalobě jsou téměř totožné s námitkami uvedenými v odvolání. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
9. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí správních orgánů (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
10. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že žalobce podal dne 17. 9. 2019 žádost, upřesněnou podáním dne 21. 12. 2020, o vydání deklaratorního rozhodnutí podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu o tom, zda se podle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích z hlediska pozemní komunikace na pozemku parc. č. X v k. ú. Pardubice jedná o uzavřený prostor nebo objekt. V žádosti žalobce uvedl, že vlastník pozemku parc. č. X v k. ú. Pardubice část pozemní komunikace oplotil tak, že došlo k omezení dopravní obslužnosti areálu žalobce, bez ohledu na existenci věcných břemen. Rovněž došlo k neoprávněnému zásahu do jeho práv, neboť je mu tím bráněno v bezplatném užívání předmětné pozemní komunikace obvyklým způsobem a k účelu, ke kterému je tato komunikace určena. Podle žalobce se v případě komunikace na pozemku par. č. X v k. ú. Pardubice jedná o veřejně přístupnou pozemní komunikaci a nejedná se o uzavřený prostor nebo objekt. Omezení veřejného přístupu by bylo možné pouze na základě povolení vydaného příslušným silničním správním úřadem, které však vydáno nebylo. Dodal, že se v případě stavby oplocení umístěné na této komunikaci jedná o nepovolenou stavbu ve smyslu ust. § 129 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Dále uvedl, že společnost SCANIA Services Pardubice ProScan a.s. má být rovněž účastníkem správního řízení. Žalobce dále požadoval, aby předmětnou otázku správní orgán posuzoval ve stavu a situaci, kdy ještě nebylo její užívání omezeno vybudováním nepovolených zábran v podobě oplocení. Předmětem rozhodování by tak měl být výchozí stav, za kterého byla ve prospěch nových vlastníků nemovitostí v areálu zřizována věcná břemena. Současně požádal, aby s rozhodnutím o žádosti bylo postaveno na jisto také to, zda vlastník předmětné komunikace postupoval v souladu s právem v případě omezení přístupu k budovám.
11. Správní orgán I. stupně na základě podané žádosti rozhodl, že *podle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se na pozemkové parcele č. X k. ú. Pardubice nachází pozemní komunikace v uzavřeném prostoru, objektu.* Podle prvostupňového rozhodnutí je pozemek

par. č. X v k. ú. Pardubice z hlediska ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích umístěn v uzavřeném prostoru. Areál je oplocen, funguje v něm ostraha, vjezd je opatřen uzavíratelnou automatickou bránou a přístup do areálu je umožněn pouze dopravní obsluze, vlastníkově budov a areálu a jeho zaměstnancům. Správní orgán I. stupně uvedl, že tento stav trvá po celou dobu provozování areálu, jak za současného vlastníka, tak i jeho předchůdce. Komunikace tak byla vždy užívána výlučně jen vlastníky, nikdy nebyla a není užívána veřejností z důvodu naléhavé komunikační potřeby. Současný vlastník ani jeho předchůdce nikdy výslovně neprojevovali souhlas s veřejným užíváním této komunikace. Tato skutečnost vyplývá i ze smluv o zřizování věcných břemen upravujících vztah mezi vlastníkem areálu a ostatními osobami. K ostatním otázkám uvedeným v žádosti správní orgán I. stupně uvedl, že nejsou pro projednávanou věc relevantní.

12. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.
13. Podle žalovaného rozhodnutí byl předmět řízení dostatečně vymezen předmětnou žádostí žalobce. Nejednalo se o řízení o odstranění překážky podle ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, ani o deklaratorní rozhodnutí ohledně existence či neexistence účelové komunikace podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ani o řízení o odstranění stavby. Sám žalobce ve své žádosti určil předmět řízení, a proto nelze posuzovat otázky další. Podle žalovaného bylo o žádosti rozhodnuto v mezích zákona. Správní orgán I. stupně vedl řízení podle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, na což žalobce sám v žádosti odkázal. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně je podle žalovaného v souladu s ust. § 68 správního řádu.
14. Pro konstatování, zda se jedná z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor nebo objekt, žalovaný považuje za rozhodující faktický stav věci, nikoli vlastnická práva k jednotlivým nemovitostem. Správní orgán tak posuzuje, zda je uzavřenost areálu zřejmá. Pokud je areál oplocen a uzavřen branami, kdy režim otvírání a uzavírání bran je v plně v dispozici vlastníka či provozovatele, nelze rozhodnout jinak, než že se jedná o uzavřený prostor. Za uzavřené ve smyslu ust. § 7 odst. 2 je nutné považovat zejména prostory, které jsou uzavřeny fyzicky, a to takovým způsobem, že do nich bez svolení nelze proniknout jinak než překonáním překážky. Typicky půjde právě o areál obklopený neprostupně stávkami či obehnaný plotem či vjezdovou bránou či vrátnicí.
15. V rámci tohoto řízení musí správní orgán vycházet ze současného stavu a to stavu faktického. Pokud byl areál oplocen a uzavřen již v minulosti, aniž by proti tomu bylo brojeno, není možné se teď domáhat toho, že bylo oplocení provedeno bez povolení. Historické vazby ohledně užívání předmětného pozemku nejsou v projednávané věci rozhodující. V tomto ohledu žalovaný znovu odkázal na předmět řízení a jeho rozsah daný žalobcem.
16. Jde-li o namítané účastenství, řízení podle ust. § 142 správního řádu není řízením sporným a nepoužije se pro něj ustanovení § 141 odst. 3 správního řádu týkající se účastenství pro sporné řízení. Společnost SCANIA Services Pardubice Proscan a. s. se za účastníka řízení mohla přihlásit dle ust. § 28 správního řádu, avšak neprohlásila.
17. Podle § 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.*

18. Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích: *Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.*
19. Předně soud připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument. Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní - tzn., že na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí [*„není 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“* (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68)].
20. Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok jeho rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. nález ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, bod 24), 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. Jiný postup by ohrožoval funkčnost orgánů veřejné moci, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly (k tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 9 As 413/2018 – 43, bod 21). Z výše uvedených důvodů proto např. soud není povinen reagovat na košatou a obsáhlou žalobu stejně košatým a obsáhlým rozsudkem (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Afs 18/2015 – 48, bod 35, popř. rozsudky téhož soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019 – 93, bod 41, a ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 267/2019 – 106, bod 66). Implicitně lze samozřejmě vypořádat i důkazní návrhy účastníků řízení (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, bod 62, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2017, č. j. 9 Ads 225/2016 – 61, body 42 a 44, a ze dne 11. 7. 2019, č. j. 5 Ads 213/2018 – 25, bod 18).
21. Současně platí, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené, a proto bude soud tam, kde se se závěry správních orgánů shodne, na tyto odkazovat, event. je stručně shrne. Soud přitom není povinen hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již přesvědčivě vyslovily správní orgány (podobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 – 128, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014 – 88), resp. soud není povinen vše znovu převyprávět „vlastními slovy“ (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20).
22. Nyní k samotnému přezkumu.

Jednou ze základních náležitostí pro vydání deklaratorního rozhodnutí v řízení o určení právního vztahu podle ust. § 142 správního řádu je podání žádosti. Jedná se tedy o řízení návrhové a správní orgán není oprávněn zahájit řízení a vydat rozhodnutí z moci úřední. Protože je předmět řízení definován podanou žádostí, je správní orgán povinen rozhodnout v jejím rozsahu. Předmětem žádosti v nyní projednávané věci bylo posouzení, zda z hlediska pozemní komunikace na pozemku parc. č. X v k. ú. Pardubice, jde o uzavřený prostor nebo objekt. Tato otázka byla dostatečně vypořádána, neboť z žalovaného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že se jedná o uzavřený prostor nebo objekt. Odlišná formulace žalovaného od formulace uvedené v žádosti není způsobila tento závěr změnit. Co naopak z rozhodnutí nevyplývá, je to, že by se správní orgány zabývaly posouzením znaků účelové komunikace, jak žalobce mylně tvrdí. Předmětem řízení totiž bylo posouzení toho, zda se konkrétní pozemková komunikace, o jejíž existenci nebylo sporu, nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu. Jestliže se přitom jedná o pozemkovou komunikaci v uzavřeném prostoru, pak se dle § 7 odst. 1, 2 zákona o pozemních komunikacích jedná o účelovou komunikaci, která není přístupná veřejně.

23. Ačkoli je to žadatel, kdo vymezuje předmět žádosti, je třeba postupovat v mezích zákona. Řízení o určení právního vztahu podle ust. § 142 správního řádu představuje specifický typ řízení, které není dalším prostředkem nápravy a obrany. Nelze jej proto uplatnit pro konstatování zákonnosti či nezákonnosti určitého postupu, potažmo jeho zpětný přezkum. (srov. např. *mutatis mutandis* rozsudek NSS ze dne 7.2.2018, č. j. 9 As 330/2016-192, 3712/2018 Sb. NSS). Z tohoto důvodu tak žalovaný nemohl zpětně posuzovat, zda se v případě oplocení jednalo o nepovolenou stavbu.
24. K námitce týkající se časového hlediska pro posouzení věci krajský soud uvádí, že při jednání soudu dne 23. 2. 2022 zástupce žalobce sdělil, že k oplocení, v důsledku něhož došlo k zúžení používané pozemní komunikace, došlo nejméně 3 roky před podáním návrhu na zahájení řízení podle § 142 správního řádu. Tedy správní orgány posuzovaly faktický stav trvající nejméně po dobu tří let. Tedy nejednalo se o stav aktuálně vyvolaný svévolným uzavřením areálu. Pokud byl areál oplocen a uzavřen již v minulosti, aniž by proti tomu žalobce brojil, není možné se v nyní projednávané věci domáhat toho, že oplocení bylo provedeno v rozporu se zákonem. Nadto, jak bude uvedeno níže, ve prospěch žalobce bylo v minulosti za účelem sjednání přístupu zřízeno věcné břemeno.
25. Správní orgány postupovaly správně, co se týče přezkumu rozsahu předmětné komunikace. Žalobce v žádosti uvedl pozemek parc. č. X v k. ú. Pardubice. O tomto pozemku také správní orgány rozhodly, neboť vzhledem k dispozičnímu principu řízení nemohly rozšiřovat předmět žádosti i na ostatní pozemky, konkrétně na zmíněný pozemek parc. X v k. ú. Pardubice. Vzhledem k vymezení předmětu žádosti tak závěry o tom, zda se jednalo o uzavřený prostor nebo objekt, platí pro pozemek parc. č. X jako celek. K tomu blíže v následujících bodech.
26. Předmětem tohoto správního řízení nebylo posouzení toho, zda se v případě oplocení jednalo o nepovolenou stavbu. Relevantní skutečností, kterou se správní orgány měly a mohly zabývat, je určení, zda se pozemní komunikace nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu, a to je třeba posoudit z následujících hledisek.
27. Veřejně nepřístupná účelová komunikace je zákonem definována jako pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo

provozovatele uzavřenému prostoru nebo objektu. Není přístupná veřejně, ale pouze v rozsahu a způsobem, který určí vlastník nebo provozovatel. Uzavřeným prostorem jako jedním z pojmových znaků veřejně nepřístupné účelové komunikace je třeba rozumět prostor fakticky uzavřený takovým způsobem, že do něj bez souhlasu vlastníka nebo provozovatele nelze vstoupit jinak, než překonáním překážky (například závory nebo brány). K tomu, zda jde o uzavřený prostor, je třeba zkoumat charakter daného areálu, ale i účel jeho užívání. Dále z definice veřejně nepřístupné účelové komunikace vyplývá, že slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu a tento vlastník nebo provozovatel může určit způsob a rozsah, v jakém bude tato pozemní komunikace užívána. Vlastník nebo provozovatel může rovněž stanovit další speciální pravidla, která jdou nad rámec obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to s ohledem na využití a účel uzavřeného prostoru.

28. Předmětný pozemek je oplocen a uzavřen bránou, která se otvírá v režimu stanoveným vlastníkem komunikace. Sám žalobce uvedl, že vjezd do jeho areálu je na noc uzavřen. Tedy je zřejmé, že areál nemůže být užíván neomezeným okruhem osob a není veřejně přístupný každému. Na základě výše uvedených kritérií je tak nepochybné, že se nachází v uzavřeném prostoru či objektu. Jak vyplývá ze správního spisu a jak tuto skutečnost sám potvrdil žalobce při jednání soudu, k užívání pozemní komunikace na pozemku parc. č. X v k. ú. Pardubice bylo žalobci v minulosti zřízeno věcné břemeno. Žalobce dokonce v žalobě i při jednání soudu uvedl, že vedl soudní řízení z práva odpovídajícího věcnému břemenu, avšak jeho právo zaniklo. Žalobce soudní řízení ukončil, ve věci nebylo meritorně rozhodnuto. Tato skutečnost pak svědčí o tom, že si žalobce již v minulosti byl vědom, že se jedná o uzavřený prostor, protože v opačném případě by nebyla potřeba upravovat přístup cesty prostřednictvím zřízení věcného břemene či soukromoprávními smlouvami. K tomu lze uvést, že žalobci nic nebrání v tom, aby se domáhal zřízení nového věcného břemene za náhradu. Jinak řečeno, za daného skutkového stavu je na žalobci, aby svůj přístup řešil v rovině soukromoprávní, nikoli v rovině veřejnoprávní. Podpůrně lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 4392/2010 ze dne 30. 10. 2012: *„Jestliže má vlastník jiné nemovitosti v uzavřeném areálu potřebu užívat cizí účelovou komunikaci a její vlastník mu k tomu nedá svolení, může se vlastník jiné nemovitosti za podmínek § 151o odst. 3 obč. zák. domáhat, aby mu bylo k účelové komunikaci za náhradu zřízeno věcné břemeno. Svolí-li však vlastník účelové komunikace k užívání, aniž by k tomu jinému zřídil právo, může svolení kdykoliv odvolat.“* (Na toto rozhodnutí navázala judikatura vztahující se k § 1029 o. z., např. rozsudek NS č. j. 122 Cdo 3477/2019 ze dne 23. 6. 2020).
29. Podle žalobce se může jednat o uzavřenost prostoru při jeho využívání vlastníkem nebo provozovatelem, nikoliv vlastníky nebo provozovateli. V této souvislosti je však třeba zmínit, že podmínka uzavřenosti prostoru nesměřuje na vlastnickou uzavřenost, tedy prostor nemusí být vlastněn výlučně jediným subjektem. Jak vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 193/2016-34 ze dne 12. 7. 2018 [22]: *„Text § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích hovoří o vlastníkově uzavřeného prostoru nebo objektu. Ze samotného textu zákona tedy nevyplývá, jaký režim mají účelové komunikace v uzavřeném prostoru, v němž vlastní jednotlivé nemovitosti více vlastníků. Důvodová zpráva k citovanému ustanovení na tuto otázku také neodpovídá a z příkladného výčtu uzavřených prostor a objektů („domovní nebo tovární dvory, komunikace v lomech, povrchových dolech, vojenských újezdech, ale též*

např. autobusová nádraží a komunikace v prostorách nádraží ČD, civilních letišť, ve velkokapacitních garážích a pod.“) vyplývá pouze to, že typickým případem jsou situace, kdy celý uzavřený prostor či objekt vlastní jeden subjekt. Z toho však nelze dovozovat, že pouhá skutečnost, že v uzavřeném prostoru je více nemovitostí různých vlastníků, zakládá veřejný charakter účelových komunikací v tomto prostoru. Podmínka uzavřenosti prostoru stanovená v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nesměřuje na uzavřenost vlastnickou (tj. že prostor musí být vlastněn jediným subjektem), ale na uzavřenost v tom smyslu, že prostor není přístupný veřejnosti a komunikace proto není veřejně užívaná ani nemá potencialitu veřejně užívaná být.“

30. Rovněž nebylo v dané věci třeba zkoumat možnost obecného užívání, neboť důsledkem veřejně nepřístupné účelové komunikace je právě nemožnost jejího obecného užívání, čímž se liší od účelové komunikace veřejně přístupné. Dále soud poukazuje na další relevantní pasáž ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 193/2016-34 ze dne 12. 7. 2018 [34]: *„Nedůvodná je též námitka stěžovatelky, že v řízení o návrhu na určení veřejné přístupnosti účelové komunikace nemůže silniční správní úřad deklarovat, že účelová komunikace je neveřejná, za situace, kdy navrhovatel uskutečňuje prostřednictvím této komunikace svou nevyhnutelnou komunikační potřebu. Jak již NSS uvedl výše, je nevyhnutelná komunikační potřeba znakem veřejných účelových komunikací, který je nutné zkoumat. To ovšem neznamená, že existuje-li naléhavá komunikační potřeba vlastníka nemovitosti, není již třeba zkoumat cokoli dalšího (např. souhlas vlastníka účelové komunikace s veřejným užíváním) a je vyloučena aplikace § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Zkoumání naléhavé komunikační potřeby má zajistit proporcionalitu zásahu do vlastnického práva vlastníka účelové komunikace, nikoliv bez dalšího garantovat přístup k nemovitosti jejímu vlastníkovu skrze veřejnoprávní institut veřejně přístupné účelové komunikace. Takový výklad by mj. zcela popíral soukromoprávní úpravu práva cesty.“* Tedy to, že je u žalobce dána nutná komunikační potřeba, v žádném případě nevylučuje možnost posouzení věci jako pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, neboť, jak již uvedeno, přístup žalobce lze řešit v rovině soukromoprávní.
31. Neobstojí ani námitka, že žalovaný *„[s]nad ani na místě ani nebyl, posuzuje evidentně úplně jiný prostor či areál.“* Z úředního záznamu ze dne 16. 12. 2020 vyplývá, že bylo provedeno místní šetření a ohledání na místě a to za účasti jak žalobce, tak jeho obecného zmocněnce. Součástí tohoto záznamu je fotodokumentace areálu, z níž je patrné, že předmětný pozemek je oplocen a uzavřen bránou. Stejný závěr vyplývá i z úředního záznamu ze dne 28. 5. 2020 a ze dne 24. 2. 2020.
32. Žalobce rovněž odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2018, č. j. 9 A 332/2014-132, když se dovolával nutnosti posouzení historického vývoje v dané věci. Krajský soud v obecné rovině souhlasí s tím, že nelze odhlédnout od relevantních souvislostí, avšak současně opakuje, že ve věci žalobce nedošlo k náhlému uzavření areálu, svůj přístup řešil žalobce již v minulosti prostřednictvím institutu věcného břemene, což svědčí o jeho vědomosti o tom, že se nejednalo o obecně přístupnou pozemní komunikaci. Pokud jde o odkazovaný rozsudek, ten vycházel ze zcela jiných skutkových okolností, kdy právě rozhodnutím správního orgánu došlo k uzavření části botanické zahrady: *„Uzavřený prostor nemůže vzniknout až tím, že správním rozhodnutím správní orgán uzavře veřejně přístupnou účelovou komunikaci do areálu. Podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích silniční úřad totiž vůbec o uzavření prostoru nerozhoduje (nejde o konstitutivní*

rozhodnutí). Úřad pouze deklaruje, že se jedná o uzavřený prostor, z čehož poté vyplývá, že komunikace v něm podléhá režimu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.“

33. Jde-li o namítané účastenství dalších osob, žalobci přísluší pouze námitky těch skutečností, které jsou způsobilé ovlivnit jeho veřejné subjektivní právo podle ust. § 65 odst. 1 či odst. 2 s. ř. s. Jinak řečeno, žalobce se nemůže domáhat zrušení žalovaného rozhodnutí z důvodu jakéhokoliv namítaného chybného posouzení správním orgánem v dané věci či z důvodu jakékoliv procesní vady, která předcházela vydání žalovaného rozhodnutí. Žalobce ani netvrdil, v čem konkrétně tímto postupem došlo k zásahu do jeho veřejného subjektivního práva. K této žalobní námitce tak žalobce není aktivně legitimován.
34. Na závěr krajský soud uvádí, že nesouhlas žalobce s odůvodněním a závěry napadeného rozhodnutí nezpůsobuje jeho nepřekoumatelnost (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.). Nepřekoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce o tom, jak podrobně by mu mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Krajský soud po posouzení napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že není nepřekoumatelné, z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozhodnutí je řádně odůvodněno a je plně srozumitelné. Pokud šlo o tvrzení žalobce, že se žalovaný dopustil proti němu a jeho zmocněnci nedůvodných výtek v žalovaném rozhodnutí, pak je třeba uvést, že žalobce jednak výtky nekonkretizoval, jednak netvrdil, které skutečnosti měly být žalovaným v důsledku toho vyhodnoceny v rozporu se zákonem. Z uvedených důvodů vyhodnotil soud námitku jako nezpůsobilou zvrátit závěr soudu o nedůvodnosti žaloby.
35. S ohledem na výše uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.
36. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v ust. § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., když žalobce nebyl v soudním řízení úspěšný a žalovanému jako správnímu orgánu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Běžnou úřední činnost by přesahovaly zejména náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2012, č. j. 2 As 45/2012-11, ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 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 22. června 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu