



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyň JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobkyně: **KOMFORT, a.s.**
sídlem Křenová 72, Brno
zastoupena advokátkou JUDr. Lenkou Štěpánkovou
sídlem Křenová 478/72, Brno

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

za účasti:

1. T. C. V.
2. Ing. J. V.
3. P. B.
4. H. Z.
5. Z. F.
6. M. F.
7. D. M.
8. B. K.
9. K. B.

10. L. S.
11. Mgr. J. Č
12. Mgr. L. Č
13. A. P.
14. MUDr. I. M.
15. V. M.
16. Ing. L. Š
17. Z. Š.
18. M. N.
19. Ing. M. F. F.
20. P. U.
21. P. U.
22. Ing. Z. P.
23. P. M. B.
24. I. S.
25. J. S.
26. P. J.

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Michalem Filipinským, sídlem Vinohradská
18, Praha

27. Mgr. D. S.
28. J. K.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2016, sp. zn.
5400/OD/MMB/220963/2016/-Ro-/10/

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně podala dne 15. 8. 2012 žádost o určení charakteru účelové komunikace a o odstranění nepovolené překážky podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně se domáhala

odstranění nepovolené překážky, která se nachází na pozemku p. č. x, katastrální území x (dále jen „*předmětný pozemek*“).

2. Úřad městské části města Brna, Brno-střed, odbor obchodu, dopravy a služeb, rozhodnutím ze dne 1. 11. 2012, č. j. 120067233/ADAM/SSU/004, nařídil odstranění pevné překážky z komunikace. V odvolacím řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 2. 2013, č. j. 5400/OD/MMB/427888/2012/Ro-/34/, zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k novému projednání. Správní orgán I. stupně poté znovu žádosti žalobce vyhověl rozhodnutím ze dne 17. 5. 2013, č. j. 120067233/ADAM/SSU/014. Toto rozhodnutí odvolací orgán potvrdil rozhodnutím ze dne 21. 8. 2013, č. j. 5400/OD/MMB/235171/2013/RO-/17/. Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor dopravní správy, v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 14. 10. 2014, č. j. JMK 41332/2014, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2013 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 5. 2013. V odvolacím řízení Ministerstvo dopravy, odbor pozemních komunikací, rozhodnutím ze dne 27. 4. 2015, č. j. 21/2015-120-STP/7, rozhodnutí krajského úřadu vydané v přezkumném řízení potvrdilo. Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 16. 9. 2015, č. j. MCBS/2015/0086684/ADAM, žádost žalobkyně zamítl. Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/399853/2015/-Ro-/53/, rozhodnutí správního orgánu I. stupně opět zrušil.
3. Konečně rozhodnutím ze dne 11. 4. 2016, č. j. MCBS/2016/0050791/ADAM, Úřad městské části města Brna, Brno-střed, Odbor obchodu, dopravy a služeb, žádost žalobkyně zamítl z důvodu, že překážka – ocelový plot o výšce cca 2 metry – není umístěna na veřejně přístupné účelové komunikaci, proto správní orgán nemůže naříditi odstranění překážky z ní.
4. Odvolání žalobkyně žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 11. 4. 2016 potvrdil.

II. Obsah žaloby

5. Žalobkyně v podané žalobě popsala průběh dosavadního řízení před správními orgány a namítla, že napadeným rozhodnutím je nepřipustným způsobem ohrožena její právní jistota spoluvlastnictví a užívání předmětné komunikace.
6. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že účelová komunikace, resp. zpevněný povrch na pozemku p. č. x k. ú. x, je součástí pozemku p. č. x k. ú. x. Opomenul ovšem názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 – 59. Pokud u veřejně přístupné účelové komunikace nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků věnována obecnému užívání, ovšem byla jako veřejná cesta užívána z naléhavé komunikační potřeby, je tato komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací. Předmětná komunikace od svého vzniku až do konce roku 2012 byla veřejně přístupná a nebyla uzavřena žádnou závorou, plotem či jinou zábranou.
7. Podle žalobkyně správní orgány učinily závěr o nenaplnění znaku souhlasu s obecným užíváním na základě zcela odlišných úvah. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že nelze s jistotou určit, že v minulosti byl souhlas s veřejným užíváním některým z předchozích vlastníků dán. Tento závěr je v příkrém rozporu s předchozími zjištěními ve věci. Naopak žalovaný uvedl, že aktivní nesouhlas s veřejným užíváním byl zjištěn od roku 2012. Pokud podle žalovaného v letech 2009 až 2012 nelze projevení aktivního

nesouhlasu prokázat, je třeba se přiklonit k závěru, že souhlas s užíváním spíše vysloven nebyl. Takový závěr podle v rozporu s judikaturou (např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66).

8. Rovněž otázka nutné komunikační potřeby nebyla žalovaným zkoumána, ačkoliv je v řízení o určení existence veřejné cesty zákonnou povinností správního orgánu se touto otázkou zabývat.
9. Na základě uvedeného žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul vývoj rozhodování správních orgánů od roku 2012 a uvedl, že celý případ je mimořádně složitý a odráží vzájemné spory mezi účastníky řízení.
11. V napadeném rozhodnutí byl zohledněn vývoj judikatury, k němuž při projednávání obdobných případů došlo, zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49 a ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012.
12. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

13. Osoby zúčastněné na řízení ve společném vyjádření k žalobě uvedly, že předmětný pozemek nelze pokládat za veřejnou účelovou komunikaci. Nikdo z osob zúčastněných na řízení, stát ani bytové družstvo Družba nedal souhlas s obecným užíváním předmětného pozemku. V této souvislosti odkazují na listiny založené ve správním spise, především na kolaudační souhlas z roku 1974 a na smlouvu o nájmu předmětného pozemku z roku 2000.
14. Rovněž komunikační potřeba nebyla a není dána. Tuto potřebu se snaží vytvořit pouze žalobkyně, ta však má zajištěn přístup ke svým nemovitostem z ulice Nové sady.
15. Navrhly, aby soud žalobu zamítl.

V. Posouzení věci soudem

16. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
17. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).
18. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
19. Podle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[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.“ Z odstavce 3 daného ustanovení pak plyne, že „[p]evné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník,

popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.“

20. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně jako spoluvlastnice pozemku p. č. x v k. ú. x, podala dne 15. 8. 2012 žádost o určení charakteru účelové komunikace a o odstranění nepovolené překážky. Konkrétně se domáhala odstranění nepovolené překážky v podobě uzamykatelné brány a plotu o výšce cca 2 metry, kterou bylo žalobkyni zabráněno v užívání účelové komunikace.
21. Správní orgán I. stupně o žádosti vedl správní řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, v rámci něhož řešil otázku charakteru pozemní komunikace na předmětném pozemku (viz níže přiložená katastrální mapa). Dospěl k závěru, že předmětný pozemek není veřejně přístupnou účelovou komunikací a žádost o odstranění pevné překážky zamítl. Neshledal, že by byla naplněna podmínka udělení souhlasu vlastníka nemovitosti s obecným užíváním, neboť nelze s jistotou určit, že v minulosti byl souhlas s veřejným užíváním některým z předchozích vlastníků pozemku dán. Zabýval se rovněž nutnou komunikační potřebou a konstatoval, že žalobkyně má dvě možnosti nezbytné příjezdové cesty ke svým pozemkům. Jednak přes předmětný pozemek z pozice jeho spoluvlastnictví a rovněž z ulice Nové Sady, ze které obhospodařuje parkoviště ve dvorním traktu, který bezprostředně sousedí s předmětným pozemkem. Žalovaný v napadeném rozhodnutí závěr správního orgánu I. stupně o tom, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, potvrdil.
22. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, vyložil, že § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, který svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu pravomoc nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace. Vystane-li v rámci správního řízení o odstranění pevné překážky otázka charakteru účelové komunikace, je silniční správní úřad oprávněn i povinen posoudit si tuto otázku jako otázku předběžnou. Pokud dospěje k závěru, že se jedná o účelovou komunikaci veřejnosti nepřístupnou, je oprávněn návrh zamítnout. V opačném případě, zjistí-li zároveň, že pevné překážky jsou na veřejně přístupné účelové komunikaci umístěny neoprávněně, jsou splněny podmínky pro to, aby stávajícímu vlastníkovu bylo nařízeno jejich odstranění.
23. Správní orgány tedy správně v řízení o odstranění pevné překážky zkoumaly, zda žádostí dotčený pozemek skutečně je veřejně přístupnou účelovou komunikací; tato otázka je v projednávané věci stěžejní. Soud proto nejprve shrnul podmínky stanovené zákonem a judikaturou pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace [bod V. A) rozsudku] a poté se zabýval jejich naplněním v projednávaném případě [bod V. B) rozsudku]. Závěrem hodnotil námitku posouzení komunikace jako součásti pozemku [bod V. C) rozsudku].

V. A) Teoretická východiska pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace

24. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je důležitým předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace, soud pokládal za nutné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
25. Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako „*dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci*“ (srov. § 2

odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odstavce 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

26. 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, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o „*pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*“ (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná „*v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu*“.
27. Z citované právní úpravy vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, jak jsou vymezené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona.
28. První dva znaky účelové komunikace definuje zákon o pozemních komunikacích. Jsou to 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.
29. Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat za splnění dalších dvou znaků: souhlasu vlastníka a tzv. nutné komunikační potřeby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 – 128).
30. Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, nebo konkludentní. Pokud vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace; v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání. Vznikne-li účelová komunikace, její právní status je závazný i pro budoucí majitele pozemku (účelové komunikace), kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace - zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (náleznost Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným

souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS).

31. Vlastník pozemku je vázán souhlasem (i konkludentním) svého právního předchůdce, že pozemek má být užíván jako veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, publikovaný pod č. 2390/2011 Sb. NSS). V případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99).
32. Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Posouzení splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby je nezbytné i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85).
33. Aby nebyla dána nutná komunikační potřeba, musela by existovat jiná alternativní cesta stejné či srovnatelné kvality, která by šetrněji zasahovala do práv dotčené osoby. Nutnou komunikační potřebu lze shledat i v případě, že komunikace zajišťuje přístup jen pro jednu jedinou nemovitost, resp. jediného vlastníka. Nutnou komunikační potřebu by neovlivnilo ani to, že by si někteří z vlastníků soukromoprávními smlouvami zajistili přístup ke svým pozemkům přes jiné pozemky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, č. j. 2 As 386/2017-39).
34. Znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti - jakožto neohraňčenému a neurčitému okruhu osob - by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace. Pozemní komunikace této kategorie již ze své podstaty 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*“ (srov. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Uvedené závěry podporuje např. rozsudek ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že při hodnocení nutné komunikační potřeby by měl silniční správní úřad zkoumat, „*zda případná alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení*“ dotčených nemovitostí (v daném případě rodinný dům), „*zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.)*“. Po vlastnicích dotčené nemovitosti lze požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na úpravu alternativní přístupové cesty, „*nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by [...] alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva vlastníků sporné cesty (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno*“. Ačkoliv se vždy nemusí jednat o nutnou komunikační potřebu nemovitostí k cestě přiléhajících, vždy jde o konkrétní dotčené nemovitosti. Komunikační nutnost veřejné účelové komunikace například dostatečným způsobem vyplývá z toho, že jde o jedinou bezpečnou pěší cestu k zastávce autobusu pro vlastníky nemovitostí v dané

lokalitě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21).

35. Lze tak shrnout, že souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14).
36. Vzhledem k tomu, že všechny výše uvedené znaky musí být splněny kumulativně, stačí nesplnění jednoho z nich a o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se nemůže jednat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25).

*V. B) Naplnění podmínek pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace
v projednávaném případě*

37. Správní orgány se výše uvedenými znaky podrobně zabývaly a dospěly k závěru, že není naplněn znak souhlasu vlastníka nemovitosti s obecným užíváním a že není dána nutná komunikační potřeba. Žalobkyně s hodnocením správních orgánů nesouhlasí.
38. Dle správního orgánu I. stupně nelze s jistotou určit, že v minulosti byl souhlas s veřejným užíváním dán. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že projevený nesouhlas s užíváním předmětné nemovitosti je prokazatelný od roku 2012, tj. tři roky po převodu předmětného pozemku. V mezidobí aktivní souhlas či nesouhlas s užíváním prokázat nelze a je třeba se přiklonit k závěru, že spíše vysloven nebyl.
39. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti.
40. Podle Technické zprávy řešící komunikační napojení nově budované stavby B. č. p. 21 má příjezdová komunikace včetně zpevněného dvora sloužit provozu obytné budovy (viz příloha č. 3 založená na č. l. 22 správního spisu). Předmětný pozemek, označen jako zahrada, byl odevzdán do trvalého užívání Stavebnímu bytovému družstvu Družba od 1. 4. 1977 na základě Hospodářské smlouvy ze dne 10. 3. 1977.
41. Dle dopisu ze dne 5. 12. 1995 souhlasilo Stavební bytové družstvo Družba s dočasným použitím předmětného pozemku ve prospěch žalobkyně pro dopravu materiálu pro stavbu vysokého napětí. Ze zápisu ze dne 5. 6. 1996 navazující na tuto dohodu vyplývá, že na předmětném pozemku došlo k zabezpečení stávající zeleně, k přemístění sušáků na prádlo a zpevnění povrchu šterkovým podsypem (viz příloha č. 15 založená na č. l. 22 správního spisu). Dne 15. 11. 2000 byla uzavřena dohoda mezi žalobkyní a stavebním bytovým družstvem Družba o nájmu předmětného pozemku za účelem postavení lešení a staveništního oplocení z důvodu demolice stávajícího objektu B. č. p. 19 na dobu 31 dnů. Stavební bytové družstvo Družba v dohodě souhlasilo s občasným průjezdem mechanismů přes předmětný pozemek, a to vždy po předchozím nahlášení. Dvěma dodatky ke smlouvě byl následně nájem prodloužen o 20, resp. 22 dnů (viz příloha č. 18 založená na č. l. 22 správního spisu).
42. Magistrát města Brna, odbor územního plánování a rozvoje, dne 23. 3. 2009 v dopise adresovaném Společenství vlastníků jednotek domu B. 21 sděluje, že předmětný pozemek je součástí stabilizované plochy bydlení čistého a ani v regulačním plánu zóny Staré Brno

nebyl dotčen dopravou, a tak lze konstatovat, že z hlediska územního plánu tvoří klidové území bytového domu (viz příloha č. 26 založená na č. l. 22 správního spisu).

43. Dále se ve správním spisu nachází sdělení Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále též „Úřad“) ze dne 22. 4. 2009, kterým Úřad sděluje Společenství vlastníků jednotek domu B. 21, že předmětný pozemek tvoří jako společný dvůr jeden funkční celek se sousedním pozemkem, na kterém je postavený bytový dům B. 21. Úřad uvedl, že rovněž před převodem pozemku zvažoval žádost žalobkyně o zřízení věcného břemene k předmětnému pozemku, který je využíván jako přístupová cesta k zadnímu vchodu do bytového domu (viz příloha č. 28 založená na č. l. 22 správního spisu).
44. Magistrát města Brna v dopise ze dne 26. 5. 2011 sdělil, že nemá námitky proti oplocení předmětného pozemku, jelikož se jedná o zázemí bytového domu B. 21 a varianta dopravního napojení ulic B. a Nové sady, navrhnutá v podrobnějším územně plánovacím podkladu, nebyla kladně projednána (viz příloha č. 31 založená na č. l. 22 správního spisu).
45. Z protokolu ze dne 13. 3. 2012 vyplývá, že u vjezdu na předmětný pozemek se nachází dopravní značení zákaz vjezdu mimo dopravní obsluhu. Na pozemku při jeho pravé straně se nachází vjezdová (přístupová) brána na sousední pozemek ve vlastnictví žalobkyně, která je *„evidentně nepoužívána delší dobu. Za touto bránou není viditelná cesta“* (viz č. l. 003 správního spisu).
46. Správní spis konečně obsahuje vyrozumění Policie České republiky ze dne 21. 10. 2013, kterým oznamuje odložení oznámení ohledně poškození vjezdové závory na ul. B. 21, neboť do jednoho měsíce od oznámení nebyly zjištěny skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba (viz příloha č. 43 založená na č. l. 22 správního spisu).
47. Soud je přesvědčen, že na základě výše uvedených dokumentů, a ani z ostatních dokumentů založených ve správním spise, nelze souhlas vlastníků předmětného pozemku s jeho veřejným užíváním prokázat, a to ani konkludentní. Z citovaných dokumentů, zejména z dohody mezi žalobkyní a stavebním bytovým družstvem Družba o nájmu předmětného pozemku, vyplývá, že žalobkyně pozemek jistou dobu užívala na základě dohody a za úplatu. Předmětný pozemek jí (ani veřejnosti) tedy nebyl volně přístupný. Z fotografií založených ve spise je dále patrné, že u hranice pozemku byla umístěna cedule zakazující vstup na předmětný pozemek třetím osobám (protokol z místního šetření ze dne 23. 8. 2012, č. l. 502 správního spisu). Ani v mezidobí mezi roky 2001 a 2012 tak nelze z důkazů shromážděných ve správním řízení prokázat souhlas vlastníků pozemku s veřejným užíváním, ani to, že pozemek veřejně užíván byl.
48. Skutečnosti zjištěné ve správním řízení tedy podle soudu neprokazují, že předmětný pozemek historicky sloužil obecnému užívání širokou veřejností. Naopak z nich vyplývá, že jeho užívání bylo na základě soukromoprávních ujednání povoleno uzavřenému okruhu osob (žalobkyni) za účelem postavení lešení a staveništního oplocení z důvodu demolice stávajícího objektu B. č. p. 19. Stejný stav přetrvával i v době vydání napadeného rozhodnutí, kdy současní vlastníci využívání předmětné nemovitosti třetím osobám zamezili oplocením.
49. Namítá-li žalobkyně, že je prokazatelně doloženo listinami založenými ve správním spise, že předmětný pozemek byl od roku 1974 do roku 2012 věnován volnému užívání, nelze tomuto tvrzení přisvědčit. Tvrzení žalobkyně zůstalo pouze v obecné rovině bez označení

konkrétních důkazů či listin, které by její tvrzení dokládaly. V průběhu správního řízení žalobkyně předložila dokument s názvem Projektový úkol 19 bytových jednotek ze dne 30. 11. 1969, který podle ní dokládá, že předmětný pozemek měl od svého počátku sloužit nejen pro dům na ulici B. č. p. 21, ale též k obsluze okolních nemovitostí (viz č. l. 24 správního spisu). Soudu má za to, že z uvedené listiny nelze dovodit souhlas vlastníků předmětného pozemku s veřejným užíváním. Jedná se o listinu z roku 1969, dle které mělo vzniknout 19 bytových jednotek. Podle Technické zprávy z roku 1971 byl však realizován projekt o celkovém počtu 25 bytových jednotek. Nadto žalobkyní přiložený výkres (č. l. 23 správního spisu) obsahuje na hranici předmětného pozemku bránu. Z toho je patrné, že v ani roce 1969 nebyl plánován předmětný pozemek jako volně průjezdný pro neomezený okruh uživatelů.

50. Soud uzavírá, že předmětná komunikace nebyla vlastníky věnována obecnému užívání. Režim jejího užívání vlastníky přilehlých nemovitostí byl řešen individuálně na základě soukromoprávních ujednání. Veřejně přístupná účelová komunikace tedy na předmětných pozemcích nevznikla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 95, *a contrario*).
51. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný se nezabýval komunikační potřebou jako jedním ze znaků veřejné účelové komunikace.
52. Soud konstatuje, že pokud správní orgány dospěly k závěru, že prvotně nebyla prokázána existence souhlasu vlastníka předmětného pozemku s jeho užíváním veřejností jako komunikace, není splněn jeden ze znaků pro klasifikaci předmětného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Bylo proto bezpředmětné zabývat se dále otázkou, zda se jedná o jediný možný přístup k nemovitostem žalobkyně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25).
53. Přesto se touto otázkou správní orgány zabývaly. Uvedly, že existuje alternativní cesta a dopravně technický stav obou cest je srovnatelný. Dle projektové dokumentace z roku 2013 pozemky p. č. x a x mají prokázanou dopravní obslužnost z ulice Nové sady. Tímto přístupem je myšlen průjezd domem přes pozemky p. č. x a x, k. ú. x. Žalobkyně je rovněž spoluvlastnicí předmětného pozemku, má tedy možnost zajistit si přístup přes tento pozemek soukromoprávní cestou.
54. Soud souhlasí se žalovaným, že potřeby jednoho subjektu využít jakýkoliv pozemek jako příjezdovou komunikaci ke svým nemovitostem, není možné dosáhnout omezením vlastnického práva jiných osob prostřednictvím institutu účelové komunikace. Tato situace měla být řešena především soukromoprávní cestou, např. zřízením věcného břemena za úplaty podle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.
55. Námitka nesprávného posouzení této otázky žalovaným tak není důvodná.

V. C) Námitka posouzení komunikace jako součásti pozemku

56. Žalobkyně dále správním orgánům vytýkala, že nesprávně posoudily otázku, zda je komunikace na předmětném pozemku součástí pozemku, či je samostatnou nemovitou věcí. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59.
57. Soud uvádí, že správní orgán I. stupně neměl pochyb o tom, že na předmětném pozemku se nachází účelová komunikace, což dovodil z existence asfaltové cesty ohraničené

v terénu betonovými obrubníky, která slouží k parkování vozidel. Taktéž žalobkyně hovoří o komunikaci nacházející se na předmětném pozemku.

58. Žalovaný v napadeném rozhodnutí řešil toliko otázku, zda i účelová komunikace může být samostatnou věcí a dospěl k závěru, že nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. K tomu soud uvádí, že tato úvaha není pro posouzení, zda se jedná o veřejnou účelovou komunikaci či nikoliv, podstatná. Jak soud uvedl výše, aby se mohlo jednat o veřejnou účelovou komunikaci, musí být naplněny čtyři znaky: 1) musí jít o dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, 2) musí sloužit 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, 3) musí existovat souhlas vlastníka účelové komunikace s jejím užíváním veřejností a za 4) musí zde být nutná komunikační potřeba.
59. Jak správně uvedl správní orgán I. stupně, první dva znaky jsou v daném případě nepochybně splněny. Jedná se o asfaltovou cestu patrnou v terénu sloužící jako parkoviště a příjezd pro obyvatele k domu B. č. p. 21, která rovněž pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí spojuje jejich nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi. Dle názoru soudu tak není sporu o tom, že se jedná o účelovou pozemní komunikaci (srov. § 2 zákona o pozemních komunikacích). Postrádalo by tedy bližšího významu zabývat se tím, zda se jedná o samostatnou nemovitou věc či zda je komunikace součástí pozemku.
60. Námitka tak není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

61. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
62. O náhradě nákladů řízení 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá 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.
63. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil. Neshledal rovněž důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení (ostatně osoby zúčastněné na řízení ani náhradu nákladů řízení nepožadovaly).

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 27. 6. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu