



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D., ve věci

žalobce: **Pávekmachinery s.r.o.**, IČO: 28349920
sídlem Benešovo náměstí 18, Křižanov
zastoupen advokátem Mgr. Štěpánem Lichovníkem
sídlem Pellicova 23/8, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2022, č. j. KUJI 38581/2022

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V projednávané věci je předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace.
2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 5. 2022, č. j. KUJI 38581/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Velké Meziříčí (dále jen „MÚ Velké

Meziříčí“) ze dne 23. 2. 2022, č. j. DOP/7673/2022-krej/11105/2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace na části pozemku parc. č. XA v k.ú. X (pozn. soudu - veškeré nemovitosti uvedené v rozsudku se nachází v tomtéž katastrálním území), v úseku od jejího připojení k silnici č. II/602 – připojovací oblouk délky cca 70 m. Na zbývající větší části pozemku parc. č. XA a na pozemcích parc. č. XB a XC (dále také jako „přístupová komunikace“) veřejně přístupná účelová komunikace deklarována nebyla s odůvodněním, že nebyly splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace (stálost a zřetelnost komunikace v terénu, naplnění účelu komunikace dle zákona o pozemních komunikacích, nutná komunikační potřeba, souhlas vlastníků komunikace s obecným užíváním přístupové komunikace neomezeným okruhem uživatelů).

3. Žalovaný a MÚ Velké Meziříčí tak částečně nevyhověli žalobcově žádosti ze dne 20. 8. 2021 o vydání rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. XB, XA a XC. Žalobce odůvodnil žádost tím, že je vlastníkem pozemku parc. č. XD, ke kterému není zřízen jiný přístup, než přes uvedené pozemky. Přístupová komunikace splňuje dle jeho názoru znaky pozemní komunikace uvedené v § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 162/2020 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), neboť je dopravní cestou určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Jedná se o účelovou komunikaci, kterou se ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích rozumí 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.
4. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a současně i prvostupňového rozhodnutí.

Žaloba

5. Žalobce se domnívá, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť se žalovaný dostatečně nevypořádal se všemi žalobcem tvrzenými skutečnostmi, které byly zásadní pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace, a odchýlil se od judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“; např. rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 As 9/2013-41, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2012, č. j. 11 Ca 166/2009-74).
6. Žalobce je přesvědčen, že na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a části pozemku parc. č. XC v podílovém spoluvlastnictví R. M. a Z. V. se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, neboť v tomto případě byly naplněny všechny znaky vyžadované zákonem o pozemních komunikacích a dovozené judikaturou.
7. Přístupová komunikace je stálá a patrná v terénu. Jak na místě samém, tak i ze snímků z katastrálních map, pořízené fotodokumentace i dalších listin, lze jednoznačně určit, která část pozemku je pozemní komunikací a co je již další plochou pozemku. O této skutečnosti se přesvědčil i správní orgán při šetření na místě samém konaném dne 15. 9. 2021. Přístupová komunikace jeví známky toho, že je užívána jako dopravní cesta. Z terénu uvedené cesty není patrné, v jakém místě by mělo dojít ke změně charakteru účelové komunikace z veřejné na neveřejnou. Deklarovaná veřejně přístupná účelová komunikace není od neveřejné

komunikace oddělena, takže neznalý uživatel komunikace není schopen rozlišit, kde může komunikaci volně užívat. Dle žalobce se žalovaný nevypořádal s jeho tvrzením, že není možné uznat pozemek parc. č. XA za veřejně přístupnou účelovou komunikaci pouze v části, kde dal vlastník souhlas s veřejným užíváním a ve zbývajících částech tento souhlas nedovodit.

8. Přístupová komunikace plní účel dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, jelikož slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Napojuje nemovitosti ve vlastnictví žalobce a společnosti VEMAX auto s.r.o.
9. Žalobce zdůrazňuje, že žalovaný odmítl tvrzení o udělení souhlasu vlastníků komunikace s užíváním přístupové komunikace širokou veřejností, který byl dán výslovně ještě před faktickým vznikem přístupové účelové komunikace. V roce 2011 účinná právní úprava umožňovala udělit souhlas s užíváním účelové komunikace širokou veřejností ještě před jejím vznikem. Žalobce nesouhlasí se žalovaným, že souhlas musí být dán až ke konkrétní vybudované cestě a nikoli dopředu, i když už je zřejmé, kudy cesta povede. Dle žalobce prodala obec Lavičky pozemek parc. č. XB současným vlastníků přístupové komunikace za účelem společného vybudování povoleného přístupu z komunikace II/602 a nové souběžné komunikace spojující všechny pozemky v průmyslové zóně Z11. V souladu s touto dohodou byla vypracována i územní studie Lavičky z června 2012 a územní plán obce Lavičky.
10. Dále žalobce pokládá za zcela nesprávný závěr žalovaného, podle něhož osoby využívající přístupovou komunikaci nepředstavují širokou, relativně neomezenou veřejnost. V této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14. Žalovaný dle žalobce nesprávně dovodil, že vlastníci přístupové komunikace mají přehled o tom, kdo jejich cestu využívá. Dle žalobce nevyužívají přístupovou komunikaci pouze její vlastníci, zaměstnanci společnosti VEMAX auto s.r.o. a společnosti SUPERFAST s.r.o., ale i zákazníci těchto dvou společností.
11. Žalobce zdůrazňuje, že přístupová komunikace naplňuje i znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby pro nemovitost žalobce. Jde o jediný možný příjezd na jeho pozemek, neboť v dané lokalitě není žádná alternativní cesta, kterou by mohl využít. Sjezd ze silnice č. II/602 na pozemek parc. č. XE a přes pozemek parc. č. XF (dále také jako „první sjezd“) nebyl nikdy v minulosti žalobcem ani jeho právními předchůdci využíván. Žalobce (a jeho právní předchůdci) měl zajištěn přístup ze silnice č. II/602 přímo přes pozemek obce Lavičky parc. č. XB (dále také jako „druhý sjezd“). Pozemek parc. č. XF je ve vlastnictví třetí soukromé osoby. Druhý historický sjezd ze silnice č. II/602 na pozemek parc. č. XA je uzavřen závorou a není veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 a § 2 zákona o pozemních komunikacích. Tento přístup ze silnice č. II/602 na pozemek parc. č. XA nevede po pozemcích ve vlastnictví obce, kraje či státu. Žalovaný sice při posuzování znaku nutné komunikační potřeby v obou případech vyloučil uváděné sjezdy ze silnice č. II/602 jako možný alternativní přístup, ale již nedeklaroval, že znak nutné komunikační potřeby byl naplněn, ačkoli pro jeho posouzení měl všechny potřebné listiny. Dle názoru žalobce je jakákoliv jiná alternativní cesta, než přes přístupovou komunikaci vyloučena, neboť žalobce není schopen se ze svého pozemku dostat na nejbližší komunikaci, aniž by nemusel přes pozemek v soukromém vlastnictví.

12. Žalobce dále požaduje, aby v rámci proporcionality bylo poměřováno i základní právo na legitimní očekávání a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 a násl. Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jímž náleží stejná ochrana jako práva vlastníkům pozemků na omezení vlastnického práva a v této souvislosti odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04, č. 124, sv. 37 Sb. ÚS. Žalobce rovněž odkazuje na územní vývoj v dané lokalitě a v souvislosti s tím vytvářené územní studie a územní plán. Od roku 2010 se již nejedná o zemědělské pozemky, ale průmyslovou zónu.
13. Žalobce konečně namítá vadu řízení spočívající v tom, že žalobce nebyl vyrozuměn o vyjádření účastníků řízení k žalobcovu odvolání. Žalobce tak byl zkrácen na svých procesních právech, neboť nemohl kvalifikovaným způsobem reagovat na vyjádření ostatních účastníků řízení.

Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. V žalobě podle něj nejsou obsaženy žádné nové důkazy ani tvrzení, se kterými by se žalovaný nevypořádal v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný setrvává na stanovisku, že souhlas vlastníka s obecným užíváním přístupové komunikace širokou veřejností nelze naplnit dohodou o budoucím vybudování cesty, která ještě neexistuje a není konkrétně vymezena např. projektovou dokumentací stavby.
15. Zákazníci společností VEMAX auto s.r.o. a SUPERFAST s.r.o. nejsou širokou, relativně neomezenou veřejností. Jedná se o poměrně jasně vymezenou skupinu, neboť jde o osoby, které využívají přístupovou komunikaci pouze v souvislosti s poskytováním služeb obou společností. Pokud vlastníci cesty souhlasili s užíváním cesty zákazníky, nelze jejich souhlas rozšířit a dovodit tak její obecné užití.
16. Žalovaný připomíná, že v roce 2019 žalobce žádal o územní rozhodnutí pro terénní úpravy pro budoucí výstavbu na svém pozemku, přičemž ke sjezdu měl dle svého tvrzení využít zemědělský sjezd ze silnice č. II/602, k němuž mělo být zřízeno věčné břemeno. Existuje tedy rozpor mezi tvrzeními žalobce o existenci či neexistenci věčných břemen zřízených k dotčeným pozemkům. Nadto pokud věčné břemeno existovalo a již zaniklo, svědčí tato skutečnost o nesouhlasu vlastníka přístupové komunikace s jejím obecným užíváním a regulací přístupu na tuto komunikaci. Nelze tudíž dovodit konkludentní souhlas s jejím obecným užíváním širokou veřejností.
17. Ohledně nejasností hranice mezi zkolaudovanou veřejně přístupnou účelovou komunikací a spornou přístupovou komunikací žalovaný uvádí, že kolaudace účelové komunikace o délce cca 70 m není určující pro povahu cca 200 m dlouhého navazujícího úseku. Hranici lze pro neznalé uživatele označit např. dopravním značením.
18. K námitce týkající se procesní vady žalovaný uvádí, že nepožadoval žádné nové důkazy, se kterým by bylo nutné účastníky řízení seznámit.

Ústní jednání

19. Při ústním jednání konaném dne 20. 3. 2025 setrvali účastníci na svých stanoviscích.
20. Žalobkyně setrvala na uplatněných tvrzeních a námitkách. Uvedla, že v současné době je přístupová komunikace užívána širokým okruhem zákazníků společností VEMAX a SUPERFAST. K dotazu soudu dále upřesnil, že žádné věčné břemeno ve prospěch

žalobkyně, které by jí umožnilo přístup a příjezd na pozemek p. č. XD v minulosti zřízeno nebylo. Vlastní šterk, který žalobkyně navážela na pozemek p. č. XD, byl dopravován vozidly po předmětné přístupové komunikaci někdy v letech 2019 až 2020. Navážení trvalo přibližně 14 dnů. Terénní úpravy zahájila žalobkyně proto, že má v plánu zde vybudovat skladové a prodejní haly. K jejich dokončení nedošlo proto, že by žalobkyně při absenci přístupové komunikace nedostala stavební povolení na provedení stavby. Podle žalobce jednali při majetkových dispozicích žalobkyně a R. M. a Z. V. podle vzájemné ústní dohody v roce 2015 tak, že v budoucnu vybudují společně na pozemcích parc. č. XA, XB a XC přístupovou komunikaci, která bude sloužit k přístupu ke všem pozemkům v dané lokalitě. R. M. a Z. V. nejprve přístup na pozemek žalobkyně umožňovali, ale později změnili stanovisko a začali žalobkyni v přístupu na její pozemek bránit. Žalobkyně nabízela oběma vlastníkům pozemků pod přístupovou komunikací možnou dohodu o finanční účasti na vybudování a provozování veřejně přístupné účelové komunikace. Ti však podmiňují zpřístupnění komunikace žalobkyni a její dobudování (se spoluúčastí žalobkyně) prodejem části žalobkynina pozemku p. č. XD k rozšíření jejich areálu.

21. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a setrval na závěrech vyslovených v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
22. Soud provedl při jednání z vlastní iniciativy (§ 52 odst. 1 s. ř. s. *in fine*) dokazování třemi kupními smlouvami, které si pořídil ze sbírky listin katastru nemovitostí a které jsou součástí soudního spisu. Jde o kupní smlouvu ze dne 13. 6. 2011 uzavřenou mezi R. M. a Z. V. jako kupujícími a obcí Lavičky jako prodávajícím, podle níž prodávající prodal kupujícím pozemek p. č. XB. Součástí kupní smlouvy je prohlášení prodávajícího obce Lavičky, že pozemek není zatížen právy cizích osob, které by znemožnilo užívání pozemku v souladu s jeho účelem. Touto kupní smlouvou byla zároveň ve prospěch vlastníka pozemku p. č. XG zřízeno věcné břemeno průjezdu přes pozemek p. č. XB.
23. Druhá kupní smlouva byla uzavřena dne 29. 9. 2010 mezi prodávajícím Ing. V. K. a kupujícími R. M. a Z. V., na jejímž základě kupující nabyly pozemek p. č. XC. Proávající uvedl, že převádný pozemek není zatížen právy jiných osob, je prostý právních vad a není v užívání třetí osoby.
24. Konečně třetí kupní smlouva ze dne 18. 7. 2013 byla uzavřena mezi P. M. a kupujícími R. M. a Z. V. Předmětem smlouvy byl převod nemovitosti p. č. XG. Dále bylo touto smlouvou zrušeno věcné břemeno průjezdu přes pozemek p. č. XB zřízené shora uvedenou kupní smlouvou ze dne 13. 6. 2011. I v tomto případě prodávající prohlásil, že pozemek je prostý práv jiných osob a právních vad.

Splnění procesních podmínek a vymezení soudního přezkumu

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
26. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by měl přihlídnout i bez námítky, soud neshledal.

Posouzení věci soudem

27. Soud se nejprve zabýval namítaným procesním pochybením žalovaného.
28. Správní orgán má povinnost zajistit účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, jak stanoví § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tato povinnost zahrnuje i vyjádření ostatních účastníků, které tvoří rovněž podklad pro rozhodnutí správního orgánu. Pokud tato povinnost není splněna, jde o **procesní pochybení**, protože účastník řízení nebyl seznámen s podklady, které správní orgán hodlá použít při rozhodování, a neměl možnost se k těmto podkladům vyjádřit. Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je podstatným procesním právem zakotveným v [Listině základních práv a svobod](#), konkrétně v čl. 38 odst. 2, který mimo jiné stanoví, že každý má právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.
29. Z obsahu správního spisu soud ověřil, že dne 24. 3. 2022 bylo MÚ Velké Meziříčí doručeno vyjádření účastníků řízení R. M. a Z. V. k odvolání žalobce proti rozhodnutí MÚ Velké Meziříčí ze dne 23. 2. 2022. Shora uvedené vyjádření nebylo odvolateli dáno na vědomí, nebyla mu tedy dána možnost se s ním seznámit a případně na ně reagovat. Tato skutečnost není mezi účastníky řízení sporná.
30. V neseznámení žalobce s vyjádřením účastníků řízení lze spatřovat vadu řízení. Porušení ústavně zaručených procesních práv účastníků řízení představuje závažnou procesní vadu, která takřka vždy zakládá nezákonnost vydaného správního rozhodnutí ve věci (shodně viz POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; RIGEL, F.; MAREK, D.: *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 214). Nicméně i ustálená judikatura NSS vychází z předpokladu, že ne každé procesní pochybení je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Neměla by být rušena taková správní rozhodnutí, při jejichž vydávání sice došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, ovšem takovéto porušení nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2024, čj. [8 As 169/2021-39](#), ze dne 8. 3. 2007, čj. [8 Afs 102/2005-65](#), ze dne 22. 3. 2017, čj. [2 As 322/2016-39](#)). NSS stabilně judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, pokud by k vadě řízení nedošlo (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, čj. 6 Ads 57/2004-59).
31. V dané věci bylo řízení zahájeno žádostí o vydání potvrzení a rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. XB, parc. č. XA a části pozemku parc. č. XC. MÚ Velké Meziříčí provedl místní šetření za účasti mj. žalobce a obou vlastníků nemovitostí. Ke skutečnostem zjištěným při místním šetření i tvrzením všech účastníků řízení se žalobce v rámci správního řízení několikrát vyjadřoval (při ústním jednání a místním šetření dne 15. 9. 2021, ve vyjádření ze dne 21. 9. 2021). Na základě všech zjištěných skutečností vydal MÚ Velké Meziříčí nejprve rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021, č. j. DOP/69276/2021-krej/1105/2021, které bylo následně na základě odvolání žalobce zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 12. 2021, č. j. KUJI 107107/2021. V rámci nového projednání věci se opětovně vyjádřili účastníci řízení R. M. a Z. V. (vyjádření ze dne 28. 1. 2022), na které reagoval žalobce vyjádřením ze dne 14. 2. 2022. Následně vydal MÚ Velké Meziříčí prvostupňové rozhodnutí. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, k němuž se účastníci řízení R. M. a Z. V. opět vyjádřili dne 21. 3. 2022. Bez seznámení odvolatele s tímto posledním vyjádřením vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí.

32. Pro posouzení námitky je ovšem klíčové, že z obsahu vyjádření R. M. a Z. V. ze dne 21. 3. 2022 nevyplývají žádné nové skutečnosti, neobsahuje dříve neuplatněnou argumentaci a nejsou ani navrhovány k provedení žádné nové důkazy. Vyjádření obsahovalo shrnutí doposud uvedených tvrzení. Zmínění účastníci řízení se v průběhu předchozích fází řízení před MÚ Velké Meziříčí a před žalovaným opakovaně vyjádřili ke všem tvrzeným skutečnostem a navrhovaným důkazům, které byly během správního řízení vzneseny. Jejich vyjádření ze dne 21. 3. 2022 nepřineslo nic nového, neobsahovalo žádné nové skutečnosti, ke kterým by se žalobce již dříve nevyjadřoval a neobsahovalo ani nějakou zcela novou argumentaci, která by přinesla zcela nový náhled na posouzení věci.
33. S ohledem na výše uvedené krajský soud dovodil, že byť se žalobce nemohl seznámit s vyjádřením ze dne 21. 3. 2022, materiálně mu nebyla upřena možnost uplatnit vlastní vyjádření k již dříve předestřené argumentaci obou zmíněných účastníků řízení. Výrok rozhodnutí žalovaného by byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo. Krajský soud má tedy za to, že neoznámení vyjádření R. M. a Z. V. ze dne 21. 3. 2022 žalobci není vadou, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobní bod není důvodný.

Znaky veřejně přístupné účelové komunikace

34. Podstatou sporu mezi žalobcem a žalovaným je otázka, zda přístupová komunikace naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace či nikoliv.
35. Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Tyto vznikají přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 19. 8. 2013, čj. 4 As 89/2013-21).
36. Zákon o pozemních komunikacích rozlišuje dva druhy účelových komunikací. Jde o veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odstavce 1 a účelové komunikace v uzavřených prostorech či objektech dle § 7 odstavce 2. Nejedná se ovšem o samostatné kategorie či třídy pozemních komunikací, jako je tomu u dálnic, silnic a místních komunikací, ale spíše o vyjádření jejich funkční odlišnosti. Zákon o pozemních komunikacích používá v § 7 termín „účelová komunikace“. Použitím termínu „veřejně přístupná“ účelová komunikace je dáno najevo pouze to, že jde o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv o účelovou komunikaci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 tohoto zákona.
37. Veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 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.*“ Z výše uvedené definice vyplývá, že podmínkou pro zařazení pozemní komunikace mezi veřejně přístupné účelové komunikace je naplnění znaků uvedených v tomto ustanovení: 1. zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2. spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Nevyplývá z něho, že by muselo jít o takovou pozemní komunikaci,

kteřá je užívána blíže neurčitou veřejností. Pro posouzení této otázky je rozhodná skutečnost, že jde o komunikaci, která je přístupná veřejně, tedy nejde o komunikaci, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu. Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, pro účelové komunikace platí, že jejich vlastníkem může být i osoba soukromého práva.

38. Naplnění zákonem stanovených podmínek však ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku nestačí. Vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku je zásahem do ústavně garantovaného vlastnického práva. 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 ve svém 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 veřejně přístupné účelové komunikace je tedy třeba udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést. Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo konkludentně.*“ (zvýraznění doplněno soudem).
39. Další judikatorně dovozenou podmínkou vzniku veřejně účelové komunikace je existence ničím nenahraditelné komunikační potřeby (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. To znamená, že existuje-li jiný alternativní a vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout, a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu. To potvrzuje i shora citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, podle něhož veřejná účelová komunikace nevznikne v případě, kdy bude komunikační spojení mezi nemovitostmi na daném pozemku zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů apod.
40. Všechny uvedené znaky musí být naplněny kumulativně a musí se časově střetnout v době rozhodování správního orgánu o tom, zda určitá cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací, či nikoliv (viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Pokud by byl i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.
41. Správním orgánům nelze vytknout, že by se zcela opomenuly zabývat některým z uvedených znaků a při jejich posuzování vybočily mimo rámec judikatorních závěrů prezentovaných shora. Správní orgány postupovaly i v souladu se žalobcem uváděnými rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204, ze dne 26. 6. 2013, čj. 7 As 9/2013-41 a Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2012, čj. 11 Ca 166/2009-74. Žalobci nelze přisvědčit v tom, že by došlo k zásadně odlišnému a odchýlenému posouzení jeho tvrzení oproti citovaným rozhodnutím. Právě naopak, závěry správního orgánu mají v těchto rozhodnutích oporu a jsou s nimi v souladu.
42. Soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že ne všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly v případě přístupové komunikace naplněny. Ze spisového materiálu lze dovodit, že naplnění dvou znaků účelové komunikace, jak je definuje zákon o pozemních

komunikacích, není v daném případě mezi účastníky řízení sporné. Jde o 1. zřetelnost (patrnost v terénu) cesty určené k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2. její účel spočívající ve spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ve spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo v obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.

43. Posouzení, zda došlo k naplnění dalších dvou znaků přístupové komunikace jakožto veřejně přístupné účelové komunikace, je z pohledu soudu nutné učinit v souvislosti s celkovým historickým vývojem užití dotčených pozemků. Pro lepší přehlednost soud doplňuje výřez mapy dané lokality s vyznačením pozemkových hranic (zdroj: www.mapy.cz).

[obrázek anonymizován]

44. Mezi účastníky řízení není sporné, že pozemky tvořící přístupovou komunikaci, pozemek žalobce č. XD a další pozemky v dané lokalitě [parc. č. XH, parc. č. XI (původně parc. č. XJ), parc. č. XK, parc. č. XA (původně parc. č. XG) parc. č. XF a parc. č. XC] byly dříve zemědělskými pozemky, obhospodařovanými z původního zemědělského sjezdu napojeného na silnici č. II/602. Pozemek parc. č. XF byl obhospodařován přes první zemědělský sjezd na silnici č. II/602 a přes pozemek parc. č. XE ve vlastnictví obce Lavičky. Pozemek žalobce parc. č. XD byl zemědělsky obhospodařován přes druhý zemědělský sjezd na silnici č. II/602 a přes pozemek parc. č. XB a parc. č. XJ. Na těchto pozemcích se nenacházely žádné zpevněné plochy nebo komunikace. Pozemek parc. č. XB byl původně vlastněn obcí Lavičky. Tento pozemek o původní výměře 350 m² dosahoval délky až k dnešnímu pozemku parc. č. XA, jak vyplývá z geometrického plánu č. 631-30/2017.

Souhlas obce s užíváním účelové komunikace před jejím vznikem

45. Žalobce dovozuje existenci veřejně přístupné účelové komunikace z existence souhlasu s užíváním přístupové komunikace širokou veřejností charakterem pozemku parc. č. XB (jeho obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích) a konkludentního souhlasu vlastníků sousedních přilehlých pozemků, jelikož mu v obhospodařování jeho zemědělského, později průmyslového pozemku nebylo nikterak bráněno. Dále žalobce poukazuje na skutečnost, že dle jeho názoru obec Lavičky udělila souhlas s užíváním přístupové komunikace širokou veřejností ještě před jejím faktickým vznikem, a proto tento souhlas zavazuje i budoucího vlastníka pozemků. V této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204, dle kterého: „*vlastník pozemku je vázán být i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; to však neplatí v případě, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkovvi, pokud byl posléze tomuto vlastníkovvi nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci.*“
46. Soud se stejně jako žalovaný s tímto názorem neztotožňuje. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *smí každý v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.* Obecné užívání je nevýlučné užívání statku odpovídající jeho určení, pro které je charakteristické,

že vzniká předem neurčenému okruhu uživatelů, tedy nejde o soukromá práva konkrétních osob k cizí věci, takzvaná věcná břemena, a vzniká přímo ze zákona. Institut obecného užívání je nutno chápat jako omezení vlastnického práva v zájmu uspokojení komunikační potřeby veřejnosti jakožto neomezeného okruhu osob. Kdyby se o neomezený okruh uživatelů nejednalo, například v případech, kdy určitou cestu užívá pouze omezený počet konkrétních osob, o širší veřejnosti hovořit nelze. Pokud existuje případ, že určitou komunikaci užívá pouze omezený okruh uživatelů (několik konkrétních osob), tedy nejde-li o širší veřejnost, pak se nemůže jednat o obecné užívání (viz Košinárová, B.: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 132 – 139).

47. Ze skutečností zachycených ve správním spisu je zřejmé, že pozemek parc. č. XG (nyní parc. č. XA), parc. č. XB a parc. č. XC byl historicky užíván pouze žalobcem, popř. vlastníky těchto pozemků k jejich zemědělskému obhospodařování. V daném případě nebyly naplněny znaky obecného užívání komunikace dle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to s ohledem na užití úzce vymezenou skupinou osob za úzce vymezeným účelem. V takovém případě by se mohlo jednat nanejvýš o výprosu, tedy o neformální úkon v podobě jakési laskavosti, kterou může vlastník kdykoliv odvolat (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14). Nepochybně existoval konkludentní souhlas obce Lavičky i souhlas vlastníků ostatních dotčených pozemků s jejich užitím žalobcem k obhospodařování jeho zemědělského pozemku, ale ten se týkal jen žalobce, popř. určitého okruhu fyzických osob (dalších vlastníků přilehlých zemědělských pozemků). Takovéto jednání není možno vykládat jako akt vlastníka pozemku, kterým by vyjádřil svůj souhlas s obecným užíváním pozemku nebo jeho části ve smyslu silničního zákona. Z doloženého fotografického materiálu je navíc zřejmé, že na dotčených pozemcích ani nebyla vyježděna komunikace v přesném průběhu. Z historického hlediska (myšleno před změnou vlastníka v roce 2011 a přechíslováním pozemků za účelem jejich scelení) široká veřejnost dotčené pozemky nikdy neužívala.
48. K námitce žalobce týkající se možného souhlasu vlastníka s užitím komunikace širokou veřejností v situaci, kdy předmětná komunikace neexistuje, uvádí soud následující. Žalobce nikterak nerozvedl a neupřesnil námitku o možnosti učinit souhlas s užíváním účelové komunikace širokou veřejností ještě před jejím vznikem v roce 2011 dle tehdy platné právní úpravy. Úkolem soudu není domýšlet na základě obecných námitek detailní argumenty či dohledávat skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce, proto k této námitce pouze obecně uvádí, že od roku 2011 nedošlo k podstatné změně zákona o pozemních komunikacích v oblastech týkajících se daného případu (§ 2, § 7, § 19 odst. 1) ani k zásadní změně ve vývoji soudní judikatury, ze kterých by byla žalobcem uváděná možnost patrná.
49. Ze sdělení starosty obce Lavičky ze dne 6. 2. 2022 vyplývá, že obec po vzájemné dohodě a písemném souhlasu tehdejších majitelů pozemku parc. č. XD pana D. a N. P. prodala v roce 2011 pozemek parc. č. XB panu R. M. a Z. V. za účelem *společného vybudování povoleného přístupu z komunikace č. II/602 a nové souběžné komunikace spojující všechny pozemky v průmyslové zóně Z11*. Zájem obce Lavičky o vybudování shora uvedené komunikace je zřejmý z Územní studie Lavičky (zakázkové číslo 05-12) i z obsahu části územního plánu obce Lavičky, které jsou součástí správního spisu.
50. Nicméně ani z těchto listin nevyplývá, že by se obec a ostatní tehdejší vlastníci pozemků parc. č. XA, XB a XC zavázali umožnit veřejnosti obecné užívání (části) těchto pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace obsluhující danou lokalitu. Územní plán i

územní studie slouží jako podklad pro rozhodování o využití území např. při umísťování staveb, nevyplývá z nich však bez dalšího povinnost vlastníků pozemků účelovou komunikací na svých pozemcích zřídít a umožnit jejich užívání širokou veřejností. K tomu by museli dát vlastníci pozemků alespoň implicitní (konkludentní) souhlas. Nic takového se ale v daném případě nepodařilo prokázat. Ostatně i prohlášení starosty obce Lavičky ze dne 6. 2. 2022 hovoří o tom, že k prodeji, a to pouze pozemku parc. č. XB došlo za účelem *společného vybudování* povoleného přístupu a nové souběžné komunikace. Ani z tohoto vyjádření tedy neplyne, že by se noví vlastníci pozemku p. č. XB pánové M. a V. zavázali umožnit užívání přístupové komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace.

51. Soud obecně nevylučuje, že by ke vzniku veřejně přístupné komunikace mohl být odvozen od dříve vysloveného závazku (slibu) vlastníka zřídít na pozemku veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tzv. věnováním k veřejnému užívání. A to i v době, kdy ještě účelová komunikace fyzicky neexistuje. Ani to ale nebylo v daném případě prokázáno. Žalobce sice poukazuje na zachycení přístupové cesty v územní studii a územním plánu obce Lavičky, nicméně soud odkazuje na § 25 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stejně tak i § 61 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon), dle kterého územní studie slouží mj. jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace, jejím změnám a pro rozhodování v území. Je neopominutelným podkladem, který musí být zohledněn v územním řízení, avšak není ze zákona závazná. Územní studie je plánovacím dokumentem, který stanoví, jakým způsobem se má území využívat v budoucnosti, ale nemá právní účinky na vlastnická práva nebo na užívání konkrétních pozemků. Ze stejného úhlu je nutné hodnotit i územní plán obce Lavičky, který sám o sobě neuděluje automatické právo na užívání cesty veřejností, ale pouze vymezuje, jakým způsobem by mělo být určité území využíváno. Tento plán může například stanovit, že daný pozemek má sloužit pro komunikaci veřejnosti v budoucnosti. Územní plán vymezuje budoucí využití území, včetně návrhu veřejně přístupných cest, nicméně obec nemůže vydáním územního plánu rozhodovat o zařazení komunikace do kategorií pozemních komunikací. Vymezení pozemní komunikace v územním plánu samo o sobě nezakládá ani neosvědčuje existenci zakreslené pozemní komunikace (viz rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 Ao 7/2011-74). Přístupová komunikace zaznamenaná v územní studii ani územním plánu nenaplnuje znak reálné existence cesty (zřetelnost a patrnost v terénu) a záměr obce v této dokumentaci vyjádřený nelze považovat za souhlas s užitím přístupové komunikace širokou veřejností, který by naplňoval znak veřejně přístupné účelové komunikace a byl závazný i pro další majitele pozemků tvořících přístupovou komunikaci.
52. V této souvislosti soud doplňuje, že nelze směšovat např. souhlas souseda k vydání stavebního povolení, s umístěním inženýrských sítí apod. s udělením souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace, tak jak na tyto pojmy odkazuje žalobce. Kvalifikovaným souhlasem (např. s umístěním stavby) je myšleno projevení souhlasu ve formě, jak ho požaduje stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb. i zákon č. 283/2021 Sb.). **Obecně se požaduje, aby ve formě souhlasu byly doloženy souhlasy osob, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva mohou být dotčena, přičemž souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu, v projektové dokumentaci apod. Takovýto kvalifikovaný souhlas je formalizovanou součástí speciálního správního řízení, vztahuje se ke konkrétnímu záměru s relativně přesně vymezenými parametry.** Tuto součást správního procesu nelze směšovat s projevem vůle vlastníka pozemku, kterým mění způsob využití pozemku, kterým zásadním způsobem omezí své vlastnické právo a věnuje ho veřejnosti k užívání.

53. Krajský soud tudíž v této části uzavírá, že nelze přisvědčit argumentaci žalobce o udělení souhlasu obce Lavičky s užíváním přístupové komunikace širokou veřejností a závaznosti tohoto souhlasu pro další majitele dotčených pozemků.

Souhlas současných vlastníků s užíváním účelové komunikace širokou veřejností

54. Ze správního spisu plyne, že v roce 2016 došlo ke zbudování provizorního stavebního vjezdu v místě současného zkolaudovaného připojení křižovatky silnic II/602 a III/0057 pro účely zařízení staveniště k rekonstrukci dálnice D1 společnostmi Eurovia CS a Strabag. Tyto společnosti měly pronajaté všechny pozemky (mimo žalobcova pozemku) v dané lokalitě v letech 2016 a 2017. Společnosti využívaly nově zbudovaný vjezd a propustek na pozemek parc. č. XE připojující parcely v západní části průmyslové zóny Z11. Nově vybudovaný sjezd byl později využíván vozidly stavby při výstavbě průmyslového areálu společnosti VEMAX auto s.r.o. pod názvem „Autoservis autobazar Lavičky“. Původní druhý zemědělský sjezd byl osazen závorou. Žalobce tak začal k přístupu na svůj pozemek využívat spornou přístupovou komunikaci, která byla majiteli pozemků přístupové komunikace vybudována v letech 2017-2018. V roce 2019 byla zkolaudována veřejně přístupná účelová komunikace pro novostavbu provozovny na pozemcích parc. č. XK, XA a XL od místa napojení na silnici II/602 v délce 0,07268 km s možností výhledového napojení ostatních pozemků v lokalitě a napojení provozovny v km 0,04965.
55. Dne 3. 7. 2019 bylo vyhověno žádosti žalobce o změnu využití území na pozemku parc. č. XD na terénní úpravy pro budoucí výstavbu. V rámci tohoto územního řízení bylo dalším účastníkem řízení panem M. namítáno, že v žádosti není řešen příjezd pro mechanizační prostředky, dozery a terénní nákladní vozidla k pozemku. Žalobce totiž prý nezískal souhlas vlastníků pozemků, které mohou být jeho stavebním záměrem dotčeny. Pan M. také uvedl, že je sice pravdou, že na některých těchto pozemcích (parc. č. XA a XB) je zřízeno věcné břemeno, ale to se vztahuje jen na použití pro zemědělskou techniku, nikoliv těžkou stavební mechanizaci. K této námitce žalobce v uvedeném řízení uvedl, že bude použit vjezd pro zemědělskou techniku ze silnice č. II/602, na nějž je zřízeno věcné břemeno a že obstrukce kolem vjezdu na podnikatelskou zónu Z11 trvají již patnáct let. Fakticky však žalobce navážel na svůj pozemek stavební materiál přes spornou přístupovou komunikaci, a to po dobu zhruba 14 dnů někdy v letech 2019-2020, jak sám potvrdil během ústního jednání. V roce 2021 došlo na hranicích pozemků parc. č. XD a XC k osazení betonových prefabrikátů.
56. V tomto případě tedy má soud za zřejmé, že přístupovou komunikaci kromě žalobce užívala a užívá úzká skupina subjektů, a to buď krátkodobě s cílem budování oprav na dálnici D1, poté výstavby průmyslového areálu, popř. dlouhodobě k zabezpečení chodu dvou v areálu sídlících obchodních společností (zaměstnanci, zákazníci). Osoby využívající krátkodobě přístupovou komunikaci nelze považovat za širokou veřejnost, a to ani s ohledem na náplň a povahu činností v areálu sídlících společností VEMAX auto s.r.o., která nabízí zejména odtahové služby a SUPERFAST s.r.o., která za zabývá prodejem automobilů, tahačů a dalších vozidel. I sám žalobce ostatně potvrdil, že přístupovou komunikaci využíval pouze po dobu 14 dní, kdy navážel na svůj pozemek materiál (šterk) k provedení terénních úprav.
57. V tomto kontextu soud odkazuje na rozsudek NSS čj. 2 As 337/2016-64: „Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na tomto místě ozřejmit, s čím přesně musí vlastník pozemku souhlasit, aby byla splněna zákonná podmínka pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Abychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že

jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však diametrálně odlišné – jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. [...] Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku jako veřejné cesty je téměř nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinni strpět užívání svého pozemku kýmkoliv. Posuzovat je třeba tuto otázku případ od případu. [...] Lze tedy shrnout, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromých pozemcích platí, že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí. 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.“

58. Soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že zjištěné uživatele přístupové komunikace lze považovat za širokou veřejnost, která dostala konkludentní souhlas s jejím užíváním.
59. Samotné užívání přístupové komunikace návštěvníky/zákazníky společností VEMAX auto s.r.o. a SUPERFAST s.r.o., popř. žalobcem, totiž neznamená souhlas s jejím obecným užíváním, tj. neomezeným využíváním širokou veřejností. Obdobnou situaci posuzoval NSS v rozsudku ze dne 25. 7. 2019, čj. 9 As 159/2019-46, ve kterém uzavřel, že: „*souhlas směřovaný vůči návštěvníkům se z povahy věci vztahuje k relativně omezenému okruhu subjektů (konkrétním zákazníkům), za jasně vymezeným účelem (přijímání služeb); je tedy omezen pouze na osoby, které využívají nebo hodlají využít jejich služeb. Užívání těmito skupinami osob se souhlasem nezakládá samo o sobě „veřejný přístup“ ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť se netýkálo „veřejnosti“, ale pouze těchto jasně vymezených skupin osob.“* Soud přisvědčuje závěrům žalovaného, že v případě užívání přístupové komunikace žalobcem, zaměstnanci a zákazníci shora uvedených společností se nejedná o užívání širokou veřejností, ale úzce vymezenou a určitým způsobem charakteristickou skupinu osob.
60. Z okolností plynoucích ze správního spisu nelze dle soudu dovodit, že by vlastníci přístupové komunikace strpěli užívání přístupové komunikace širokou veřejností a neprojevili aktivní jednání, tzn. kvalifikovaný nesouhlas s jejím užitím. Skutečnost, že vlastníci se snažili řešit ať už přístup na žalobcův pozemek formou věcného břemene (jak vyplývá z územního řízení o žádosti žalobce o změnu využití území na pozemku parc. č. XD na terénní úpravy pro budoucí výstavbu), nebo nájemními smlouvami se stavebními společnostmi, nasvědčuje spíše tomu, že neměli v úmyslu povolit neomezené užívání přístupové komunikace neurčitým okruhem osob. Stejný závěr lze dovodit i ze zřízení závory u zemědělského sjezdu ze silnice č. II/602, kterou se majitelé přístupové komunikace snažili zabránit přístupu kohokoliv na tuto komunikaci a mít tudíž přehled o osobách, které ji užívají. Sám žalobce v územním řízení o žádosti o změnu využití území na pozemku parc. č. XD na terénní úpravy pro budoucí výstavbu potvrdil, že obstrukce kolem vjezdu na podnikatelskou zónu Z11 trvají již patnáct let. Nelze tudíž učinit závěr, že by vlastníci

přístupové komunikace konkludentně ponechávali kohokoliv užívat jejich pozemky bez snahy tyto osoby regulovat.

61. Krajský soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů, které na základě provedeného dokazování dospěly k závěru, že nebyl prokázán souhlas vlastníků s užíváním přístupové komunikace širokou veřejností, a to ani konkludentně.

Ostatní žalobní body

62. Nedůvodná je rovněž výtka žalobce, že se správní orgány vůbec nevypořádaly s tvrzením žalobce, že není možné, aby na části pozemku parc. č. XA dal vlastník souhlas s veřejným užíváním komunikace a zde byla deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, zatímco ve zbylé části tento souhlas nebyl dovozen, zvláště když z terénu uvedené cesty není patrné, v jakém místě by mělo dojít ke změně charakteru účelové komunikace z veřejné na neveřejnou. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně plyne, že touto námitkou se správní orgány zabývaly, přičemž výslovně uvedly, že přístupová cesta nenaplnňuje všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Absence fyzického oddělení veřejně přístupné účelové komunikace, jejíž užívání bylo povoleno kolaudačním souhlasem MÚ Velké Meziříčí dne 27. 11. 2019, č. j. DOP/111860/2019-po/32975/2019, a přístupové komunikace v terénu nemůže nahradit chybějící znaky veřejně přístupné účelové komunikace.
63. Soud v této souvislosti doplňuje, že rozhodnutím MÚ Velké Meziříčí dne 27. 11. 2019, č. j. DOP/111860/2019-po/32975/2019, byl vydán kolaudační souhlas a povoleno užívání veřejně přístupné účelové komunikace pro novostavbu provozovny na pozemcích parc. č. XK, XA a XL od místa napojení na silnici II/602 v délce 0,07268 km s možností výhledového napojení ostatních pozemků v lokalitě a napojení provozovny v km 0,04965. Kolaudační souhlas byl vydán na základě žádosti společnosti VEMAX auto, s.r.o. Soud podotýká, že jakožto veřejně přístupná účelová komunikace může být vymezena i pouze část pozemku či území, pro které musí být splněny základní znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Vlastník pozemku může např. dát souhlas s užitím širokou veřejností pouze na část svého pozemku. Pro zbývající část pozemku/území tyto znaky být splněny nemusí, a proto nelze automaticky dovozovat splnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace i na zbývající části pozemku/území.
64. V daném případě tudíž nelze automaticky z kolaudace účelové komunikace o délce cca 70 m rozhodnout o povaze cca 200 m navazujícího úseku. Klíčovým je naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace, v tomto případě prokázání souhlasu vlastníka pozemku s užíváním jeho části veřejností. Vzhledem k tomu, že nebyl prokázán souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním přístupové komunikace, nemohla být přístupová komunikace klasifikována jako veřejně přístupná účelová komunikace. Hranici mezi veřejně přístupnou účelovou komunikací a soukromou cestou lze pro neznalé uživatele označit např. dopravním značením, popř. závorou, což bylo dle doložené fotodokumentace učiněno.
65. Žalobci lze zčásti přisvědčit v tom, že žalovaný nedeklaroval naplnění znaku nutné komunikační potřeby. Správní orgány se ve svých rozhodnutích částečně zabývaly znakem nutné komunikační potřeby, a to i s ohledem na nutnou neexistenci alternativního přístupu k obhospodařovanému pozemku žalobce. Po provedeném dokazování však dospěly k závěru, že aby bylo možné tento znak spolehlivě posoudit, muselo by být postaveno na jisto, jak bylo mezi žalobcem a vlastníky pozemků parc. č. XA a parc. č. XC dohodnuto

užívání sjezdu ze silnice II/602. Žalovaný však nedoplňoval důkazní materiál k tomuto znaku, neboť uzavřel, že sporná přístupová komunikace nenaplnuje znak udělení souhlasu s užíváním širokou veřejností a bylo by tedy nadbytečné provádět v této věci další dokazování. Vzhledem k tomu, že všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace musí být splněny kumulativně, stačí nesplnění jednoho z nich a nemůže se jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (viz rozsudek NSS čj. 2 As 337/2016-64). Lze tudíž souhlasit s žalovaným, že provádění dalších důkazů a šetření ohledně znaku nutné komunikační potřeby by bylo nadbytečné, jelikož není splněna jedna z kumulativních podmínek veřejně přístupné účelové komunikace.

66. Soud pro úplnost doplňuje, že souhlasí se závěry žalovaného ohledně nemožnosti využití sjezdu ze silnice II/602 na pozemek parc. č. XE jako alternativního přístupu k pozemku žalobce. Využitím tohoto sjezdu by bylo zasaženo do vlastnických práv majitele pozemku parc. č. XF a alternativní přístup by tak nevedl přes veřejně přístupnou komunikaci či komunikaci, jejíž užití bylo ujednáno soukromoprávní cestou. Ohledně využití druhého sjezdu ze silnice č. II/602 přes pozemek parc. č. XB ze spisového materiálu vyplývají protichůdná tvrzení o možnosti využití tohoto sjezdu k přístupu k pozemku žalobce. Rozporná jsou tvrzení žalobce a majitelů přístupové komunikace o vlastnictví klíče k uzamykatelné závoře a možnosti využití tohoto přístupu (např. vyjádření R. M. při místním šetření dne 15. 9. 2021 – sjezd je ponechán k užívání; vyjádření žalobce ze dne 21. 9. 2021 – uzamčená závora, která brání žalobci v užívání sjezdu; vyjádření R. M. a Z. V. ze dne 26. 1. 2022 – klíč od závory obdržel pan P. za účasti příslušníků Policie ČR, aktuálně platí, že vlastník pozemku parc. č. XD má umožněn přístup; vyjádření žalobce ze dne 15. 2. 2022 – není pravda, že má žalobce klíče od uzamykatelné závory), k existenci věcného břemene (viz vyjádření pana R. M. i žalobce v rámci řízení o změně využití území na pozemku parc. č. XD na terénní úpravy pro budoucí výstavbu, v němž byla deklarována existence věcných břemen; vyjádření R. M. a Z. V. ze dne 26. 1. 2022 – žádné věcné břemeno neexistuje). Využitím tohoto sjezdu by mohl být zabezpečen alternativní přístup, jehož užití by bylo založeno soukromoprávní cestou. Správní orgán na základě podkladů obsažených ve správním spise nemohl postavit najisto neexistenci alternativního přístupu užitím druhého sjezdu pro naplnění znaku nutné komunikační potřeby, přičemž další dokazování s ohledem na výše uvedené nenaplnění znaku udělení souhlasu neprováděl.
67. Soud tak uzavírá, že deklarace veřejně přístupné účelové komunikace je závažným zásahem do majetkových práv. Zájem veřejnosti na takovéto deklaraci by měl být zřejmý a důležitý. Pokud má být přístupová komunikace prohlášena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být prokázáno, že skutečně slouží široké veřejnosti, aby byl takovýto závažný zásah do ústavně zakotveného vlastnického práva proporcionální, což v daném případě prokázáno nebylo.
68. Důvodná není ani námitka vytýkající žalovanému, že nepřihlédl ke všem žalobcem tvrzeným skutečnostem, které byly zásadní pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný se podle soudu vypořádal se všemi námitkami stěžovatele vznesenými v odvolání, a byť neodpověděl explicitně na každé dílčí tvrzení, z odůvodnění napadeného rozhodnutí jako celku je zřejmé, proč námitky nepovažoval za důvodné (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Soud v této souvislosti připomíná zásadu, že povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku.

Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72). To znamená, že na určitou námitku lze např. reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prezentuje od názoru stěžovatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění vyloučí důvodnost vznesené námitky a poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí.

69. K požadavku žalobce, aby v rámci proporcionality bylo poměřováno právo na legitimní očekávání a právo na spravedlivý proces s ochranou práv vlastníka pozemku na omezení vlastnického práva s ohledem na územní vývoj v dané lokalitě, soud uvádí, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi (viz rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132). Tento princip vychází z předpokladu, že jednotlivci nebo subjekty mohou mít legitimní důvod očekávat určité chování veřejných orgánů na základě předchozích rozhodnutí nebo pravidel. Jak již soud uvedl výše v jednotlivých námitkách, žalovaný postupoval ve správním řízení v souladu s právními předpisy a ustálenou judikaturou, zásadního odchýlení od dříve judikovaných závěrů se nedopustil. Nebyla také zásadním způsobem porušena žádná procesní práva žalobce (viz bod 28 až 33 tohoto rozsudku).
70. Soud dodává, že v řízení před správními orgány nebyl prokázán jakýkoliv závazek vlastníků přístupové komunikace ke zřízení, popř. strpění veřejně přístupné účelové komunikace. V daném případě se tudíž nejedná o situaci, kdy strana v rámci smluvního vztahu dává určité signály nebo prohlášení, kterým druhá strana důvěřuje a může mít legitimní očekávání, že druhá strana bude dodržovat tento směr jednání. Například, pokud ve smlouvě mezi dvěma stranami existují určitá ujednání o splnění podmínek nebo plnění povinností, může druhá strana očekávat, že tyto podmínky budou respektovány, pokud nenastanou nové okolnosti, které by změnily závazky stran.
71. Z argumentace žalobce vyplývá, že své legitimní očekávání dovozuje z předchozího záměru obce Lavičky spočívajícího v záměru vybudovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci zakotveném v územním plánu a územní studii. **Tento záměr však** v projednávané věci legitimní očekávání ve vztahu k postupu žalovaného v procesu rozhodování o existenci veřejně přístupné účelové komunikace nemohl založit. Charakter a účinky územního plánu a územní studie na naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace byly popsány v bodě 51 tohoto rozsudku, na který soud odkazuje. Legitimní očekávání žalobce nelze bez dalšího opřít o záměr obce, jakým způsobem se má území využívat v budoucnosti. Sama obec Lavičky neučinila další kroky k naplnění tohoto záměru, např. neprojevila snahu o vykoupení pozemků, popř. potřebné části území do svého vlastnictví za účelem vybudování veřejně přístupné komunikace, ale naopak svůj pozemek parc. č. XB do soukromého vlastnictví prodala. V řízení přitom nebylo prokázáno, že by došlo k uzavření dohody majitelů dotčených pozemků s obcí ve vztahu ke zřízení veřejně přístupné účelové komunikace. O otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace se rozhoduje

výhradně silniční správní orgány a způsob jejich rozhodnutí nelze legitimně očekávat na základě předešlých záměrů obce.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

72. Soud na základě výše uvedených zjištění a úvah dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
73. Soud neprovedl dokazování listinami navrženými žalobcem. Z valné části jde o listiny, které jsou již součástí správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprování. Pro nadbytečnost soud neprovedl dokazování webovými stránkami společností VEMAX a SUPERFAST. Tento důkaz navrhl žalobce k tvrzení, že tyto společnosti nabízejí své služby (odtah a autoservis, prodej vozidel) širokému okruhu veřejnosti. Sama skutečnost, že uvedené korporace nabízejí své služby veřejnosti nesvědčí nic o tom, jak často a jaký počet zákazníků obou společností předmětnou přístupovou komunikaci fakticky využívá. Z prosté prezentace služeb obou společností nelze zjistit, zda je komunikace na základě konkludentního souhlasu vlastníků reálně využívaná neomezeným okruhem veřejnosti.
74. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. března 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu