



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

žalobkyně: **PIZZA Taverna, s. r. o.**, IČ 25253000
sídlem U Stadionu 1066, 516 01 Rychnov nad Kněžnou
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Michalem Hebkým
sídlem Osiková 33, 637 00 Brno

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

za účasti: 1) **M. K.**
zastoupen advokátem Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M.
sídlem Václavské náměstí 76, 561 51 Letohrad
2) **L. S.**

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

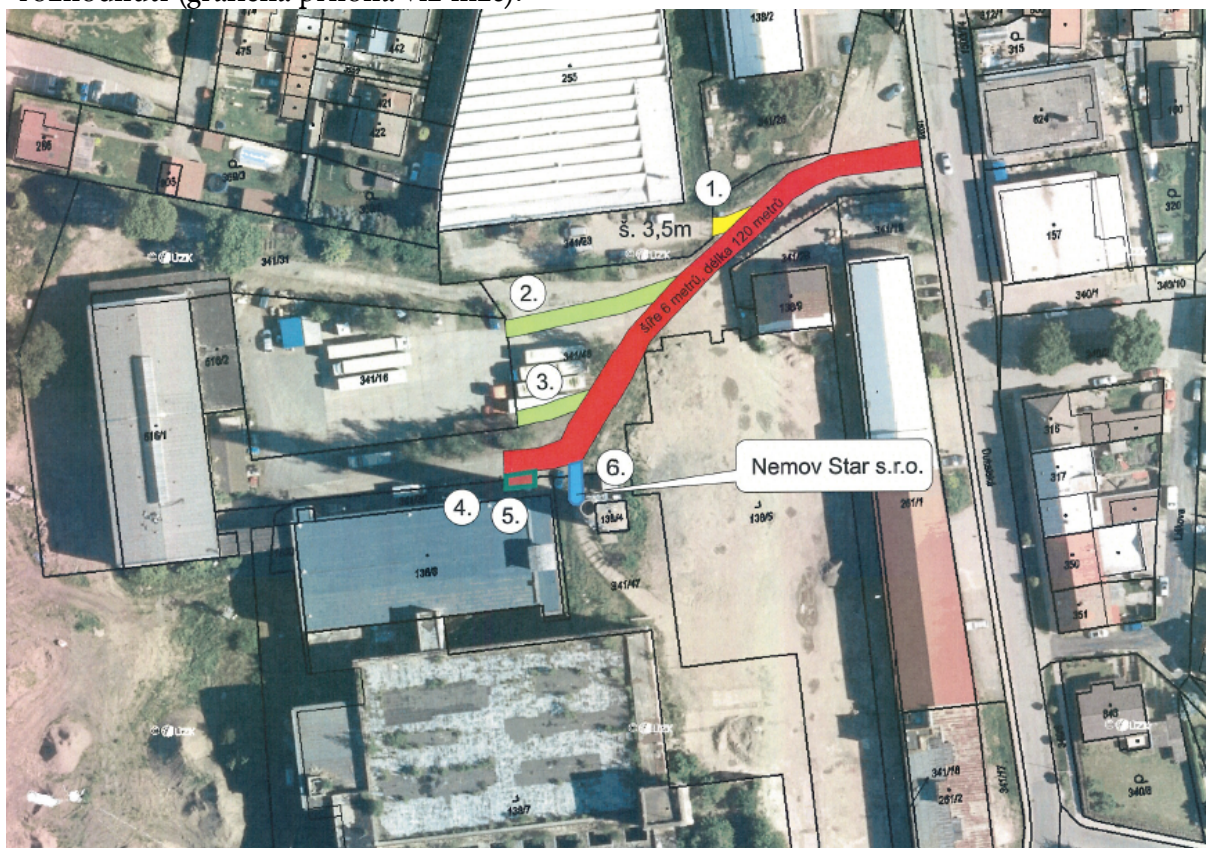
takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Městský úřad Kostelec nad Orlicí (dále také jen „správní orgán I. stupně“) na žádost žalobkyně 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 nemovitostí celkem šest přístupů k jejich nemovitostem, průběh veřejně 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 xx, 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 osoby zúčastněné na řízení označené pod č. 1), a to pod sp. zn. 30 A 64/2024.

II. Shrnutí obsahu žaloby

6. Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala přezkoumání napadeného rozhodnutí a jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítala, že rozsah veřejně přístupné účelové komunikace dle grafické přílohy rozhodnutí nezohledňuje její nutnou komunikační potřebu k budově čp. XC na pozemku parc. č. XD a k pozemku Mgr. M. M. (jednatele žalobkyně) parc. č. XE, když neurčuje veřejně přístupnou komunikaci i na části pozemku parc. č. XB tak, jak požadovala v příloze k žádosti o vydání rozhodnutí o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný se dle žalobkyně pak nedostatečně vypořádal s jejími odvolacími námitkami, které během správního řízení opakovala.
7. Pro přehlednost je níže připojena žalobkyní navrhovaná trasa veřejně přístupné účelové komunikace (viz příloha č. 2 žádosti).



9. Dle žalobkyně totiž není možná ani obsluha a zásobování objektu kamiony s kontejnery. K zadním dveřím a výtahové šachtě haly čp. XC se nedostane po svém pozemku, a je tak znemožněno zásobování objektu kamiony, když pozemek parc. č. XF nelze použít k průjezdu až k zadním vratům haly a k rampě, neboť se na něm nachází nakládací rampa a větrací šachta. Pořízení nové sklopné nakládací rampy by dle žalobkyně pro ni představovalo nepřiměřené vynaložení nákladů, protože se nejedná o drobnou úpravu.
10. Žalobkyně má zato, že prodloužením veřejně přístupné účelové komunikace by byl zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku minimální, neboť neznamená nové nebo nepřiměřené omezení jeho vlastnického práva.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 7. 11. 2024 v reakci na žalobní námítky uvedl, že rozsah deklarace předmětné cesty vycházel z podkladů shromážděných v průběhu několika let trvajícího správního řízení. Žalobkyně tak měla možnost uvést a prokázat, v jakém rozsahu cestu nezbytně potřebuje užívat. Pokud tak činí až nyní v žalobě s úvahou, že o uvedeném přesvědčí správní soud, který proto rozhodnutí zruší, je taková úvaha mylná. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že tam vysvětlil důvody, proč rozhodl tak, jak rozhodl, a to včetně rozdílu z hlediska příjezdu k nemovitosti L. S. [osoby zúčastněné na řízení pod č. 2)].
12. K poukazu žalobkyně na návrh specifikace průběhu cesty uvedené v jednom z předchozích druhoinstančních rozhodnutí uvedl, že z něj nelze dovozovat přesné stanovení průběhu cesty.
13. Žalovaný závěrem navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Vyjádření osob zúčastněné na řízení

14. Osoba zúčastněná na řízení pod č. 1), kterou je vlastník předmětného pozemku parc. č. XB (dále také jen "vlastník pozemku parc. č. XB"), ve svém vyjádření ze dne 5. 12. 2024 uvedl, že je to žalobkyně, která mu brání v nerušeném užívání jeho majetku. Z fotografií přiložených k žalobě je totiž patrné, že žalobkyně dodávkou stojí tak, že zabraňuje jemu v příjezdu k jeho hale, tj. budově čp. XG. Ve snaze omezit blokování příjezdu k vlastní nemovitosti umístil na hranici pozemků parc. č. XA a XB mobilní oplocení, nájemníci žalobkyně však toto oplocení opakovaně odstraňovali ve snaze nacouvat autem k zadním dveřím.
15. Skutečnost, že žalobkyně historicky užívala část pozemku parc. č. XB dle vlastníka tohoto pozemku automaticky neznamená, že tam veřejně přístupná účelová komunikace vznikla. Jedná se o čistě soukromý záměr žalobkyně a jejích nájemců, nikdo jiný kromě ní uváděnou část pozemku parc. č. XB nepotřebuje využívat.
16. Vlastník pozemku parc. č. XB dále uvedl, že mu není jasné, jakým způsobem může hydrogeologický vrt znemožňovat užití pozemku parc. č. XF jako cesty. Ze žalobkyní předloženého souhlasu nic takové nevyplývá a ani v něm není popsáno žádné náročné technické zázemí. Rovněž elektrické vedení a kanalizace pod pozemkem parc. č. XF žádným způsobem neomezují užívání tohoto pozemku jako cesty.
17. K existenci alternativních řešení vlastník pozemku uvedl, že může být uzavřena soukromoprávní dohoda nebo placena za jeho užívání náhrada za bezdůvodné obohacení, žalobkyně může podat i žalobu na zřízení nezbytné cesty. Prohlášení části pozemku za

veřejně přístupnou účelovou komunikaci tak dle jeho názoru není zdaleka jediným možným řešením zajištění přístupu k nemovitostem žalobkyně. Bez jednoznačného prokázání souhlasu s veřejným užíváním by se jednalo o protiústavní zásah do jeho vlastnických práv. Navrhl žalobu zamítnout.

18. Osoba zúčastněná na řízení pod č. 2) se k žalobě nevyjádřila.

V. Jednání soudu

19. Krajský soud ve věci nařídil ústní jednání, které proběhlo dne 4. 4. 2025 za účasti jednatele žalobkyně, jejího zástupce, zástupce osoby zúčastněné na řízení pod č. 1) a pověřeného pracovníka žalovaného.
20. Všichni účastníci při jednání setrvali na svých skutkových tvrzeních, argumentech a procesních návrzích. Žalobkyně uvedla, že sice souhlasí se žalovaným v otázce prokázání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace, rozporuje však stanovení rozsahu nezbytné komunikační potřeby. Konstatovala, že již ve správním řízení poukazovala na nutnost přístupu až k zadním vratům budovy čp. XC, neboť trasa končící na začátku jejího pozemku nedostačuje k obsluze budovy automobily nad 3,5 t. Má zato, že prodloužením veřejně přístupné účelové komunikace vlastníka pozemku nijak neomezuje. Žalovaný připomněl, že při "rozpadu areálu" se noví vlastníci před nabytím vlastnického práva nezajímali o to, jakým způsobem je zajištěn přístup k jimi nabývaným nemovitostem. Zdůraznil, že správní orgány vycházejí z toho, že pro uvedené řízení platí to samé, co pro řízení sporné, tj. je oslabena zásada materiální pravdy a vychází se z toho, co účastník navrhne jako důkaz. Nejde jen o tvrzení nutnosti zajištění vozidel, ale též je nutno tuto potřebu dokázat. Osoba zúčastněná na řízení pod č. 1) odkázala na obsah písemného vyjádření k žalobě a svou žalobu vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 30 A 64/2024. Podle ní celou řadu skutečností, které žalobkyně tvrdí, neprokázala.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

21. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "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. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutková zjištění

22. Žalobkyně 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 (který je předmětem žádosti - po oddělení pozemek parc. č. XA). V žádosti mj. uvedla, že pozemek slouží jako jediná přístupová cesta ke spojení pozemní komunikace – silnice III. č. 3164 k jejím nemovitostem - pozemku a hale, která slouží jako skladovací prostory.
23. 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. Žalobkyně 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.

24. Ve vyjádření ze dne 18. 11. 2022 žalobkyně uvedla, že v její budově čp. XC je v provozu soukromá spisovna – sklad archiválií a že k jejímu provozu je nezbytné využívat západní bránu k odvozu palet, jelikož pouze na daném místě je možná jejich vykládka a nakládka v blízkosti výtahu. V příloze vyjádření, kterým bylo čestné prohlášení Podorlické obchodní společnosti, a. s., je uvedeno, že v průběhu provozu soukromé spisovny byla do objektu zajišťována přeprava potřebných regálových dílců nákladními vozy nad 3,5 t.
25. 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 podána odvolání, jedním z odvolatelů byl vlastník pozemku parc. č. XA (osoba zúčastněnou na řízení pod č. 1), který ve svém odvolání nesouhlasil 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. 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. Uvedl rovněž, že pozemek získal v exekuční dražbě v roce 2016, a od okamžiku nabytí vlastnických práv se snažil aktivně jednat proti veřejnému užívání pozemku.
26. Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 6. 4. 2023 k odvolání uvedla, že jí předložený návrh trasy veřejně přístupné účelové komunikace odpovídá faktickému stavu užívání a jejím zkrácením by došlo ke znemožnění obslužnosti objektu čp. XC.
27. 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.
28. 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 poz. parc. č. XH, XCH, XF, XE, st. XI). Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně, osoba zúčastněná na řízení pod č. 1) a městys Doudleby nad Orlicí odvolání, o nichž bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím. Žalobkyně v odvolání namítala, že správní orgán I. stupně řádně neodůvodnil své závěry týkající se vymezení rozsahu veřejně přístupné účelové komunikace. Dále uvedla, že k využívání její budovy čp. XC je nezbytné využívat západní bránu i s výtahovou šachtou s nakládací ocelovou rampou a k tomu nestačí pozemek parc. č. XF vedle budovy.
29. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím o odvolání zmíněných účastníků rozhodl tak, jak je uvedeno výše pod bodem I. tohoto rozsudku, tj. vymezil průběh a rozsah veřejně

přístupné komunikace odkazem na grafickou přílohu prvoinstančního rozhodnutí, ve zbytku prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

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 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; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).
31. Dále připomíná, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona.
32. Krajský soud považuje za potřebné a užitečné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
33. Věcně je předmětem sporu v projednávané věci otázka rozsahu žalovaným deklarované veřejně přístupné účelové komunikace.
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.
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. Ke vzniku veřejné účelové komunikace je tedy třeba udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést.
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 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"), je zahajováno na žádost konkrétního vlastníka nemovitosti, v této věci byla žadatelem žalobkyně. 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. Jádrem sporu v daném případě bylo stanovení rozsahu (délky) správními orgány deklarované VPÚK na pozemku parc. č. XA, a to ve vztahu k žalobkyní tvrzené její nutné komunikační potřebě.
41. Žalobkyně ve správním řízení a v odvolání namítala, že využívá budovu čp. XC jako skladovací prostory ke skladování zboží a materiálu různých firem, ke skladování zboží z obchodu se starožitným nábytkem a designem a skladování archiválií a že k provozu budovy je nezbytné využívat západní bránu, když k odvozu palet vyřazených archiválií a nestačí pozemek parc. č. XF vedle budovy. Zopakovala, že pro ni je nutností se bez omezení dostat až ke vchodu na západní straně budovy a k výtahové šachtě s nakládací ocelovou rampou a že šířka pozemku parc. č. XF je u šachty výtahu pouze 1,8 m od stěny budovy a že zbylým prostorem neprojde ani dodávka, natož vozidlo nad 3,5 t. Dle jejího názoru tak správní orgán I. stupně neodůvodnil řádně své závěry týkající se vymezení rozsahu veřejně přístupné účelové komunikace.
42. K této otázce správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že při určení šířky a délky deklarované VPÚK přihlédl k zajištění nutné komunikační potřeby jednotlivých vlastníků okolních nemovitostí, přičemž při stanovení jejího konce zohlednil plynulý a bezpečný

- přejezd z pozemku parc. č. XA na pozemek parc. č. XF (pozn. soudu: ten je vlastnictví žalobkyně a vede kolem celé severní strany jejího objektu čp. XC) nejen osobními vozidly, ale i vozidly nad 3,5 t. Ke stanovení přístupu k nemovitosti jednatele žalobkyně uvedl, že zohlednil skutečnost, že ten má zajištěný přístup přes pozemky žalobkyně.
43. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k odvolání žalobkyně konstatoval, že otázka její nutné komunikační potřeby je odůvodněna na str. 18 prvoinstančního rozhodnutí, a doplnil, že přibližná vzdálenost mezi budovou čp. XC a pozemkem parc. č. XA je cca 3,6 m (což je současně přibližná šíře pozemku parc. č. XF), tedy, že prostřednictvím této cesty je tak možno obsloužit celou severní stranu budovy žalobkyně, a to prostřednictvím běžných užitkových vozidel, jejichž šířka je cca 2,1 m. Má zato, že ze skutečnosti, že budova slouží ke skladu archiválií ještě neplyne, že do ní musí být zajištěn přístup. Dodal, že žalobkyně nedoložila, že by motorová vozidla do budovy musela zajíždět.
44. Obecně 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).
45. Nutná komunikační potřeba pak není dána, „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva.*“ V takovém případě „*je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům*“ (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 268/06). V souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Jak vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a z účelu tohoto institutu jako takového, je jejím primárním smyslem zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami přitom obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu apod.). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace a v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva.
46. Pokud jde o procesní postup v řízení o určení právního vztahu (tj. i při určení existence či neexistence VPÚK), § 142 odst. 3 správního řádu stanoví, že pro dokazování v takovém řízení platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně (viz odst. 3).
47. 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.

48. Zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu je tak v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu významně modifikována, neboť ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu 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 tak 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 řešit spor vyšetřovat i z vlastní iniciativy, postrádala by zmíněná zvláštní úprava dokazování smysl. V tomto směru lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 282/2016-54, v němž tento soud uvedl, že „vzhledem k aplikaci pravidel dokazování ve sporném řízení na řízení o určení, zda se jedná, či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je v tomto řízení dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení. Důkazní břemeno nese především navrhovatel a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu“. Žadatel žádající o určení právního vztahu tak musí primárně tvrdit skutečnosti rozhodné pro posouzení určení takového vztahu (včetně pro jím požadovaný rozsah), ale zároveň musí tvrzené skutečnosti i prokázat.
49. V rámci správního řízení však žalobkyně ničím neprokázala, že bez možnosti příjezdu právě až k zadním vratům budovy čp. XC (zejména velkými vozidly) je obsluha této budovy znemožněna. Žalobkyně jen tvrdila, že tato zadní vrata jsou používána z důvodu příjezdu ke dvoutunovému výtahu a rampě, k čemuž předložila pouze vyjádření dřívějšího vlastníka a současného nájemce, tj. společnosti Podorlická obchodní společnost, a. s. Tato společnost v něm uvedla, že pro využití plné kapacity haly k účelu vedení soukromé spisovny a k jejímu efektivnímu provozu patří funkční dvoutunový výtah, k němuž přístup tvoří vrata na západní straně budovy a zpevněná rampa, která umožňuje nakládku/vykládku velkých objemů uchovávaných archiválií. Prokazováno tak bylo využívání objektu žalobkyně čp. XC pouze co do jeho efektivity a komfortu. Z předloženého vyjádření uvedeného nájemce však nijak neplyne, že by nebylo možné budovu obsluhovat z pozemku žalobkyně parc. č. XF vedoucího kolem celé severní strany budovy.
50. Z listin (zejména fotografií) založených ve správním spise i z vyjádření jednatele žalobkyně při jednání soudu přitom vyplývá, že budova čp. XC má další vrata právě i na své severní straně, rovněž na severní straně budovy se nachází šachta dalšího (menšího) výtahu. Žalobkyně přitom neprokázala, že není možné její objekt čp. XC užívat, resp. obsluhovat i pouze prostřednictvím těchto jiných vstupů, tedy i s omezením možnosti vjezdu větších vozidel až k zadním vratům na západní straně budovy (příp. až do budovy), tedy s určitým snížením „komfortu“ při nakládce/vykládce přepravovaných věcí. Přitom je-li možnost jiného přístupu (alternativního), byť méně komfortního, ale stále ještě postačujícího, nelze hovořit o naléhavé (nutné) komunikační potřebě.

51. Krajský soud proto souhlasí se závěrem žalovaného, že nutná komunikační potřeba žalobkyně (jako jedna z nutných podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace) je splněna právě k hranici jejího pozemku parc. č. XF. Tedy stanovení rozsahu VPÚK v daném případě tak, že končí u hranice pozemku žalobkyně parc. č. XF, který vede podél celé severní strany její budovy čp. XC, je s ohledem na zachování proporcionality omezení vlastnického práva (bez náhrady) vlastníka pozemku parc. č. XA odpovídající. Vlastnické právo je totiž v případě VPÚK omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup, a správní orgány vždy musí zohlednit, že podmínka nutné komunikační potřeby je odrazem ústavněprávního požadavku na proporcionalitu omezení vlastnického práva, tedy aby nedošlo k nadměrnému omezení vlastnického práva.
52. Nutno proto uzavřít, že prodloužením předmětné VPÚK dle požadavku žalobkyně až k západní straně její budovy čp. XC by se zcela jistě zvedl komfort obslužnosti budovy s ohledem na využití i zadních vrat a dvoutunového výtahu, žalobkyně však nijak nedoložila a neprokázala, že využívání pozemku parc. č. XA jako příjezdu větších vozidel až k zadním vratům budovy čp. XC je pro samotnou obslužnost budovy nezbytností, a tedy nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebou.
53. Není tak pravdou, že by rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezohledňovalo nutnou komunikační potřebu žalobkyně. Je v něm dostatečně vysvětleno, z jakých důvodů byla podmínka této nutné komunikační potřeby shledána v délce pouze k předním vratům budovy čp. XC a nikoliv až k jejím zadním vratům. Jak potom uvedl žalovaný, část pozemku parc. č. XA tvoří spojnici mezi budovou čp. XC na pozemku parc. č. XD a pozemku parc. č. XF a slouží k napojení na pozemní komunikaci na pozemku parc. č. XK (silnice III P3164). Ze stejných důvodů slouží ke spojení těchto jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, čímž je dáno plnění jejího účelu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
54. Žalobkyní požadované “zachování stávajícího stavu” nemohlo být a nebylo předmětem správního řízení o deklaraci předmětného právního vztahu. V něm bylo posuzováno, zda se v daném místě nachází či nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, pro což bylo nutné vyhodnotit kumulativní splnění všech výše uvedených podmínek. Ty však v části na západní straně budovy čp. XC kumulativně splněny nebyly, když bylo prokázáno, že žalobkyně pro obsluhu svého pozemku a na něm stojící budovy může využívat i pás svého k budově přiléhajícího pozemku parc. č. XF širokého 3,6 m. Skutečnost, že žalobkyně dosud využívala vedle tohoto svého pozemku i cestu po pozemku parc. č. XA pro nákladní dopravu k zadní části budovy automaticky neznamená, že na dané části pozemku vznikla veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud sice chápe, že při přístupu do budovy žalobkyně pouze po pozemku parc. č. XF podél severní strany budovy dojde k určitému snížení uživatelského komfortu, na druhou stranu (jak je uvedeno shora) však nelze vlastnické právo vlastníka pozemku parc. č. XA omezovat více než je nezbytné. Vyznačený průběh VPÚK je tak stanoven v rozsahu nejméně zatěžujícím vlastníka komunikace a současně se zohledněním potřeby obslužnosti budovy čp. XC, která dle tvrzení žalobkyně slouží jako skladovací prostory ke skladování zboží z obchodu se starožitným nábytkem a designem, archiválií a materiálu různých firem.
55. K dalším žalobním námitkám krajský soud uvádí následující. Pro předmět řízení o žalobě žalobkyně je irelevantní její argumentace, že se nelze dostat k pozemku M. M. (tj. pozemku parc. č. XE). I kdyby tomu tak bylo, pak měl proti tomu brojit sám M. M., neboť

vlastníkem zmíněného pozemku je on jako fyzická osoba. Přestože je současně jednatelem žalobkyně, nemůže za něho (bez jakéhokoliv zmocnění) vznášet takové námitky žalobkyně, neboť do jejích soukromých ani veřejných subjektivních práv tím zasazeno nebylo.

56. K námitce rozdílného přístupu správních orgánů pro stanovení nezbytné komunikační potřeby u žalobkyně a u L. S. krajský soud konstatuje, že i v jeho případě byla stanovena nejkratší možná trasa ve vztahu k nutnosti využívat pozemek parc. č. XA pro přístup k jeho nemovitostem. Ze správního spisu, potažmo i z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí (viz str. 17) jednoznačně vyplývá, že pro L. S. jako vlastníka poz. p. č. XH a čp. XL je přístup přes pozemek parc. č. XA nutnou komunikační potřebou, neboť nemá ke svým nemovitostem jiný přístup pro zajištění své podnikatelské činnosti, což také relevantně doložil. To, že nově vytvořený sjezd z ulice Komenského nepostačuje pro nákladní auta od 3,5 do 12t a kamionovou dopravu nad 12t totiž jednoznačně vyplývá z rozhodnutí o povolení zřízení tohoto sjezdu a předložené technické zprávy. Lze dodat, že za nezbytnou komunikační potřebou pro L. S. byl shledán přístup po poz. parc. č. XA rovněž na hranici jeho pozemku (tj. k poz. parc. č. XH).
57. Krajský soud uzavírá, že správní orgány obou stupňů (neboť na obě jejich rozhodnutí je nutno nahlížet jako na jeden celek) dostatečným způsobem zjistily skutkový stav pro rozhodnutí ve 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.

VII. Závěr a náklady řízení

58. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. (výrok I.)
59. Výrok II. se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla 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.
60. 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 osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl výrokem III. tak, že na náhradu nákladů řízení nemají právo.

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.

Hradci Králové 14. února 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu