



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Tomáše Blažka a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **M. K.**
zastoupen advokátem Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M.
sídlem Václavské náměstí 76, 561 51 Letohrad

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

za účasti: **Městys Doudleby nad Orlicí**
sídlem Dukelská 68, 517 42 Doudleby nad Orlicí

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2024, č. j. KUKHK-22887/DS/2024-3 (Ma),

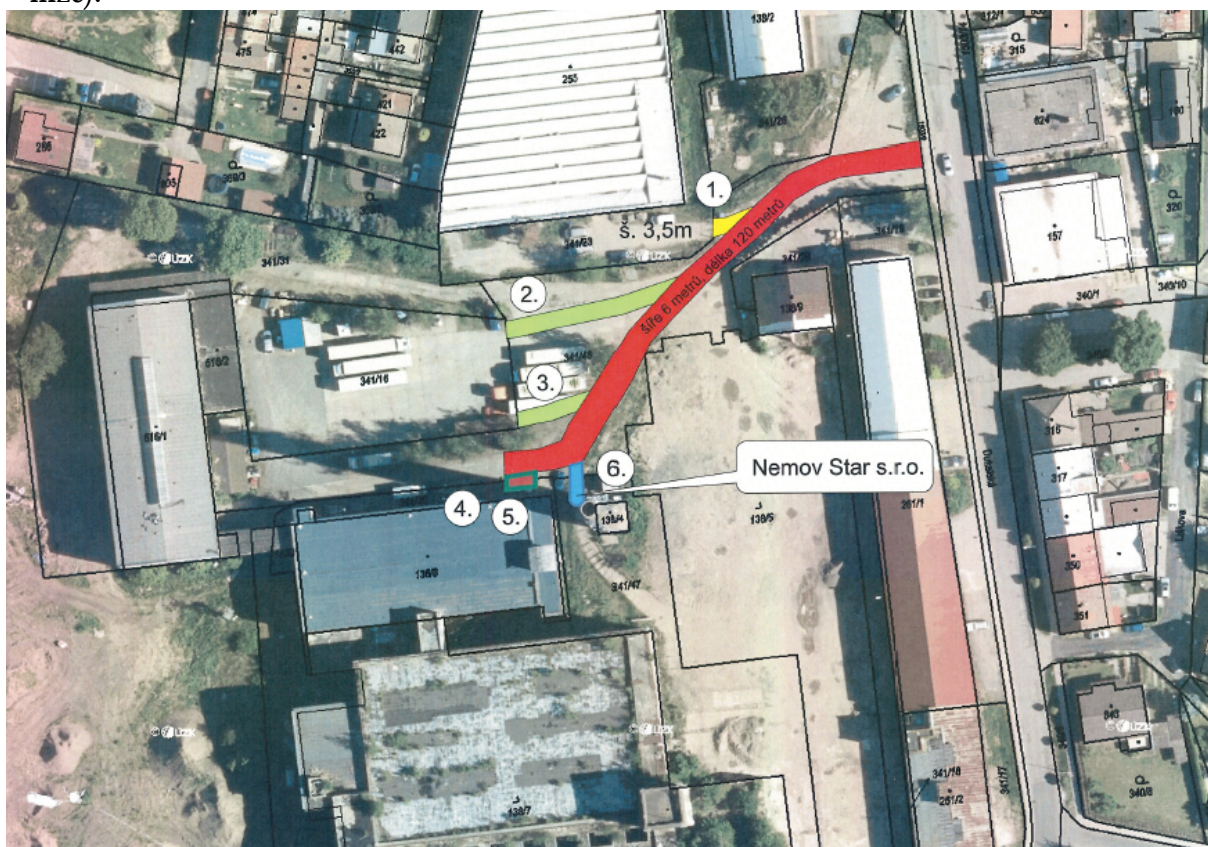
takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Městský úřad Kostelec nad Orlicí (dále také jen „správní orgán I. stupně“) na žádost společnosti PIZZA Taverna, s. r. o., IČ 25253000, se sídlem U Stadionu 1066, 516 01 Rychnov nad Kněžnou (dále také jen „žadatelka“), ze dne 22. 7. 2020 vydal dne 23. 4. 2024 rozhodnutí ve věci určení existence veřejné přístupové účelové komunikace pod č. j. MUKO-34439/2024-nk, sp. zn. 5985/2020 (dále též „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým deklaroval, že na části pozemku parc. č. XA (před dělením poz. parc. č. XB) v k. ú. xx existuje veřejně přístupná účelová komunikace o šířce 6 metrů a délce 120 metrů, v jejím průběhu určil pro vlastníky okolních pozemků celkem šest přístupů k jejich nemovitostem, průběh veřejné přístupné účelové komunikace vymezil současně odkazem na grafickou přílohu, kterou učinil nedílnou součástí rozhodnutí (grafická příloha viz níže):



2. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že namísto definování jednotlivých přístupů vymezil průběh a rozsah veřejně přístupné komunikace (dále také jen „VPÚK“) odkazem pouze na grafickou přílohu prvoinstančního rozhodnutí, ve zbytku rozhodnutí potvrdil.
3. Napadené rozhodnutí je v pořadí třetí odvolací rozhodnutí, které žalovaný v dané věci vydal.
4. Dále v textu tohoto rozsudku uváděné pozemky (i další nemovitosti) se všechny nacházejí v obci a katastrálním území Doudleby nad Orlicí, proto nebude tento údaj vždy u jednotlivých nemovitostí nadále uváděn.
5. Krajský soud poznamenává, že souběžně s řízením o této žalobě je vedeno u zdejšího soudu řízení i o žalobě žadatelky, a to pod sp. zn. 30 A 65/2024.

II. Shrnutí obsahu žaloby

6. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí orgánu I. stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Má zato, že napadené rozhodnutí nese prvky libovůle žalovaného, když z jeho odůvodnění je patrné, že se snažil rozhodnout tak, aby nepřisvědčil žádné z jeho námitek, když je buď fakticky vypořádal v rámci odvolacích námitek jiného účastníka, nebo je reflektoval úpravou výroku prvoinstančního rozhodnutí.
7. Žalobce vyslovil nesouhlas rovněž s tím, jak se žalovaný vypořádal s jeho námitkou selektivního přístupu k účastenství L. S. a L. D.. Stejně tak se domnívá, že žalovaný nesprávně vypořádal i jeho námitku týkající se užívání stavby žadatelky v rozporu s povoleným účelem.
8. Žalobce dále spatřuje nesprávnost v tom, že správní orgány neprovedly výsledek jím navržených svědků (členů představenstva a dozorčí rady předchozích vlastníků pozemku parc. č. XA), který mohl být zásadní při prokazování souhlasu s obecným užíváním pozemku. Namísto toho rozhodnutí založily na tzv. čestných prohlášeních osob s vazbami na ty, kteří by z deklarace veřejně přístupné účelové komunikace mohli mít prospěch. Žalobce má za to, že tímto postupem mu žalovaný zabránil prokázat cokoliv jiného než zjištění, ke kterým dospěl správní orgán I. stupně prostřednictvím čestných prohlášení. Žalovaný tak odmítl provést důkazy, jimiž měly být zpochybněny závěry správního orgánu I. stupně, aniž by to dostatečně odůvodnil.
9. Dále se žalobce vyjádřil k otázce projevu nesouhlasu s veřejným užíváním ze strany předchozích vlastníků, k čemuž uvedl, že žalovaný pominul časovou posloupnost dějů, když tvrdil, že zřízení služebnosti či jiné soukromoprávní dohody o užívání komunikace nemá na vznik veřejně přístupné účelové komunikace vliv, neboť ta již existovala a zpětně ji věcná břemena či soukromoprávní dohody nemohly ovlivnit. Žalobce připomněl, že věcné břemeno I. T. vzniklo již v roce 2004, tedy ještě před tím, než bylo možno uvažovat o veřejné přístupnosti areálu, v roce 2005 byla podepsána smlouva o zřízení věcného břemene s M. T.. Tehdejší vlastník tak dal jasně najevo, že veřejné užívání umožnit nehodlá. Z výše uvedeného je tak zřejmé, že soukromoprávní tituly k užívání existovaly ještě před tím, než měla veřejně přístupná účelová komunikace vzniknout. Dle žalobce soukromoprávní titul nemusí existovat nutně ve vztahu ke všem osobám s nutnou komunikační potřebou, ale postačuje pouze vůči některým. O skutečnosti, že se na pozemku nikdy veřejně přístupná účelová komunikace nenacházela, by měl svědčit i postoj účastníků v řízení o umístění brány u vjezdu do areálu, když nikoho ani nenapadlo, že by se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci mohlo jednat.
10. K době trvání konkludentního souhlasu žalobce namítl, že se žalovaný odchýlil od závěrů rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, když zcela pominul zkoumat i negativní znak veřejně přístupné účelové komunikace, a to zajištění komunikačního spojení soukromoprávním institutem. Závěr o neexistenci soukromoprávního institutu sloužícího k zajištění komunikačního spojení žalovaný učinil na základě tzv. čestných prohlášení, u nichž nijak nezkoumal pravost či původ. Z dokazování přitom dle žalobce vyplynulo, že předchozí vlastník ještě v roce 2005 vyjádřil jednoznačný nesouhlas s veřejným užíváním, a žalovaný pominul i to, že předchozí vlastník pozemku parc. č. XA uzavřel či deklaroval uzavření smluv o zřízení věcného břemene. Žalovaný se měl také zabývat otázkou, jak dlouhá doba nečinnosti by měla postačovat k tomu, aby bylo možné dospět k závěru o konkludentním souhlasu. Dle

žalobce by se na dobu konkludentního souhlasu měla vztáhnout ustanovení o vydržení, případně mimořádném vydržení, a tedy 20 let trvání veřejného užívání, namísto deseti let.

11. Žalobce dále namítl, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nezabýval veřejnou prospěšností VPÚK jako veřejného prostranství a popřel povinnost silničních správních úřadů se veřejnou prospěšností v tomto konkrétním případě zabývat bez ohledu na požadavky aktuální judikatury (k tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2024, č. j. 10 As 254/2023-50).
12. Žalobce namítl i to, že napadené rozhodnutí je neurčité a vnitřně rozporné, když z něj není zřejmé, kde přesně veřejně přístupná účelová komunikace vede, když textové údaje (šíře 6 metrů, délka 120 m) neodpovídají grafickému znázornění, neboť v přiloženém grafickém znázornění je zaznamenaný koridor různě široký a délka vychází na cca 115 m.
13. Žalobce poukázal i na uzavřenost areálu, uvedl, že doložil, že dokončil chybějící oplocení a bránu, čímž se areál opět uzavřel. V souvislosti s tím připomněl, že správní orgány mají rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, avšak žalovaný se tímto skutkovým stavem existujícím v době vydání rozhodnutí odmítl zabývat. Fakticky tak odmítl i možnost zániku VPÚK.
14. Závěrem žalobce poukázal na podobnost daného případu s restitucí, konkrétně že nedobrovolná dražba, v níž pozemek parc. č. XA získal, má blíže restituci než dražba dobrovolná. Na základě této podobnosti by i přes dříve udělený souhlas s veřejným užíváním žalobce nebyl vázán, neboť by na něj toto zatížení nepřešlo.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 21. 10. 2024 uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí je v pořadí třetí, které v dané kauze jako odvolací orgán vydal. Žalobní námitky jsou buď pouhou kopií námitek odvolacích či názorovou polemikou. Podrobněji se vyjádřil k žalobním bodům, které mají dle žalobce dokládat svévolný postup správních orgánů.
16. K námitce vytýkající mu nesprávné vypořádání námitek týkající se toho, že se žadatelka snaží pro sebe získat prospěch, uvedl, že tato odvolací námitka žalobce směřovala proti vypořádání námitek Městyse Doudleby nad Orlicí. Dle žalovaného je však otázkou, zda žalobci vůbec příslušelo napadat postup správních orgánů při vypořádávání námitek jiných účastníků.
17. K neprovedení navržených výslechů svědků žalovaný uvedl, že relevantní pro dovození nesouhlasu s veřejným užíváním nemohou být toliko návrhy a varianty možného řešení diskutované mezi dotčenými osobami, ale aktivní jednání, které má být dáno najevo možným uživatelům (např. cedulemi či tím, že dojde k soukromoprávnímu řešení věci). Nic takového však v dané věci nenastalo. Ve správním rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno, proč bylo možné uzavřít, že vlastník s veřejným užíváním souhlasil. I pokud by svědci vypověděli to, o čem spekuluje žalobce, nic by to na věci samé nezměnilo.
18. K tvrzení žalobce, že soukromoprávní titul nemusí nutně existovat ve vztahu ke všem osobám, žalovaný konstatoval, že případná existence soukromoprávního titulu *a priori* nevylučuje to, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Pokud vlastník umožní užívání předem neohrazenému okruhu osob, nevylučuje existence tohoto soukromoprávního titulu konkludentní souhlas s veřejným užíváním.

19. K námitce odchýlení se od rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, žalovaný uvedl, že názor jiného krajského soudu pro něj není závazný. Jsou mu známy i doktrinální závěry stran toho, že pouhé návštěvy, servisní služby apod. nepředstavují veřejnost. Tak je tomu v případě rodinného domu, nikoliv v případě několika provozoven různých podnikatelů. K tomu odkázal i na své předchozí rozhodnutí ve věci ze dne 8. 9. 2022.
20. K délce doby trvání konkludentního souhlasu žalovaný uvedl, že má být dostatečně dlouhá na to, aby vlastník mohl vědět, že předmětnou cestu užívá veřejnost, a mohl proti uvedenému brojit. Zpravidla půjde o užívání trvající několik let. Žalobce dle žalovaného směšuje dva různé znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to nutnou komunikační potřebu a souhlas vlastníka s veřejným užíváním.
21. K uzavřenosti areálu žalovaný dodal, že aktuální zřízení brány nemá vliv na posouzení znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
22. Žalovaný závěrem navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

23. Osoba zúčastněná na řízení (Městys Doudleby nad Orlicí) ve svém vyjádření ze dne 6. 11. 2024 uvedla, že napadené rozhodnutí považuje za nesprávné a nadále nesouhlasí s tím, aby pozemek parc. č. XA nebo jeho část byly prohlášeny za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Pokud taková komunikace slouží pouze jednotlivcům, tak neexistuje žádný veřejný zájem na tom, aby byla spravována z veřejných rozpočtů. Vhodnějším řešením by dle jejího názoru byl institut nezbytné cesty. Přístup žalovaného nešetří vlastnická práva žalobce jako majitele pozemku a aplikuje příliš extenzivní výklad institutu veřejně přístupné účelové komunikace. Navrhla proto vyhovět žalobě.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

24. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutková zjištění

25. Společnost PIZZA Taverna, s. r. o. (žadatelka) požádala svou žádostí ze dne 16. 7. 2020 správní orgán I. stupně o vydání rozhodnutí o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XB v k. ú. xx (po oddělení pozemek parc. č. XA, který je předmětem žádosti).
26. Správní orgán I. stupně vydal dne 16. 6. 2022 rozhodnutí pod č. j. MUKO-4327/2022-nk, v němž konstatoval, že pozemek není pozemní komunikací podrobenou veřejnému užívání, a to z důvodu jeho umístění uvnitř oploceného areálu. Žadatelka si proti němu podala odvolání, v němž namítla, že předmětná cesta byla minimálně od roku 2004 do roku 2018 využívána veřejností, a to zákazníky či dodavateli subjektů provozujících podnikatelskou živnost uvnitř areálu. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 8. 9. 2022, č. j. KUKHK-31011/DS/2022-2 (Ma), odvoláním napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení s tím, že předmětná cesta byla pravidelně užívána velkým počtem osob – pracovníky pošty, vlastníky a zaměstnanci obchodních společností, zákazníky a dodavateli. V dalším řízení byl správní orgán I. stupně zavázán posoudit další znaky veřejně přístupné účelové komunikace, zejména znak nutné komunikační potřeby k jednotlivým nemovitostem v lokalitě.
27. Následně bylo dne 20. 2. 2023 pod č. j. MUKO-17474/2023-nk, vydáno (v pořadí druhé) prvoinstanční rozhodnutí, kterým byla na pozemku parc. č. XA, v místě od napojení na pozemek 1503/9 až po hranici pozemku st. parc. č. 516/1, deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že byly kumulativně naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, ohledně souhlasu vlastníka uvedl, že byl udělen mlčky v době poté, co byla zdemolována zeď od silnice III/1364 a vytvořen nový sjezd. Proti rozhodnutí byla žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení podána odvolání, v nichž nesouhlasili zejména s tím, že by cestu užíval širší okruh veřejnosti, když kromě žadatelky mají všichni vlastníci přístup ke svým nemovitostem zajištěný smluvně nebo přímo z ulice. Žalobce též nesouhlasil s rozsahem deklarované veřejně přístupné účelové komunikace, když by za ni neměly být prohlášeny

ty části pozemku, jejich využití není nezbytné k tomu, aby se třetí osoby dopravily ke svým nemovitostem.

28. Posledně uvedené prvoinstanční rozhodnutí bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 5. 2023, č. j. KUKHK-17291/DS/2023-2(Ma), rovněž zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Důvodem pro zrušení byla skutečnost, že v rozhodnutí nebylo nijak zdůvodněno, proč správní orgán I. stupně veřejně přístupnou účelovou komunikaci deklaruje na celém pozemku, když není v grafickém znázornění specifikován průběh trasy přes pozemek. Bylo mu uloženo, aby v novém rozhodnutí vymezil nejen průběh cesty, ale i odůvodnil, proč ji v takovém rozsahu vymezil.
29. V navazujícím řízení správní orgán I. stupně v pořadí třetím rozhodnutím deklaroval na části pozemku parc. č. XA existenci veřejně přístupné účelové komunikace v délce 120 m a o šířce 6 m a určil pro vlastníky okolních nemovitostí přístupy k jejich nemovitostem (tj. k pozemku parc. č. XC, XD, XE, XF, st. XG). Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podali žalobce, osoba zúčastněná na řízení i žadatelka odvolání, o nichž bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím.

B. Právní posouzení

30. Krajský soud na úvod předesílá, že není smyslem soudního přezkumu 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 (dále také jen „NSS“) ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47).
31. Předně nutno připomenout, že v řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), platí, že pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně (viz odst. 3).
32. Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu stanoví, že *ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.*
33. Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu tedy zvyšuje odpovědnost účastníků řízení za výsledek sporu akcentováním zásady projednací a ve vztahu ke správnímu orgánu oslabuje zásadu vyšetřovací. Jinými slovy, proti klasickému správnímu řízení, kde se uplatňuje zásada vyšetřovací, zde převládá zásada projednací. Ve sporném řízení totiž správní orgán vychází primárně z důkazů, které byly účastníky navrženy. Toto ustanovení tak představuje zvláštní úpravu vůči § 3 správního řádu a omezuje uplatnění zásady materiální pravdy, která se uplatní jen tehdy, pokud nevyplývá ze zákona něco jiného. Pokud by se totiž tato zásada plně uplatnila i ve sporném řízení a správní orgán by byl povinen předložený spor vyšetřovat i z vlastní iniciativy, postrádala by zmíněná zvláštní úprava dokazování smysl. Pokud však navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán v souladu s předmětným odstavcem provést důkazy i jiné, a to důkazy, které uzná za vhodné a účelné ke zjištění stavu věci. Současně však není povinen provést veškeré

účastníkem navržené důkazy, neboť by takový postup nebyl (nemusel být) procesně efektivní.

34. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “zákon o pozemních komunikacích”), je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace jsou členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 téhož zákona). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.
35. Podle § 7 odst. 1 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. Komunikace bude mít ze zákona charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené ve výše citovaném § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
36. 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, jak jsou 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. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejích definičních znaků.
37. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou: 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; 2) tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku; 4) je dána nutná komunikační potřeba. Obecně užívaná komunikace může být v některých případech i „slepá“ cesta (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42).
38. Vznik veřejně přístupné účelové komunikace je zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemků, na nichž se nachází. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud proto v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Je-li však takový souhlas vlastníka dán, nelze již o nuceném omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod hovořit.

39. Obecně lze shrnout, že rozhodnutí silničního správního úřadu, resp. jeho posouzení, zda určitá komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích či nikoliv, nemá konstitutivní účinky. Silniční správní úřad toliko deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny ze shora uvedených znaků a je tak veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv. Řízení o žádosti o deklaraci existence účelové komunikace podle § 142 odst. 1 správního řádu je zahajováno na žádost konkrétního vlastníka nemovitosti, v této věci byla žadatelkou společnost PIZZA Taverna, s. r. o. Správní orgán může současně zkoumat nutnou komunikační potřebu ve vztahu k nemovitostem ve vlastnictví i jiných osob, neboť rozhodné je, zda daná cesta naplňuje objektivní znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
40. Zásadní otázkou v nyní projednávané věci je, zda správní orgány správně dospěly k závěru, že se na části pozemku žalobce nachází veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž žalobce rozporuje zejména znak uděleného souhlasu s užíváním a znak nezbytné komunikační potřeby.
41. Nejprve k souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako jednoho z definičních znaků vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Co se týče „kvality“ tohoto souhlasu, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník s veřejným užíváním cesty na jeho pozemku souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které již nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo XCH3/2005).
42. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tím nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o VPÚK vzniklou ze zákona. Přitom postačí, aby vlastník užívání pozemku jako komunikace strpěl, naopak v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání. Pokud vznikne veřejně přístupná účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, na němž se nachází, 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 a kde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), což však není tento případ. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).
43. V daném případě byla vlastníkem pozemku parc. č. XA (před dělením poz. parc. č. XB) do prosince 2006 společnost PERLA, bavlňácké závody, a. s., poté byli vlastníky do května 2010 K. T. a I. T., kteří ho prodali společnosti KM Advance Real Trade a. s. Tato společnost pozemek vlastnila do května 2017, kdy ho získal v dražbě současný vlastník, tj. žalobce. Dále bylo zjištěno a je nesporné, že ke zpřístupnění areálu k jízdě a chůzi od silnice III/3164 po předmětném pozemku došlo v návaznosti na demontáž vlečky v září 2005. Společnost PERLA, bavlňácké závody, a. s., měla sice zájem užívání tohoto tehdy jejího pozemku ošetřit věcnými břemeny, ke zřízení věcných břemen se všemi vlastníky okolních nemovitostí však nedošlo.

44. Není však pravdou, že by žalovaný pominul to, že předchozí vlastník předmětného pozemku PERLA, bavlnářské závody, a. s., dal najevo, že nehodlá pozemek darovat veřejnému užívání, když uzavřel dvě smlouvy o zřízení věcných břemen v roce 2004 a 2005 (a deklaroval vůli uzavřít další smlouvy). Správní orgány totiž vůbec netvrdily a nedospěly k závěru, že by právě společnost PERLA, bavlnářské závody, a. s., udělila souhlas s veřejným užíváním předmětného pozemku (k tomu viz např. strana 25 rozhodnutí správního orgánu I. stupně).
45. Tento souhlas byl udělen v době, kdy společnost PERLA, bavlnářské závody, a. s., již nebyla vlastníkem předmětného pozemku, když bylo jednoznačně prokázáno, že pozdější vlastníci po prosinci 2006 (do nabytí vlastnictví žalobcem v roce 2017) umožňovali a nebránili přístupu relativně velkému okruhu osob na pozemek a nevytvářeli žádné zábrany omezující vstup veřejnosti do areálu. Přitom nesouhlas se vstupem veřejnosti by bylo nutné vyjádřit aktivně, tj. bránit se tomu např. bránou, oplocením, žalobami apod., a to v době, než dojde ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace ze zákona. Na základě zjištění učiněných ve správním řízení přitom lze vyloučit i to, že by si tito předchozí vlastníci byli schopni udržet přehled o tom, kdo a k jakým účelům příjezdovou cestu užíval. Teprve až žalobce se od roku 2017 snažil užívání předmětného pozemku aktivně bránit. Jestliže však předchozí vlastníci konkludentně souhlasili s užíváním pozemku jakožto komunikace, takový souhlas přechází z vlastníka na vlastníka a není potřeba souhlasu nového vlastníka (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204, publ. pod č. 2390/2011 Sb. NSS). Skutečnost, že žalobce od okamžiku nabytí pozemku do svého vlastnictví aktivně bránil vstupu dalších osob na tento pozemek, již nemůže souhlas udělený předchozími vlastníky zvrátit.
46. Bylo tedy prokázáno, že v době od prosince 2006 do května 2017 byl mlčky udělen souhlas s veřejným užíváním této účelové komunikace. Bylo by proto nadbytečné provádět výsledky žalobcem navržených svědků, z nichž dle jeho názoru mohly vyplývat informace o případných jednáních o uzavření nájemních smluv či věcných břemen (žádné však předloženy nebyly a žalobcem nebyly ani nijak specifikovány, když pouze uvedl, že „je dost dobře možné, že by tito svědci řekli, že jednání probíhala ...“). I kdyby tito svědci potvrdili dřívější (tj. zejména se společností PERLA, bavlnářské závody, a. s.) pouze diskutovaná řešení, nic by to neměnilo na objektivně zjištěném jednání vlastníků předmětného pozemku v době od roku 2006 do 2017. Není pak sporu o tom, že neexistoval žádný soukromoprávní titul k přístupu k nemovitostem žadatelky, ale ani k některým dalším nemovitostem (čp. XH a parc. č. XC). Navíc i kdyby však byl přístup k některým okolním nemovitostem upraven soukromoprávním institutem (jako byl např. k pozemku parc. č. XD až v roce 2017, nebo parc. č. XG v roce 2011), nelze pouze na základě takových smluv vyloučit, že se na sporném pozemku nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, jestliže s ostatními osobami, které se tradičně dostávaly ke svým nemovitostem právě po předmětné komunikaci, jiné smlouvy uzavřeny nebyly (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013-191).
47. Žalovaný se s návrhem žalobce na výslech svědků adekvátně vypořádal ve svém rozhodnutí na straně 9, kde odkázal na stranu 1 až 7 svého předchozího rozhodnutí ve věci s citací z něho, tj. že „... při zrušení bývalého areálu se situace neměla tak, že by všechny nemovitosti různých vlastníků měly soukromoprávní titul k užívání cesty, ačkoliv tyto nemovitosti reálně užívány byly, a to k podnikatelské činnosti. Tvzení odvolatele o nutnosti výslechu svědků, z nichž vyplynou informace o nějakých soukromoprávních dohodách apod. jsou

spekulací, která nebyla nikterak doložena, přičemž podklady popsané jak v odvoláním napadeném rozhodnutí, tak i předchozím rozhodnutí KÚ KHK svědčí o opaku.” Krajský soud dodává, že rozhodně z ničeho nevyplynulo (a nebylo prokázáno), že by všichni vlastníci nemovitostí nacházejících se uvnitř bývalého areálu měli zajištěn přístup soukromoprávními tituly, ze kterých by bylo možno dovodit vůli vlastníků předmětného pozemku v době od prosince 2006 do nabytí vlastnictví žalobcem v roce 2017 nedat souhlas s veřejným užíváním pozemku.

48. V daném případě tedy bylo ve správním řízení dostatečně prokázáno udělení souhlasu (konkludentního) vlastníky pozemku parc. č. XA (před dělením poz. parc. č. XB) v době od prosince 2006 do května 2017 (tj. před nabytím vlastnictví žalobcem) s jeho obecným užíváním jako nezbytného znaku VPÚK. Provedené důkazy v tomto směru přitom zcela postačovaly k dostatečnému zjištění stavu věci, jak požaduje § 141 odst. 4 správního řádu aplikovaný v deklaratorním řízení na základě § 142 odst. 3 téhož zákona. K obecné polemice žalobce o větší vypovídací hodnotě svědecké výpovědi oproti čestnému prohlášení nutno poznamenat, že v daném případě nebyla ve správním spise založená čestná prohlášení nijak zpochybněna či dokonce vyvrácena.
49. Žalobcem odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, k otázce souhlasu vlastníka pozemku s jeho užíváním, je na nyní řešenou situaci nepřiléhavý. Řešil totiž na rozdíl od nyní posuzované věci skutkově odlišnou situaci, kdy k potřebě užívání pozemku veřejností postačovaly již dříve udělené soukromoprávní tituly, a to ve vztahu ke stavbám v zahrádkářské kolonii (posléze přeměňovaných na rodinné domy). A konstatoval, že teprve pokud by pozemek začal být užíván veřejností i z jiného důvodu, pro nějž existující soukromoprávní titul nedostačuje, a vlastník s tím souhlasil či to bez předchozího protestu toleroval, mohly by být z hlediska ústavní ochrany vlastnického práva splněny důvody pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace doplňující stávající soukromoprávní titul. Z citovaného rozsudku pak plyne i obecný závěr (se kterým však závěry v nyní posuzované věci nejsou nijak v rozporu), že posouzení okruhu osob, které mohou představovat veřejnost, je zcela individuální. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti. Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je tedy neurčitost vymezení osob, které pozemky užívaly či užívají, a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku.
50. V této souvislosti lze pak poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že užívání komunikace jako příjezdu k provozovnám ve vlastnictví soukromých osob může být považováno za obecné užívání předem neomezeným okruhem osob (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018 – 60, či ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 As 123/2013-74). Lze si totiž jen těžko představit, že by majitel cesty za situace, kdy byl takový přístup dříve fakticky využíván pro příjezd a přístup do provozoven ve vnitrobloku (ať již zákazníci, zásobováním apod.), kontroloval, kdo na pozemky vstupuje, např. zda se jedná pouze o majitele provozoven, zákazníky, dodavatele apod., tedy že by svůj souhlas s užíváním průjezdu omezil pouze na konkrétně určené soukromé osoby. Naplnění znaku souhlasu s obecným užíváním komunikace nicméně nelze posuzovat z hlediska účelu návštěv (veřejný versus soukromý) přilehlé nemovitosti (a akcentovat soukromé zájmy jejího vlastníka, či uživatelů posuzované cesty), ani z pouhého charakteru této nemovitosti. Tyto prvky mohou být vodítky k posouzení šíře okruhu osob, které skutečně cestu užívaly, jakožto rozhodujícího kritéria obecného užívání cesty.

(viz rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2023, 1 As 51/2023-54). Lze dodat, že v intencích uvedených závěrů správní orgány v daném případě postupovaly.

51. Pokud jde o samotnou dobu trvání konkludentní souhlasu, i tu je nutné posuzovat individuálně. Je třeba zkoumat, zda o užívání cesty veřejností její vlastník věděl, případně zda mu něco objektivně bránilo ve vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu. V dané věci bylo prokázáno, že vlastníci předmětného pozemku mezi roky 2006 až 2017 (tj. cca 10 let) nevyvíjeli žádný aktivní odpor proti užívání pozemku k přístupu k nemovitostem v areálu. Z tak dlouhé doby tolerovaného užívání předmětných pozemků pro potřeby veřejnosti lze právem dovodit, že s užíváním komunikace veřejností předchozí vlastníci mlčky souhlasili. Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, je i doba tří let dostatečně dlouhá na to, aby vlastník relevantním způsobem vyjádřil své stanovisko k užívání pozemku. Neučiní-li tak, dojde k udělení konkludentního souhlasu se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud přitom nesdílí úvahy žalobce o paralele mezi vydržecí dobou (cca 10 až 20 let) a trváním konkludentního souhlasu nutného ke vzniku VPÚK. Jedná se totiž o dva naprosto odlišné právní instituty, které nelze touto optikou poměřovat, o čemž ostatně svědčí i shora uvedená ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu.
52. Další žalobcem rozporovanou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace v daném případě je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Zejména namítal, že L. S. (tj. vlastníkově pozemku p. č. XC a čp. XH) nesvědčí nutná komunikační potřeba, neboť má alternativní přístup ke svým nemovitostem z ulice xx, tak jako L. D., který proto ani nebyl účastníkem řízení.
53. Nutno připomenout, že podmínka nutné komunikační potřeby je odrazem ústavněprávního požadavku na proporcionalitu omezení vlastnického práva. Existují-li totiž 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 (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014 č. j. 9 As 147/2013-48). K otázce nutné komunikační potřeby se vyjádřil Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí. Například v rozsudku ze dne 16. 5. 2011 č. j. 2 As 44/2011-99 uvedl, že primárním smyslem pozemní účelové komunikace je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Postačí přitom, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje alespoň k jedné dotčené nemovitosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2015 č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 30. 3. 2023 č. j. 8 As 65/2021-50 též dovodil, že nutná komunikační potřeba může být v odůvodněných případech posuzována i ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům. Nutná komunikační potřeba tak představuje jakýsi regulativ vůči znaku souhlasu vlastníka, jenž umožnil veřejné užívání svého pozemku, který by ale nebyl povinen jej strpět i nadále, jestliže všichni vlastníci přilehlých nemovitostí mají možnost se k nim dostat jinudy.
54. Jak již bylo uvedeno výše, v daném případě nebyl od roku 2006, kdy došlo ke změně vlastnictví k pozemku parc. č. XA (před dělením poz. parc. č. XB), zajištěn přístup ke všem nemovitostem v areálu po tomto pozemku soukromoprávním titulem (v průběhu tohoto období k tomu pak došlo pouze k některým z nich), a potřeba přístupu širšího okruhu osob tak nebyla saturována žádným soukromoprávním titulem. Ze správního spisu, potažmo i z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí (viz str. 17) pak jednoznačně

vyplývá, že nejen pro samotnou žadatelku, ale dále i pro L. S. jako vlastníka poz. p. č. XC a čp. XH je přístup přes pozemek parc. č. XA nutnou komunikační potřebou, neboť nemá ke svým nemovitostem jiný přístup pro zajištění své podnikatelské činnosti (jak doložil), neboť nově vytvořený sjezd z ulice Komenského nepostačuje pro nákladní auta od 3,5 do 12t a kamionovou dopravu nad 12t. To vyplývá z rozhodnutí o povolení zřízení tohoto sjezdu a předložené technické zprávy. Proto byla správními orgány zcela správně vyhodnocena jeho situace jako odlišná od nutnosti přístupu L. D. k jeho nemovitostem čp. XCH a parc. č. XI, který navíc ani netvrdil, že by přístup z parc. č. XA potřeboval. Lze dodat, že čp. XCH je obytný dům. Krajský soud se přitom zcela ztotožňuje se žalovaným, že otázku nutné komunikační potřeby, a tedy i minimální parametry pro takovou cestu (jak správní orgány podrobně zdůvodnily ve svých rozhodnutích), je nutno odvozovat od typu napojované nemovitosti a účelu, ke kterému je určena.

55. Jak již bylo obecně vysvětleno výše, v deklaraci VPÚK správním orgánem nelze spatřovat protiústavní porušení práv žalobce. Přestože se jedná o omezení vlastnického práva bez náhrady, je to právě požadovaný souhlas vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním, který zajišťuje ústavní konformitu deklarování VPÚK. K tomu lze citovat např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99: *„Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází (viz k tomu rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, č. j. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005, a především nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkově náhradu za nucené omezení vlastnického práva.“* Krajský soud znovu připomíná, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním pozemku jakožto VPÚK byl v tomto případě prokázán (viz výše).
56. K samotnému vymezení předmětné VPÚK žalobce namítl vnitřní rozpornost a neurčitost rozhodnutí z důvodu, že není zřejmé, kde by měla VPÚK vést, a zakreslený „koridor“ na grafickém znázornění označil za nestejně široký, dle jeho názoru „ani délka asi neodpovídá měření dle katastrální mapy“.
57. V posuzované věci byla předmětná VPÚK po žalovaným provedené změně výroku prvostupňového rozhodnutí vymezena: *“na p. p. č. XA (před dělením poz. parc. XB) se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a to v místě a rozsahu dle grafické přílohy rozhodnutí”* (pozn. soudu: tj. grafické přílohy prvoinstančního rozhodnutí zobrazené výše).
58. Uvedené vymezení VPÚK považuje krajský soud v posuzované věci za v zásadě dostačující, i když by bylo lze si představit vymezení formulačně preciznější, což je bezpochyby při (nejen) změně výroku vždy žádoucí. Za podstatné však soud považuje, že pro všechny účastníky řízení byl výrok srozumitelný, o čemž svědčí mimo jiné to, že proti samotným zakresleným parametrům VPÚK v grafické příloze námitky v odvolání nevznášeli (kromě výhrad žalobce), neboť námitky směřovaly proti jejímu vymezení jako takovému.
59. Krajský soud dodává, že v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, v němž se silniční správní úřad zabývá otázkou (ne)existence VPÚK, zní deklaratorní výrok (pokud je existence VPÚK shledána) tak, že se na konkrétních pozemcích (pozemku)

VPÚK nachází. V takovém případě bývá vhodné nebo dokonce nezbytné (zvláště za situace, kdy trasa VPÚK nekopíruje hranice pozemků), trasu VPÚK zakreslit do jednoduché mapy, plánu, příp. geometrického plánu, aby bylo zřejmé, kudy vede. Lze připustit, že i v nyní posuzovaném případě bylo možné předmětnou VPÚK vymezit přesněji, např. vyhotovením zcela přesného geometrického plánu. Na druhou stranu však není třeba vyžadovat vždy, aby byla VPÚK ve výroku rozhodnutí vymezena na centimetr přesně. V každém individuálním případě je nutno posoudit, zda je VPÚK nacházející se pouze na části pozemku vymezena ve výroku rozhodnutí, příp. v příloze k ní vyhotovené, dostatečně tak, aby bylo zřejmé, kudy a v jaké délce a šířce vede. V posuzované věci dospěl krajský soud k závěru, že tomu tak bylo učiněno dostatečně. V daném případě je totiž nutné vzít v úvahu i to, že se jedná o VPÚK nacházející se v původním areálu výrobního podniku – uvnitř manipulační plochy, nikoliv o cestu procházející např. v těsné blízkosti rodinného domu nebo rekreační chaty.

60. Žalobcem namítanou libovůli žalovaného, která měla spočívat ve vypořádání jeho odvolacích námitek v rámci odvolacích námitek jiného účastníka krajský soud neshledal. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jednou z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán vypořádal s námitkami účastníka řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Podstatné je, aby se odvolací správní orgán ve svém rozhodnutí jako celku vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi, a to bez ohledu na jejich zařazení v rámci struktury odůvodnění. Tak bylo v daném případě postupováno. Ostatně žalobce ani neuvedl, v čem a jak byl postupem správního orgánu zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, když sám *de facto* tvrdí, že jeho námitky (některé) byly vypořádány v rámci odvolacích námitek jiného účastníka, potažmo reflektovány i v rámci úpravy výroku rozhodnutí.
61. K žalobcem tvrzenému zániku VPÚK v důsledku toho, že uzavřel areál bránou a dokončil chybějící oplocení krajský soud opakuje, že definiční znaky VPÚK byly naplněny již v době před nabytím vlastnictví předmětného pozemku žalobcem a jeho jednáním směřujícím k zamezení přístupu. Instalací brány a dokončením oplocení tak nemohlo k zániku v té době již existující veřejně přístupné účelové komunikace dojít. Krajský soud opakuje, že pokud jednou vznikne VPÚK, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, po kterém vede, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít.
62. Žalobce se mýlí, pokud má zato, že v daném případě nebylo postupováno podle zásady rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, když dle jeho názoru mělo být zohledněno právě to, že nyní jde o uzavřený areál bránou a oplocením. Jak bylo shora podrobně rozvedeno, ve správním řízení bylo jednoznačně prokázáno, že předmětná VPÚK vznikla již v době předchozího vlastnictví poz. parc. č. XA (před dělením poz. parc. č. XB). Skutečnost, že žalobce od okamžiku nabytí pozemku do svého vlastnictví od roku 2017 začal aktivně bránit vstupu dalších osob na svůj pozemek, nemohla v tu dobu již existující status VPÚK změnit. Skutkový a právní stav v době vydání správního rozhodnutí tedy byl takový, že v daném místě VPÚK vzniklá ze zákona (neboť byly splněny všechny její definiční znaky) i nadále existuje, protože její zánik nemohl

způsobit a nezpůsobil jednostranný úkon žalobce jako současného vlastníka pozemku, tj. instalace brány a oplocení.

63. Žalobcem předestřený názor o zániku VPÚK tím, že „uzavřel“ areál, je navíc v řízení o její deklaraci zcela absurdní. Osobě, která by měla zájem na tom, aby k deklaraci existence VPÚK nedošlo (zpravidla půjde o vlastníka pozemku, na němž se taková komunikace nachází), by totiž postačovalo svévolně umístit na danou komunikaci např. pevnou překážku či jinak začít bránit v jejím užívání, čímž by v době rozhodování správních orgánů navodila takovou skutkovou situaci, která by splnění všech podmínek nutných pro deklaraci existence VPÚK v tu chvíli vyloučila (zejména podmínku existence souhlasu vlastníka a obecného užívání komunikace). Takový postup pozdějšího vlastníka (jak je v předchozím odstavci vysvětleno), není možný, a bylo by to ostatně i ve zjevném rozporu s účelem deklaratorního řízení, v němž má být posouzeno, zda určitý vztah již vznikl (příp. již zanikl).
64. Žalobcem namítaná libovůle správních orgánů spočívající v tom, že by různě přistupoval k dalším účastníkům – vlastníkům sousedních nemovitostí, též není důvodná. Žalovaný správní orgán odvolací námitku vyhodnotil dle jejího obsahu tak, že námitka se vztahuje k právům jiných účastníků řízení a že k nim přistupoval stejně (viz bod 4 odvolání žalobce ze dne 31. 5. 2024). Teprve až v návaznosti na odmítnutí této odvolací námítky žalovaným s odůvodněním, že se žalobcovými právy nikterak nesouvisí, žalobce až v žalobě rozvedl, že tyto námitky se vztahovaly k analogickému dopravnímu napojení těchto účastníků. Takto však odvolací námitka žalobce koncipována nebyla.
65. K účastenství obou zmiňovaných osob ve správním řízení krajský soud odkazuje na své výše uvedené posouzení k otázce nutné komunikační potřeby těchto osob a doplňuje, že ze správního spisu, resp. z odůvodnění správních rozhodnutí dostatečně vyplývá, z jakého důvodu byla nutná komunikační potřeba k pozemku L. S. přes pozemek parc. č. XA vyhodnocena odlišně oproti nutnosti přístupu k pozemku L. D. (který přístup přes pozemek parc. č. XA ani nepožadoval), od čehož se samozřejmě odvíjelo i samotné účastenství těchto osob ve správním řízení. Správní orgán I. stupně vysvětlil (str. 8, 10, 16, 17), že nemovitosti v prostoru nacházejícím se po pravé straně ve směru od silnice III/3164 mají přístup z místní komunikace ulice Komenského, L. S. však tím nemá zajištěn přístup pro své podnikání, a to nikoliv pouze z důvodu optimalizace zásobování, ale pro výkon svojí podnikatelské činnosti - nákladní dopravu kategorie N (N1, N2, N3), neboť sjezd z ulice Komenského pro to nepostačuje. Správní orgány tak vypořádaly tuto námitku dostatečně a přezkoumatelným způsobem.
66. Stejně tak nelze přisvědčit žalobci v tom, že bylo potřeba zjišťovat soulad užívání stavby žadatelky s povoleným způsobem užívání. Předmětem tohoto správního řízení totiž bylo pouze a jen posouzení naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace a nikoliv řízení stavební. Nadto při využívání objektu žadatelky by v každém případě i nadále přetrvávala nutná komunikační potřeba obslužnosti tohoto objektu. K procesnímu vypořádání této námítky správními orgány soud uvádí, že žalobce ve svém vyjádření ze dne 1. 7. 2021 namítl, že mu není známo, že by stavba žadatelky byla zkolaudována k jinému účelu než jako prádelna a že by ji veřejnost za tímto účelem navštěvovala. V pořadí druhém odvolacím rozhodnutí žalovaný uvedl, že se s touto námitkou měl správní orgán I. stupně vypořádat, nicméně s ohledem na její obecnost se žalovaný tuto námitku rozhodl vypořádat sám, a to odkazem a citací z rozsudku NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 2 As 39/2007-80, v němž tento soud konstatoval, že stanovený účel užívání stavby má

svoji variabilitu, přičemž pokud se ve stavbě realizuje takový účel užívání, který oproti účelu stanovenému v kolaudačním rozhodnutí nevyžaduje změny v jeho stavebně technickém uspořádání, nemůže ohrozit zdraví a život nebo životní prostředí, pak ke změně ve způsobu užívání stavby není třeba rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny v užívání stavby. Žalobce přitom po celou dobu řízení ničím nedoložil (ani nenavrhoval žádný důkaz), že by využívání objektu žadatelky kritéria uvedeného judikátu nesplňovalo, a zůstalo tak pouze v rovině domněnek. Tvrzení žalobce v rámci správního řízení o uskladňování mj. hořlavých látek rovněž nebylo prokázáno. Vypořádání této odvolací námitky žalobce správními orgány považuje soud za popsání situace za dostatečné.

67. K námitce žalobce, že se žalovaný nijak nezabýval ve svém rozhodnutí veřejnou prospěšností VPÚK, krajský soud uvádí, že veřejná prospěšnost účelu se týká veřejného prostranství, jak ostatně vyplývá právě ze žalobcem citovaného judikátu čj. 10 As 254/2023-50. V tam posuzovaném případě se přitom jednalo o zcela jinou situaci, a to řešení otázky, zda náměstí v areálu Pražského hradu, na kterém se mělo konat shromáždění, je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Z rozsudku plyne závěr, že aby bylo možné postavit najisto, že určitý prostor (pozemek či jeho část) je *ex lege* veřejným prostranstvím smyslu § 34 zákona o obcích, je nutné naplnit jeho tři znaky (jedná o prostor, který je přístupný každému bez omezení, existence určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží, a souhlas vlastníka s užíváním pozemku). Přestože veřejně přístupné účelové komunikace mohou být v určitém ohledu podmnožinou veřejného prostranství, při posuzování právní povahy VPÚK ze zákona o pozemních komunikacích (a ani z relevantní judikatury) žádný znak „veřejné prospěšnosti“ nevyplývá (viz definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace výše).
68. K žalobcem uváděnému připodobnění nedobrovolné dražby k restituci krajský soud uvádí, že ve věci řešené Ústavním soudem, na který žalobce poukazuje, však šlo o pozemek vrácený restituentům v restituci, kdy by sice nabyli zpět své vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. To by podle Ústavního soudu šlo proti smyslu vlastnické restituce (viz odst. 38 nález; srov. také rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204). Citovaný náález tak sleduje zmírnění křivd vzniklých restituentům v důsledku zestátnění a následného vrácení majetku státem. Oproti tomu v případě dražeb se jedná o dobrovolný a svobodný projev dražebníka věc vydražit, který k tomu nebyl nijak okolnostmi nucen, irrelevantní jsou i důvody a okolnosti dražby původního vlastníka (tj. dobrovolnost či nedobrovolnost dražby). Dříve udělený souhlas s užíváním pozemku na žalobce dražbou přešel. Tomu nebránila ani skutečnost, že existence VPÚK nebyla výslovně zmíněna ve znaleckém posudku (k závaznosti dříve uděleného souhlasu viz uváděné rozsudky již shora, dále pak např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2023, č. j. 7 As 85/2023-82, odst. 20 až 22, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2024, č. j. 43 A 41/2023-61).
69. K žalobcově (i osoby zúčastněné na řízení) požadavku na nutnost řešení situace institutem nezbytné cesty ve smyslu ustanovení § 1029 a násl. občanského zákoníku je třeba konstatovat, že taková možnost by přicházela v úvahu (jako jedno z dalších řešení) ve chvíli, kdy by v daném místě nebylo zjištěno naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace a nemohla být deklarována její existence.

70. Krajský soud uzavírá, že správní orgány obou stupňů (neboť na obě jejich rozhodnutí je nutno nahlížet jako na jeden celek) dostatečným způsobem a v úplnosti zjistily skutkový stav věci a na jeho základě dospěly i ke správným a zákonným právním závěrům. Žalovaný pak pouze opodstatněně korigoval výrok prvoinstančního rozhodnutí (bez faktického vlivu na vymezený rozsah VPÚK) z důvodů v jeho rozhodnutí uvedených. Správní řízení předcházející vydání těchto rozhodnutí, ani rozhodnutí samotná, přitom vadou nezákonnosti nezatížily.

VI. Závěr a náklady řízení

71. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
72. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.
73. Osobě zúčastněné na řízení mohou podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout náklady řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 14. února 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu