



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Centrum služeb pro silniční dopravu, IČ 70898219**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem JUDr. Jakubem Fröhlichem
sídlem Spálená 5, Praha 1

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

za účasti: **Industrial Trade Services a.s.**
sídlem Na spravedlnosti 1533, Zelené Předměstí, 530 02 Pardubice
zastoupený advokátkou Mgr. Danou Libochowitzovou,
sídlem Dražkovice 181, 533 33 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 16. 9. 2022,
č. j. KrÚ 73819/ODSH/2022/Sv,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobě zúčastněné na řízení se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

1. 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 9. 5. 2022, č. j. MmP 53781/2022, kterým bylo podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), a podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“ nebo „zákon o PK“), rozhodnuto tak, že na pozemku parc. č. 2436/15 v katastrálním území Pardubice se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, která by odpovídala § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Žalobce odůvodnil žalobu následujícím způsobem:
2. Žalobce předně uvedl, že důvody žalovaného rozhodnutí „*nejdou správně vyložené*“ a že „*krajský soud tak své rozhodnutí zatížil vadou nesprávného právního posouzení*“ (žalobce měl zřejmě na mysli nikoliv krajský soud, ale krajský úřad). Žalobní body pak specifikoval žalobce v části IV. žaloby, uvedl námitky proti důvodům žalovaného rozhodnutí, ve kterých žalovaný spatřoval nesplnění podmínek pro posouzení otázky, zda na pozemku parc. č. 2436/15 se nachází veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (dále v textu jako „*parc. č. 2436/15*“ nebo „*předmětný pozemek*“ nebo „*rozšíření cesty*“). Namítl, že byla splněna podmínka v existenci komunikační potřeby. Poté nejprve uvedl, že žalované rozhodnutí vychází z úvahy, že vytvořením věcného břemene k cestě ležící na pozemku parc. č. 2468/1 (dále v textu jen jako „*cesta na pozemku parc. č. 2468/1*“ nebo „*hlavní cesta*“) vyslovil původní vlastník (tedy Policie ČR) při převádění pozemků nesouhlas k jejich veřejnému užívání. Judikatura NSS však k tomu uvádí, že z uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene lze pouze obvykle vyvozovat chybějící vůli vlastníka předmětné komunikace určit ji k veřejnému užívání a že pro „*správné posouzení je tedy potřeba zkoumat vůli a důvody původního vlastníka při zřizování věcného břemene, což napadené rozhodnutí nečiní a nijak nevysvětluje, z čeho vychází při závěru, že stanovením věcného břemene měla policie za cíl vyloučit veřejnost z obecného užívání.*“ Podle názoru žalobce úmyslem Policie při tvorbě věcných břemen nebylo vyloučit veřejnost z obecného užívání hlavní cesty, respektive pozemku, na kterém leží, když původní i aktuální vlastník tolerovali existenci cyklotrasy a tolerovali pohyb osob a vozidel po hlavní cestě nejen pro přístup na jednotlivé pozemky dle věcných břemen, ale i na příklad pro přechod mostu „Zelňáku“. Podle názoru žalobce tak byla splněna tato podmínka pro uznání komunikace na pozemku parc. č. 2436/15 za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tedy podmínka věnování široké veřejnosti k užívání, když nebylo prokázáno, že by zřízením věcného břemene hlavní cestě při převádění pozemků od policie ČR bylo úmyslem původního vlastníka vyloučit veřejnost z užívání i předmětné komunikace. Tedy podmínka věnování široké veřejnosti k užívání byla splněna, když nebylo prokázáno, že by zřízením věcného břemene k hlavní cestě při převádění pozemků od Policie ČR bylo úmyslem původního vlastníka vyloučit veřejnost z užívání i předmětné komunikace (tedy komunikace ležící na pozemku parc. č. 2436/15). Posouzení využívání hlavní cesty je významné pro závěr o využívání jejího rozšíření na pozemku parc. č. 2436/15, které z povahy věci kopíruje využívání hlavní cesty, žalované rozhodnutí se proto chybně odmítá zabývat důkazy a tvrzeními, které směřují k využívání hlavní cesty. Žalované rozhodnutí při posouzení veřejné přístupnosti rozšíření cesty vychází ze stavu hlavní cesty, na jednu stranu odmítá posuzovat charakter hlavní cesty, ale zároveň se opírá o zřízení věcného břemene k hlavní cestě pro vyloučení z užívání

rozšíření cesty veřejnosti. V části V. žaloby pak žalobce brojí proti druhému důvodu žalovaného rozhodnutí, který spatřuje žalovaný v nesplnění další podmínky pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace, zahrnující nesplnění podmínky v existenci nutné komunikační potřeby. Podle názoru žalovaného rozšíření cesty slouží pouze žalobci, když v době místního šetření správního orgánu byl vstup na pozemky žalobce uzavřen branou. Fakt, že navazující pozemky žalobce jsou připojeny na rozšíření cesty branou, nijak nebrání dalšímu využívání rozšíření cesty veřejností, tu lze využít například pro zastavení a stání vozidel. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

3. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen jako „s.ř.s.“), přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:
4. Mezi účastníky nejsou sporné a ze správního spisu vyplývají následující rozhodné skutečnosti:
5. Žalobce dne 21. 1. 2022 podal žádost o určení právního vztahu dle ustanovení § 142 správního řádu, kdy požádal o vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že na pozemku parc. č. 2436/15 v k.ú. Pardubice (jak soud již výše uvedl, bude dále uváděno jako „*předmětný pozemek*“ nebo „*rozšíření cesty*“) se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ustanovení § 2 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán I. stupně této žádosti nevyhověl, když deklaratorními rozhodnutími vyslovil, že na zmíněném pozemku se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ze zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že nebyly splněny tři podmínky pro to, aby bylo deklarováno, že by komunikace v předmětném pozemku měla být považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, když nebyla splněna podmínka věnování široké veřejnosti, nezbytně nutné komunikační potřeby, dopravního významu, přičemž byla splněna jen podmínka zahrnující znatelnost v terénu. Žalovaný v odvolacím řízení dospěl k závěru, že komunikace na předmětném pozemku je jedinou přístupovou cestou z pozemku parc. č. 2468/1 na pozemek žalobce, parc. č. 2436/6, vše v kat. území Pardubice, tedy že v terénu neexistuje jiná alternativní komunikace a na rozdíl od správního orgánu I. stupně dospěl k závěru, že podmínka nutné komunikační potřeby v dané věci splněna byla. V případě nesplnění dalších podmínek pro posouzení komunikace na předmětném pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace se žalovaný ztotožnil s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, když dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky zahrnující věnování široké veřejnosti (čili jedná se o podmínku existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace – poznámka krajského soudu) a dále nebyla splněna podmínka dopravního významu (jedná se o podmínku spojení pozemku s veřejnou komunikací – poznámka krajského soudu). Žalovaný pak vycházel z následujících skutkových okolností, které nejsou předmětem sporu a žalobce je ani v žalobě nepopřel:
6. Žalobce je vlastníkem pozemku parc. č. 2436/6, ke kterému nabyl užívací právo na základě smlouvy o předání majetku státu a o změně příslušnosti hospodařit s tímto majetkem ze dne 3. 9. 2014 od České republiky – Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, když tento pozemek, stejně jako uvedené zmíněné pozemky parc. č. 2468/1 a předmětný pozemek parc. č. 2436/15 byly v minulosti součástí uzavřeného vojenského areálu, jehož vlastníkem byla Česká republika s právem hospodaření Ministerstva obrany s předmětnými pozemky.

V roce 2014 po zániku vojenského areálu došlo k převodu majetku na ostatní subjekty a při těchto převodech majetku byla zřizována i věcná břemena – práva služebnosti, a to hlavně k základní komunikaci parc. č. 2468/1, 2442/5 (tedy zejména se jednalo o věcná břemena – práva služebnosti k hlavní komunikaci na parc. č. 2468/1, tedy jedná se již o výše zmíněnou „hlavní cestu“). Předmětný pozemek parc. č. 2436/15, který se nachází mezi výše zmíněnou hlavní cestou (komunikací na parc. č. 2468/1) a pozemkem žalobce č. 2436/6 Policie České republiky směnila se společností Industria Trade Service, a. s., kdy současně pro ni bylo zřízeno věcné břemeno – služebnost cesty a stezky ve prospěch této společnosti s povinností k uvedené hlavní cestě (komunikace na parc. č. 2468/1 a dále k parc. č. 2442/5, která na uvedenou hlavní cestu navazuje). Základní problémem však bylo, že pro žalobce toto věcné břemeno zřízeno nebylo, tedy žalobce nemá umožněn přístup ke svému pozemku parc. č. 2436/6 z hlavní cesty (komunikace na parc. č. 2468/1) a z parc. č. 2440/5 přes předmětný pozemek parc. č. 2436/15 (tedy nemůže se dostat k nemovitosti jím užívané z hlavní cesty přes předmětný pozemek, tedy přes rozšíření cesty). Žalobce ve správním řízení a potažmo i v žalobě tvrdil, že na předmětném pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nachází, žalovaný se s tímto názorem neztotožnil, a vycházel hlavně ze skutečnosti, že nebyla splněna podmínka pro posouzení této komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace, zahrnující existenci souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace. Dále žalovaný dospěl k závěru, že nebyla splněna další podmínka pro deklaraci komunikace na předmětném pozemku, tedy rozšíření cesty, a to existence spojení pozemku s veřejnou komunikací. Se závěry žalovaného správního orgánu se krajský soud ztotožnil, a to s následujícími důvody:

7. Právní režim pozemních komunikací upravuje 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.
8. 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.
9. 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.

10. Z právní úpravy a navazující ustálené a bohaté judikatury vyplývá, že komunikace bude mít charakter veřejně přístupné účelové komunikace, a to ze zákona, bude-li naplňovat vymezené pojmové znaky. O účelovou komunikaci se jedná, jakmile dojde ke kumulativnímu splnění čtyř znaků: a) znatelnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128, ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 - 59 a další).
11. Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém 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 vymezování 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).“*
12. Dále Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí uvedl, že na tuto starší prvorepublikovou judikaturu je možno navázat i v současnosti, neboť je řešen tentýž problém, a to proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu spočívajícího v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se přitom 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.

13. V návaznosti na závěry obsažené ve shora citované judikatuře (vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č.j. 2 As 44/2011 - 99, srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz), tak je možno z hlediska vzniku účelové komunikace obecně vymezit následující základní modelové situace: 1) účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; 2) účelová komunikace vznikla a existuje, aniž by s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.
14. V každém konkrétním případě tak bude nutno zkoumat, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS), a rovněž je nutno rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č.j. 5 As 36/2010 - 204, dostupný na www.nssoud.cz). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.
15. V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 - 141).
16. 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 nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. 268/06, že 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 (k tomu srov. i rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č.j. 1 As 76/2009 - 60). Pokud ale byl souhlas udělen předchozím vlastníkem, nemá vliv na charakter pozemní komunikace jako účelové skutečnost, že další vlastník upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, pokud je pozemní komunikace užívána i třetími osobami. K souhlasu vlastníka je třeba uvést, že 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, spížní. 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.

17. V souladu se zásadou proporcionality pak musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejímž primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. i co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tak musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území, jejíž provedení je úkolem silničního správního úřadu.
18. V dané věci je stěžejní otázkou to, zda původní vlastník – Česká republika s právem hospodaření Ministerstva obrany svým aktivním jednáním jasně deklarovala, zda komunikace na předmětném pozemku nechce věnovat široké veřejnosti. Odpověď na tuto otázku v podstatě vyplývá již z pouhé skutečnosti, že komunikace, tedy i předmětná komunikace, se nacházely v uzavřeném vojenském areálu, přičemž, jak uvedl i žalovaný v žalovaném rozhodnutí a žalobce to nepopřel ani v žalobě, v místě styku pozemku parc. č. 2468/1 (tj. hlavní cesty sousedící s předmětným pozemkem, přes který by chtěl žalobce nechal zajistit přístup ke svému pozemku parc. č. 2436/6 prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, byla v minulosti umístěna závora a kontrolní stanice se stálou hlídkou, která „*kontrolovala vstup osob a vozidel*

do areálu, přičemž tento stav trval do roku 2014.“). Z tohoto důvodu, jak správně uvedl žalovaný, se do roku 2014 ve vojenském areálu, kde se nacházel předmětný pozemek, žádné veřejně přístupné účelové komunikace nenacházely, tedy již tehdy tento původní vlastník tímto svým jednáním, umístěním závory, vyslovil kvalifikovaný nesouhlas se vstupem třetích osob do tohoto areálu, tedy i na předmětnou komunikaci (což v podstatě vyplývá z charakteru celého areálu jako uzavřeného vojenského prostoru), a již tato skutečnost sama o sobě nemůže svědčit o splnění podmínky spočívající v existenci souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace. Tedy již tento důvod postačoval k vydání žalovaného rozhodnutí. Nesplnění této podmínky vyplývá i ze skutečnosti, že po zániku vojenského areálu došlo k převodu majetku na ostatní subjekty, přičemž při převezech těchto majetků byla zřizována věcná břemena – práva služebnosti, hlavně ke komunikaci p. č. 2468/1, tedy k hlavní cestě, ve prospěch jednotlivých vlastníků a uživatelů sousedních nemovitostí, přičemž toto věcné břemeno bylo zřízeno i ve prospěch vlastníka předmětného pozemku, tedy společnosti Industrial Trade Service, a. s., z čehož tedy jasně vyplývá, že vlastník svým aktivním jednáním jasně deklaroval, že komunikaci nechce věnovat široké veřejnosti. Ostatně ani tento charakter tyto komunikace mít nemohly, neboť již od počátku jejich vzniku ten souvisel nepochybně s existencí vojenského areálu v dané lokalitě, čili logicky se nemohlo jednat o veřejně přístupné účelové komunikace z důvodu existence nesouhlasu jasně projeveného s užíváním komunikací, nacházejících se v předmětném areálu, tedy i předmětné komunikace (rozšíření cesty), o čemž svědčí kontrolovaný způsob vstupu osob a vjezdu vozidel do celého areálu při využití závory. Skutečnost, že věcné břemeno nebylo zřízeno k pozemku 2436/15, i když přes tento pozemek vedla jediná přístupová cesta k pozemku ve vlastnictví žalobce, ale toto věcné břemeno bylo zřízeno pro jiné vlastníky, tak sama tato skutečnost ještě neznamená, že byl dán souhlas původního vlastníka s obecným užíváním komunikace na předmětném pozemku, když se zřejmě jednalo pouze o pochybení při uzavírání občanskoprávních smluv týkajících se zřizování věcných břemen. To však nelze zhojit tím, že jedině na předmětném pozemku bude prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu deklarováno, že se tam nachází veřejně přístupná účelová komunikace, jak si mylně představuje žalobce. Ostatně to již vyplývá z původního určení původního pozemku, který byl součástí uzavřeného vojenského areálu, a byl tak dán nesouhlas původního vlastníka s užíváním této komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž existenci tohoto nesouhlasu nelze vyvrátit či popřít tvrzením žalobce o tom, že vlastník „*toleruje existenci cyklotrasy a toleruje pohyb osob a vozidel po hlavní cestě*“ a že dle žalobce nebylo úmyslem „*policie při tvorbě věcných břemen vyloučit veřejnost z obecného užívání hlavní cesty, respektive pozemku, na kterém leží.*“ Skutečnost, že hlavní cesta sousedící s komunikací na předmětném pozemku je veřejností využívána, nemůže mít na výše uvedené závěry soudu vliv, neboť charakter těchto komunikací byl dán již v době jejich vzniku, který souvisí s existencí uzavřeného vojenského areálu. Právě ze skutečnosti, že po zániku byly uzavírány smlouvy o zřízení věcných břemen ve prospěch nových vlastníků či uživatelů v projednávané věci svědčí o tom, že původní vlastník si byl vědom této skutečnosti, tedy že tyto komunikace a zejména komunikace na předmětném pozemku nebyly od jejich počátku „veřejně přístupnými účelovými komunikacemi“, když souhlas k jejich užívání veřejností dán nebyl, resp. byl dán nesouhlas s jejich užíváním, protože v opačném případě, kdyby se jednalo o veřejně přístupné účelové komunikace, tak by bylo nadbytečné takové smlouvy vůbec uzavírat, protože vlastníci nemovitostí sousedících s hlavní cestou by měli zajištěn přístup ke svým nemovitostem z hlavní cesty

z titulu existence veřejně přístupných účelových komunikací. Je sice možné zřídit věcné břemeno k užívání komunikace, která se již v minulosti stala veřejně přístupnou účelovou komunikací, ale to není případ, který by nastal v dané situaci, kterou posuzoval žalovaný. Nebylo tedy třeba, jak žalobce namítal, dále zkoumat „*vůli a důvody původního vlastníka při zřizování věcného břemene*“, když tyto jasně vyplývají z již uvedených skutečností. V dané věci tak právě skutečnost, že původní vlastník pozemku upravil právo cesty a jízdy formou zřízením věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob (srov. k tomu i rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60).

19. Již nesplnění této podmínky existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku v daném případě postačovalo pro vyslovení závěru ve formě deklaratorního rozhodnutí o tom, že na předmětném pozemku neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace.
20. V projednávané věci však nebyla splněna i další podmínka týkající se dopravního významu užívání komunikace na předmětném pozemku. Podkladem pro vydání zmíněného deklaratorního rozhodnutí byly skutečnosti zjištěné při místním šetření dne 16. 3. 2022, z nichž vyplývá, že v místě, kde se stýká předmětný pozemek s pozemkem žalobce (p. č. 2436/6), se nachází vjezdová brána, předmětná komunikace neplní dopravní význam pro širokou veřejnost, když vede jen k uzavřenému areálu žalobce, který jako vlastník sousedního pozemku si sám upravuje vjezd na svůj pozemek, přičemž nebylo prokázáno, že by tento předmětný pozemek byl veřejností využíván jako veřejně přístupná účelová komunikace. Na této skutečnosti nemůže měnit nic tvrzení žalobce, že tohoto předmětného pozemku lze využívat „*např. pro zastavení a stání vozidel, objíždění nebo předjíždění atd.*“ Dopravní význam (tedy podmínka spočívající ve spojení pozemku s veřejnou komunikací) je dán tehdy, když je naplněn účel, ke kterému veřejně přístupná účelová komunikace má sloužit, tedy 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 (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), přičemž pouhé parkování či objíždění vozidel v souvislosti s dopravou po hlavní cestě (na par. č. 2468/1) tuto podmínku splňovat nemůže.
21. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).
22. O nákladech řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s.ř.s. a podle § 60 odst. 7 s.ř.s. (výroky II, III.), když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Pro přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení nebyly dány důvody zvláštního zřetele hodné.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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 § 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.

Pardubice 14. června 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předsedu senátu

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl předsedou senátu JUDr. Janem Dvořákem, ve věci

žalobce: **Centrum služeb pro silniční dopravu, IČ 70898219**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem JUDr. Jakubem Fröhlichem
sídlem Spálená 5, Praha 1

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

za účasti: **Industrial Trade Services a.s.**
sídlem Na spravedlnosti 1533, Zelené Předměstí, 530 02 Pardubice
zastoupený advokátkou Mgr. Danou Libochowitzovou,
sídlem Dražkovice 181, 533 33 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 16. 9. 2022,
č. j. KrÚ 73819/ODSH/2022/Sv,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 14. 6. 2023, č. j. 52 A 73/2022-37, se mění tak, že na poslední straně rozsudku se opravuje datum vydání tohoto rozsudku tak, že datum vydání rozsudku je 14. června 2023.

Odůvodnění:

1. V uvedené části zmíněného rozsudku se při vyhotovování jeho originálu vyskytly zjevné nesprávnosti, k nimž došlo v písemném vyhotovení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 6. 2023. Tyto nesprávnosti spočívaly v mylném uvedení roku vydání zmíněného rozsudku, kdy byl místo roku 2023 uveden rok 2022.
2. Předseda senátu tak v souladu s ustanovením § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), uvedené zjevné nesprávnosti tímto usnesením opravil.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech 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 § 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 27. června 2023

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu