



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobců: a) A. Ž.
b) doc. Ing. J. Ž., CSc.

proti
žalovanému: Magistrát města Brna, odbor dopravy
sídlem Kounicova 67, 601 47 Brno

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: Ing. P. K.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/476473/2018/-Ro-/53/,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobci se podanou žalobou domáhají zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobců a potvrdil správnost rozhodnutí Úřadu městské části Brno-sever (dále též „silniční správní úřad“ či „správní orgán prvního stupně“) ze dne 4. 10. 2018, č. j. MCBSev/038062/18, sp. zn. STU/04/009498/15/Minč, kterým správní orgán prvního stupně dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nařídil žalobcům odstranění nepovolené pevné překážky (betonového obrubníku) z jimi vlastněné veřejně přístupné účelové komunikace X, nacházející se na pozemcích parc. č. X, X a X, všechny v k. ú. X (dále jen „předmětná pevná překážka“), z důvodu, že předmětná pevná překážka byla žalobci v rozporu s § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích postavena bez povolení silničního správního úřadu, aniž by spadala pod předměty, které nepředstavují pevnou překážku na pozemních komunikacích ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
2. Silniční správní úřad takto rozhodl poté, co Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 19. 9. 2017, č. j. 29 A 161/2015-116, zrušil předchozí (výrokem shodné) rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2015, č. j. 5400/OD/MMB/261894/2015/-Ro-/42, pro nepřezkoumatelnost, a zavázal žalovaného mimo jiné v navazujícím řízení zjistit, zda předmětný obrubník na účelové komunikaci v ulici X je vodicím obrubníkem ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jak tvrdil v žalobě žalobce b), a vypořádat se také s dalšími odvolacími námitkami a důkazními návrhy, které tento žalobce žalovanému předložil, a s nimiž se žalovaný v předchozím řízení dostatečně nevypořádal.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobci navrhuji, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
4. Žalobci po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení polemizují s právním názorem žalovaného i jeho dílčími závěry, které považují za nesprávné, neodpovídající skutečnosti a za účelové. Žalobci v první řadě namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, spočívající v neurčitosti a nevykonatelnosti výroku napadeného rozhodnutí v otázce způsobu a rozsahu nařízené povinnosti, existence závažných rozporů a absence opory výrokové části napadeného rozhodnutí v jeho odůvodnění nebo v obsahu spisu.
5. Žalobci dále vyčítají žalovanému, že nerespektoval právní závěr Krajského soudu v Brně, vyjádřený v již citovaném rozsudku č. j. 29 A 161/2015-116. Žalobci rovněž namítají porušení základních zásad správního řízení ze strany žalovaného, resp. silničního správního úřadu, zejména zásady zákonnosti, zákazu zneužití správního uvážení, zásady materiální pravdy, procesní rovnosti účastníků, nestrannosti správního orgánu či zásady oficiality.

6. Za nezákonné pak žalobci považují správní akty a podklady, o které se žalobou napadená rozhodnutí opírají, zejména provedenou pasportizaci prokazatelně nepovolené stavby zpevněné plochy, v rámci které došlo k neoprávněnému zásahu a k nepovolené změně řádně zkolaudované stavby veřejné účelové vozidlové obslužné komunikace v ulici X v podobě odstranění její nedílné součásti (koncového obrubníku). Konečně žalobci namítají, že správní orgány nerespektují práva a právem chráněné zájmy žalobců v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo s jejich přímým poškozením v důsledku neoprávněné a nedůvodně stanovené povinnosti odstranit předmětnou pevnou překážku.

III. Vyjádření žalovaného a další podání

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrvává na svých závěrech, vyjádřených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a žalobní námitky považuje za nedůvodné.
8. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě v první řadě uvádí, že žalobci přikládají jako důkazy k žalobě listiny, které jsou buď již neplatné, nebo jsou zmanipulovány tak, aby platně vypadaly. Dále uvádí, že z žádné dokumentace, předložené žalobci, jakkoliv nevyplývá, že by předmětná pevná překážka představovala čelní vodící obrubník. Z předložených územních rozhodnutí a stavebních povolení jasně vyplývá, že předmětná pozemní komunikace byla rozšířena i na pozemek parc. č. X v k. ú. X, přičemž osoba zúčastněná na řízení považuje za nesmyslné, aby pro jednotlivé úseky pozemní komunikace byly nastaveny odlišné parametry, tedy že by část měla být určena pro pohyb vozidel a část pouze pro pěší. Obrubník, jako stavební prvek přináležející ke stavbě komunikace, musí plnit nezbytnou provozní funkci, přičemž z povahy věci vyplývá, že tento stavební prvek uvedenou funkci plnit nemohl, když se stal překážkou v pohybu na pozemní komunikaci.
9. V replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení žalobci toliko polemizují s uvedenou argumentací a opětovně přednáší argumenty obsažené již v žalobě proti napadenému rozhodnutí, resp. v odvolání proti rozhodnutí silničního správního úřadu.

IV. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
11. Krajský soud se předně zabýval námitkou žalobců ohledně nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Je-li totiž rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než

ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).

12. S touto námitkou se ovšem krajský soud neztotožňuje, neboť k tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval a neopomenul žádné účastníkovy námitky. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu. O takový případ se však u žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného nejedná. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je totiž jednoznačně zřejmé a seznatelné, na základě jakých důvodů dospěl k závěru, že tvrzení žalobců uplatněná v odvolání proti rozhodnutí silničního správního úřadu jsou nedůvodná a závěry silničního správního úřadu správné. Na rozdíl od žalobce je tak krajský soud toho názoru, že se žalovaný dostatečně a srozumitelně vypořádal se všemi jím uplatněnými argumenty, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci, a není tak zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Ostatně žalobci v žalobě proti napadenému rozhodnutí se závěry žalovaného věcně polemizují, a je tak zjevné, že podstatu tvrzení, na kterých žalovaný vystavil odůvodnění napadeného rozhodnutí, pochopili.
13. Pokud jde o námitku žalobců, vztahující se k výroku napadeného rozhodnutí, dle krajského soudu tento výrok neobsahuje vady, které by způsobovaly nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v neurčitosti. Rozhodnutí o odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci nepodléhá právní úpravě odstraňování staveb ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nýbrž obsahuje svou vlastní úpravu v § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Zákon o pozemních komunikacích tedy podmínky pro odstranění pevných překážek upravuje samostatně, přičemž v tomto zákoně není obsažena povinnost stavebního úřadu stanovit podmínky pro odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci v rozhodnutí o jejím odstranění. Vzhledem ke skutečnosti, že z § 130 stavebního zákona taková povinnost stavebním úřadům při nařizování odstranění stavby vyplývá, *a contrario* lze dovodit, že silniční správní úřady tuto povinnost při nařizování odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci nemají. Stejně tak lhůtu, stanovenou pro odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci považuje krajský soud s ohledem na rozsah a povahu předmětné pevné překážky za přiměřenou, resp. nevybočující z mezí správního uvážení.
14. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasná polemika žalobců s právním závěrem žalovaného (i silničního správního úřadu), že stavební prvek na veřejně přístupné účelové komunikaci X není pevnou překážkou provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
15. Podle § 29 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích platí, že „[n]a vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a blásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že „[p]evnou překážku lze umístit na

pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření.“ Konečně podle odst. 3 první věty jmenovaného ustanovení „[p]evné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.“

16. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobci jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. X, X a X a X, ostatní plocha, ostatní komunikace, vše v k. ú. X, na nichž se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, o jejíž existenci není mezi stranami sporu. Pozemek parc. č. X, který je hraničním pozemkem ve spoluvlastnictví žalobců, sousedí s pozemkem parc. č. X, ostatní plocha, ostatní komunikace, v k. ú. X, jenž byl před pasportizací součástí pozemku parc. č. X, orná půda, v k. ú. X, oba se nacházejí ve výlučném vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Ze správního spisu se dále podává, že v současné době je pozemek parc. č. X oddělen od pozemku parc. č. X žalobců prostřednictvím betonové cca 10 cm vysoké překážky, kterou žalobci označili za koncový vodící obrubník.
17. Klíčovou námitku tedy tvoří námitka žalobců, že na pozemku parc. č. X v k. ú. X se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, a že tudíž pevná překážka, oddělující tento pozemek od pozemku parc. č. X není pevnou překážkou ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nýbrž zakončením veřejně přístupné účelové komunikace, nacházející se na pozemcích ve spoluvlastnictví žalobců. Předmětná pevná překážka je totiž dle žalobců ve skutečnosti koncovým vodícím obrubníkem a takový stavební prvek totiž podle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích není pevnou překážkou, pro jejíž zřízení je potřeba povolení silničního správního úřadu.
18. Podle odst. 15.2.3.1 České technické normy ČSN 73 6110 – projektování místních komunikací „[v]odící bezpečnostní zařízení usnadňuje postřehnutelnost směrového průběhu a šířkového uspořádání místní komunikace a má zajistit bezpečné vedení vozidel. Tuto funkci plní zejména zvýšené obruby, vodící čáry vodorovného dopravního značení umístěné na vodících prouzcích nebo na okrajích jízdních pruhů, popř. odlišný povrch vodících nebo odvodňovacích proužků a na přechodových úsecích místních komunikací funkčních skupin A a B také směrové sloupky. Funkci vedení vozidel plní dále dopravní zařízení podle zvláštního předpisu.“ Podle odst. 15.4.1 této normy je obruba „vodící bezpečnostní zařízení, které vytváří vyvýšení vybrané dopravní plochy – pásu, pruhu, ostrůvku apod. Obruba kromě funkce vodící má také funkci bezpečnostně-ochrannou (viz 15.2.3.1) a patří tedy mezi opatření aktivní i pasivní.“ Ve funkci vodícího bezpečnostního zařízení přitom dle odst. 15.4.2 České technické normy ČSN 73 6110 – projektování místních komunikací obruba „vymezuje v prostoru místní komunikace prostor užívaný vozidly v pohybu i v klidu, včetně prostoru křižovatek. Obruby se ve směrových obloucích zaoblují podle vnitřního poloměru zpevněné části komunikace obloukovými obrubníky koutovými.“
19. Dle krajského soudu je tak podstatné posoudit, jakou funkci na poli zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu posuzovaný prvek skutečně plní, nikoliv to, jak je formálně označen. Pokud by totiž na pozemku parc. č. X byla shledána existence veřejně přístupné účelové komunikace, bylo by lze pouze stěží tvrdit, že předmětný prvek slouží k vymezení prostoru pro užívání vozidel v pohybu i v klidu, neboť by tento prvek naopak bránil

pohybu vozidel na pozemku parc. č. X. Takový prvek by pak nemohl být považován za vodicí obrubník, a z toho důvodu by se pak muselo jednat o pevnou překážku na pozemní komunikaci.

20. Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které jsou definovány v § 2 odst. 1 jako „*dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“ 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). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která „*slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*“ Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně - jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).
21. Z citované právní úpravy lze tedy bez dalšího dovozovat, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 věta první (event. § 7 odst. 2 věta první) tohoto zákona. Pokud správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií. Otázkou je, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace, s nímž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32), kde soud uvedl: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním budši výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.*“ Na tuto judikaturu navázal i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64; rozsudek ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99; či rozsudek ze dne 12. 9. 2018, č. j. 4 As 146/2018-47, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz), neboť problém zůstává i nadále stejný, tj. přístup veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví a tedy posouzení proporcionality omezení vlastnického práva (ústavně zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ve prospěch veřejného zájmu, jak ostatně nepřímou poukazuje i žalobce tvrzením o znehodnocení svého soukromého pozemku. Jedná-li se totiž o účelovou pozemní komunikaci, platí zde, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace,

režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (cit. dle Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Zjednodušeně řečeno, obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.

22. Nejvyšší správní soud při posouzení dané otázky v režimu zákona o pozemních komunikacích obecně vymezil základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, a to: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; nebo 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas (srov. cit. rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99).
23. Pokud nastane první situace, již v podstatě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. K tomu je však nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz, na jehož závěry ostatně odkazuje i žalovaný). S ohledem na skutečnost, že nový vlastník pozemku je tímto souhlasem původního vlastníka omezen ve výkonu svého vlastnického práva, Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9, dostupný rovněž na <http://nalus.usoud.cz>), zdůraznil, že obecné soudy či správní orgány jsou při zkoumání podmínek pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace (ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a tedy přípustnosti omezení práv vlastníka dotčeného pozemku „*povinny důkladně zkoumat všechny významné okolnosti (i z časového hlediska), za kterých došlo k poskytnutí daného souhlasu, včetně jeho „kvality“, resp. za kterých došlo k jeho přechodu na nového vlastníka společně s převodem vlastnictví k dotčenému pozemku, zejména z hlediska povědomí nového vlastníka o existenci takového omezení. (...) souhlas nových vlastníků pozemku nelze bez dalšího presumovat.*“ Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě spadající pod první modelovou situaci proto nutně musí být, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60).
24. Ve druhém modelovém případě je situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat (za použití ústavně konformního výkladu) v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něhož omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. K tomu Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 2 As 44/2011-99 zdůraznil (s ohledem na rozdíly v omezení

vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 a čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), že „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. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace.“

25. Tento veřejný zájem pak dle výše citované judikatury Nejvyššího správního může spočívat rovněž v „nezbytné komunikační potřebě“, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu (srov. cit. rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99). O významu této podmínky pak svědčí i právní závěr, vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, dle něhož „při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním.“
26. Za takto vymezeného skutkového a právního stavu považuje krajský soud v první řadě za nejpodstatnější uvést, že existence veřejně přístupné účelové komunikace, jak jednoznačně vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, je zcela nezávislá na tom, jak je veden pozemek, na němž se má tato komunikace nacházet, v katastru nemovitostí ani na zastavěnosti takového pozemku. Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká za splnění podmínek pro její vznik *ex lege*, a silniční správní úřad může toliko deklaratorně konstatovat, zda tato komunikace existuje či neexistuje. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že tato pravomoc silničního správního úřadu se vztahuje kromě komunikací, v jejichž případě je taková pravomoc silničnímu správnímu úřadu stanovena explicitně zákonem, taktéž na veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 15. 11. 2017, č. j. 6 Ans 2/2017-128, uvádí, že „[p]ůsobnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu „ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací“ dle § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v sobě zahrnuje i pravomoc tohoto silničního správního úřadu v pochybnostech posoudit, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či o neveřejnou účelovou komunikaci umístěnou v uzavřeném prostoru či objektu (§ 7 odst. 2 téhož zákona). Vyrůstane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne. Ani případný závěr silničního správního úřadu o tom, že jde o neveřejnou účelovou komunikaci, nezabavuje silniční správní úřad pravomoci, a tudíž ani povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, jež může být předmětem dalšího přezkumu.“

27. Jinými slovy, pokud silniční správní úřad posoudí, že se na určitém pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je pro účely zákona o pozemních komunikacích zcela nepodstatné, zda tato komunikace je legálně či nelegálně zastavěna. Jakékoliv námitky, vztahující se k zastavění pozemku parc. č. X či jeho nelegálnímu připojení na komunikaci na pozemku parc. č. X tak nejsou pro nyní projednávanou věc relevantní, a krajský soud se jimi nebude zabývat. Ze stejného důvodu krajský soud za nerelevantní považuje veškeré důkazní návrhy, které se věcně nevztahují k prokázání existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X.
28. Jak vyplývá z obsahu správního spisu i z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, silniční správní úřad deklaroval, že na pozemku parc. č. X se veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Krajský soud k tomu uvádí, že ačkoliv silniční správní úřad explicitní hodnocení naplnění výše uvedených znaků veřejně přístupné účelové komunikace redukoval toliko na zkoumání nutné komunikační potřeby, s přihlédnutím k povaze nyní projednávané věci je posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace silničním správním úřadem dostačující. Ze správního spisu je totiž zjevné, že osoba zúčastněna na řízení, coby vlastník pozemku parc. č. X, existenci veřejně přístupné účelové komunikace na tomto pozemku v průběhu celého správního řízení konstantně tvrdí, a je proto dle krajského soudu zbytečné zabývat se existencí souhlasu vlastníka pozemku se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace, neboť tento souhlas ze správního spisu implicitně vyplývá.
29. Stejně tak ze správního spisu dle krajského soudu vyplývá, že minimálně s průchodem pěších se u pozemku parc. č. X (jehož součástí byl tehdy taktéž pozemek parc. č. X), počítalo již minimálně v roce 2000, jak vyplývá z doplnění žádosti o zahájení řízení o změně využití území, podaného společností INOVIA Brno, spol. s r.o. dne 2. 8. 2000 (ve spisu se tato písemnost nachází vícekrát, např. jako příloha odvolání žalobců proti rozhodnutí silničního správního úřadu). Tuto skutečnost ostatně žalobci v žalobě sami potvrzují. Dle krajského soudu je tak zjevné, že již v roce 2000 počítal vlastník pozemku parc. č. X (jehož součástí byl tehdy taktéž pozemek parc. č. X) s pohybem osob po tomto pozemku, z čehož lze dovozovat, že už tehdy měl předmětný pozemek plnit účel komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Konečně taktéž zjevnost a patrnost cesty v terénu lze dle krajského soudu seznat z veškerých fotografií, které jsou součástí správního spisu, na nichž se nachází pozemek X v k. ú. X a z nichž je zjevné, že tento pozemek je zastavěn zámkovou dlažbou. Ostatně proti této zastavěnosti žalobci konstantně (i když pro nyní projednávanou věc irelevantně) brojí. Vzhledem k povaze pozemku parc. č. X, který tvoří koridor, spojující sousedící pozemky s pozemkem parc. č. X, proto krajský soud nepochybuje o existenci této cesty již přinejmenším k roku 2000, v němž společnost INOVIA Brno, spol. s r.o. navrhovala zřízení přístupové cesty pro pěší do okolních lesů a polí, což je také skutečnost, kterou žalobci v žalobě potvrzují.
30. Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že silniční správní úřad nepochybil, pokud deklaroval, že na pozemku parc. č. X se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.. Vzhledem ke skutečnosti, že takové posouzení má pouze deklaratorní povahu, a že dle krajského soudu lze existenci veřejně přístupné účelové komunikace stopovat přinejmenším do roku 2000, je nutno konstatovat, že bez ohledu na kolaudaci stavby komunikace žalobců z roku 2002, a tedy i bez ohledu na otázku, zda součástí této stavby byl v době kolaudace i prvek, který žalobci

označili za koncový vodící obrubník, již v této době tvořil tento prvek pevnou překážku na pozemní komunikaci, kterou i podle tehdy platné právní úpravy nebylo možno postavit bez povolení silničního správního úřadu. Jak totiž krajský soud již konstatoval výše, zástavba pozemku, který představuje pozemní komunikaci, a zajištění plynulosti a bezpečnosti provozu na takové komunikaci jsou dvě odlišné věci, přičemž zákonnost první ze jmenovaných se hodnotí dle stavebního zákona, druhá pak dle zákona o pozemních komunikacích. Dle krajského soudu je proto nepodstatné, kdy předmětná pevná překážka na dané veřejně přístupné účelové komunikaci vznikla, neboť byla postavena až poté, co bylo možno deklarovat na dnešním pozemku parc. č. X (tehdejší pozemku parc. č. X) existenci veřejně přístupné účelové komunikace, a pro její postavení proto bylo nezbytné ve smyslu § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích povolení silničního správního úřadu.

31. Pokud žalobci namítají, že pozemek parc. č. X je trvale oplocen, pročez zjevně nemůže sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, k tomu je potřeba uvést, že ze správního spisu, zejména obsažené fotodokumentace vyplývá, že pozemek není oplocen trvale, nýbrž se na něm nachází dočasný zátaras, sloužící k zamezení skládky stavebních zbytků (viz vyjádření osoby zúčastněné na řízení k odvolání a vyjádření v rámci řízení o odstranění pevné překážky na č. l. 50 a č. l. 18 správního spisu). Dle krajského soudu je tato dokumentace k prokázání tvrzení osoby zúčastněné na řízení dostačující, zároveň však za situace, kdy je na pozemku parc. č. X konstatována existence veřejně přístupné účelové komunikace, nemůže argument o oplocení být nijak relevantní, neboť pokud by takové oplocení bránilo v přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, stala by se z něj pevná překážka ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, stejně jako z žalobci vystavěné obruby, již by měla mít osoba zúčastněná na řízení povinnost k rozhodnutí silničního správního úřadu odstranit.
32. Zcela věcně nesouvisející je pak argumentace žalobců, že předmětná pevná překážka nikomu nezamezuje v přístupu na pozemek parc. č. X, neboť zákon o pozemních komunikacích nijak nestanoví podmínku, že pevná překážka musí omezovat provoz na pozemní komunikaci proto, aby pro její stavbu bylo nezbytné povolení, nebo, aby mohlo být silničním správním úřadem nařízeno její odstranění, byla-li bez takového povolení postavena. Naopak to, že překážka neohrožuje bezpečnost a plynulost provozu je až jednou ze samotných podmínek povolení jejího umístění dle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.
33. Pokud dále žalobci přikládají k žalobě písemnost, jejíž kopie se nachází ve správním spise na č. l. 12, ve které osoba zúčastněná na řízení argumentuje tím, že pozemek parc. č. X je soukromým pozemkem a nevidí proto důvod, proč by nemohl provést oplocení svého pozemku, krajský soud uvádí, že tento přípis se zjevně vztahuje ke zděným sloupkům, které jsou umístěny na hranici pozemků parc. č. X a X, až za zpevněnou plochou na pozemku parc. č. X, a tudíž takový přípis nemůže být relevantní pro prokázání toho, jak žalobci tvrdí, že se v případě komunikace, nacházející se na pozemku parc. č. X „jedná již jen a pouze o charakter účelové komunikace výhradně neveřejné.“ Naopak, tento přípis je reakcí na sdělení silničního správního úřadu ze dne 13. 2. 2004, č. j. STU/04/0400320/000/001, v němž bylo osobě zúčastněné na řízení sděleno, že oplocení s bránou, zakreslené v předloženém návrhu nelze akceptovat, neboť pozemek parc. č. X je součástí přístupové cesty (viz územní rozhodnutí ze dne 2. 6. 2000, č. j.

STU/04/991757/000/002), a že tudíž bude potřeba vést stavební řízení s projektovou dokumentací, zohledňující tuto přístupovou cestu.

34. Tyto listiny jsou pak součástí celého souboru dalších dokumentů, jako jsou projektové dokumentace, vyjádření a rozhodnutí příslušných úřadů (územní rozhodnutí, stavební povolení), a další dokumenty (části kupní smlouvy, dle které se má na pozemku parc. č. X nacházet pěší průchod do extravilánu nebo již výše uvedené doplnění žádosti o změnu územního rozhodnutí, podané INOVIA Brno, spol. s r.o. dne 25. 6. 2000), které tvoří podklad pro pasportizaci stavby na pozemku parc. č. X ze dne 24. 1. 2012, č. j. STU/04/000435/12/Such. Ze všech těchto dokumentů jednoznačně vyplývá, že nejpozději v roce 2000 se počítalo přinejmenším s pěším průchodem pro veřejnost přes pozemek parc. č. X. Krajský soud proto konstatuje, že správní spis obsahuje celou řadu pokladů, které potvrzují správnost závěrů silničního správního úřadu, že na pozemku parc. č. X existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud opět zdůrazňuje, že se jakkoliv nezabývá legalizací stavby na pozemku parc. č. X, neboť to není předmětem řízení v nyní projednávané věci.
35. Krajský soud musí dát za pravdu žalobcům v tom, že poněkud neortodoxní přístup zvolil žalovaný, resp. silniční správní úřad, jestliže v řízení navazujícím na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 161/2015-116 v podstatě s minimálním dokazováním, zcela přehodnotil svůj původní názor a potvrdil existenci předmětné pevné překážky již k okamžiku kolaudace stavby žalobců na pozemcích, na kterých se nachází veřejně přístupná účelová komunikace v ulici X, z roku 2002. Vzhledem k tomu, že otázka existence předmětné pevné překážky v roce 2002 jako součást kolaudované stavby žalobců však nemá na nyní projednávanou věc vliv, nepovažuje krajský soud tuto vadu za tak podstatnou, aby způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí.
36. Konečně krajský soud považuje za vhodné uvést na pravou míru žalobci tvrzenou skutečnost, že v rozsudku č. j. 29 A 161/2015-116 zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, neboť se žalovaný nezabýval tvrzeními a s nimi souvisejícími důkazními návrhy žalobců. Jak již bylo uvedeno výše, nepřezkoumatelnost rozhodnutí znamená, že rozhodnutí nelze věcně přezkoumat. Krajský soud proto zavázal žalovaného, aby se vypořádal s tvrzeními a důkazními návrhy žalobců, v žádném případě však v citovaném rozsudku neuvedl, že dospějí-li správní orgány k závěru, že předmětný obrubník byl součástí stavby žalobců již v době kolaudace, znamená to, že tento obrubník nemůže představovat pevnou překážku na pozemní komunikaci. Jak již bylo ostatně konstatováno výše, ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost dochází před samotným meritorním přezkoumáním věci, přičemž řešená otázka svou podstatou spadá již do meritorního přezkumu věci, k němuž ovšem krajský soud v citovaném rozsudku nepřistoupil. Jinými slovy, krajský soud pouze konstatoval, že žalobci namítali v řízení před správními orgány, že předmětná pevná překážka tvoří vodicí obrubník ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, s tvrzením čehož se žalovaný nevypořádal. Z citovaného rozsudku krajského soudu proto nelze činit jakékoliv závěry, vztahující se k meritu nyní projednávané věci. Naopak, krajský soud konstatuje, že žalovaný, resp. ještě podrobněji silniční správní úřad, se řádně vypořádal s otázkou toho, zda předmětná pevná překážka představuje vodicí obrubník dle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, čímž respektovali závazný právní názor krajského soudu, vyjádřený v rozsudku č. j. 29 A 161/2015-116.

37. Závěrem krajský soud uvádí, že další námitky a argumentace žalobců a v kontrapozici s nimi se nacházející argumentace osoby zúčastněné na řízení týkající se otázky legality stavby osoby zúčastněné na řízení, odstranění obrubníku z jeho strany a další aspektů, skutkově ani právně nesouvisí s nyní projednávanou věcí, nýbrž jsou toliko spíše pokračující polemikou uplatněnou v celé řadě dalších řízení v rámci tzv. sousedského sporu mezi žalobci a osobou zúčastněnou na řízení, byť zčásti přeneseného do roviny správního práva, a proto krajský soud nepovažuje za nezbytné se k nim nyní jakkoliv vyjadřovat.

V. Závěr a náklady řízení

38. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
39. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 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 nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
40. O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud jí náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemá.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. června 2020

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu