



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci

žalobce: **Ing. M. V. ml.**
bytem J. 11, B.

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno

za účasti: **1) Ing. M. V. st.**
bytem J. 11, B.

2) K. S.
bytem P. 882/11, B.

3) Ing. M. H.
bytem J. 677/121, B.

4) Městská část Brno – Kníničky
sídlem Nová 11, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31.10.2016, č.j. MMB/0345970/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0345970/2016,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce 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:

1. Žalobce napadá rozhodnutí žalovaného ze dne 31.10.2016, č.j. MMB/0345970/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0345970/2016, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce, Ing. M. V. st. a Ing. Z. V. a potvrzeno rozhodnutí Úřadu Městské části města Brna, Brno-Bystrc, odboru životního prostředí a dopravy (dále jen „prvostupňový orgán“), ze dne 15.7.2016, č.j. 16-10528/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1051-15, kterým byla zamítnuta žádost Ing. M. V. st. podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), na pozemcích parc. č. x, x, x, x a x v k.ú. x, x, ve vlastnictví města Brna, s tím, že na uvedených pozemcích se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.

I. Shrnutí žalobní argumentace

2. Žalobce namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí. Podle žalobce prvostupňový orgán porušil jeho právo na spravedlivý proces, neboť žalobci neumožnil účastnit se místního šetření dne 21.6.2016. Podle žalobce dále není zřejmé, co bylo předmětem šetření dne 5.6.2015 a 16.6.2015, neboť k nim neexistuje písemný záznam. Závěry prvostupňového orgánu jsou tak nepřezkoumatelné. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a skutková zjištění nesprávně posoudily. Žalobce namítá, že správní orgány se nedostatečným způsobem vypořádaly s jeho návrhy na dokazování, včetně provedení dalšího místního šetření, a nezohlednily důkazy na CD disku.
3. Žalobce podrobnou argumentací dovozuje nesprávnost argumentace správních orgánů, pokud jde o otázku plotu na předmětné účelové komunikaci v minulosti. Správní orgány dovozují, že komunikace byla v minulosti provizorně zaplocena, avšak nejsou schopny určit, kdy; podle správního spisu v roce 2009 na místě žádný plot nebyl, přitom cesta již minimálně rok existovala. Dále podle žalobce v obsahu spisu není uveden „zápis o podání vysvětlení ze dne 13.8.2015“, na který žalovaný odkazuje; žalobce nahlížel do spisu dne 9.9.2015, avšak předmětný dokument zde nebyl založen. Podle žalobce měl prvostupňový orgán zjistit, kdo je majitelem plotu, z jakého důvodu jej na začátku komunikace umístil a kdy. Podle žalobce byly původní ploty v květnu 2008 před zbudováním veřejně přístupné účelové komunikace odstraněny, což je patrné i z fotografií ve spisu.
4. Podle žalobce prvostupňový orgán nepředložil důkaz k závěru, že veřejnost cestu neužívá. Pokud žalovaný argumentuje tak, že vlastníkově dotčených pozemků s předmětnou komunikací byl znám okruh osob, které pozemky užívají, tak poté mu nic nebránilo jednotlivé osoby písemně vyzvat k sepsání nájemních smluv. Statutární město Brno nemá podle žalobce ani jasný přehled o tom, kdo komunikaci užívá. Podle žalobce správní orgány neaplikovaly obecně závaznou vyhlášku č. 1/2006 statutárního města Brna, závaznou pro všechny městské části. Prvostupňový orgán dovozuje, že s některými vlastníky byly uzavřeny nájemní smlouvy, nicméně tyto osoby nespecifikuje, a široká veřejnost neměla možnost tuto skutečnost zjistit. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nelze zjistit, jak byla cesta užívána a z jakého titulu. Podle žalobce není jasné, zda osoba zúčastněná na řízení 4) cestu vybudovala, nebo zda se jednalo toliko o úvahu do budoucna.

5. Pokud prvostupňový orgán argumentuje tak, že cesta sloužící ke zpřístupnění zahrádkářské kolonie musí být soukromá, tak podle žalobce neuvádí, o jakou zahrádkářskou kolonii se jedná, jakým řádem se řídí a na jakých pozemcích se nachází.
6. Podle žalobce prvostupňový orgán nesprávně hodnotil posuzované listinné důkazy, a pokud jde o elektronické důkazy, které prokazují volný přístup na komunikaci, ty nehodnotil. Správní orgány se nadto nijak nevypořádaly s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 76/2009-60, a ze dne 9.11.2011, č.j. 9 As 55/2011-141. Žalobce uvádí, že správní orgány již v minulosti řešily obdobnou věc a dospěly k opačnému závěru.
7. V podané replice žalobce mimo jiné odkázal na stanovisko Veřejného ochránce práv, který identifikoval pochybnosti v provedených důkazech a jejich interpretaci.
8. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení 4) žalobce mimo jiné uvedl, že neprováděl žádné neoprávněné úpravy na pozemcích ve vlastnictví města Brna parc. č. x, x, x, a x; podle správního spisu tak činila sama osoba zúčastněná na řízení 4). Žalobce ani nebyl vyzván k odstranění nepovolených úprav či k uzavření nájemní smlouvy, ani jej nikdo nekontaktoval s tím, že cestu nemůže veřejně užívat. Žalobce v předmětné oblasti nikdy neodstranil žádné oplocení a nebyl v této věci kontaktován Policií ČR.
9. Žalobce navrhl, aby zdejší soud napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Na své procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

II. Shrnutí procesního stanoviska žalovaného

10. Žalovaný nesouhlasí se žalobou, napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Věcně setrvává na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí.
11. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem. Žalovaný navrhl, aby zdejší soud žalobu zamítl.

III. Shrnutí vyjádření osob zúčastněných na řízení

12. Osoba zúčastněná na řízení 4) uvádí, že pozemky ve vlastnictví města Brna, které má ve své správě, byly poté, co bylo zjištěno jejich nepřesné vyměření, pronajaty majitelům okolních pozemků, tedy i žalobci, který pronajatý pozemek využívá jako přístup na svůj pozemek. Žalobce v červnu 2015 provedl svévolně na pozemcích parc. č. x, x, x, x v k.ú. x neoprávněné úpravy spočívající v násypu písku a úpravy okolního terénu, aby to vypadalo tak, že se jedná o veřejně užívanou účelovou komunikaci. Opakovaně také odstranil původní oplocení ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 2), které bránilo veřejnosti přístupu na pozemky údajné komunikace na pozemcích parc. č. x, x, x, x; tuto situaci řešila i Policie ČR. S ohledem na právě uvedené osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby soud žalobu zamítl.
13. Osoba zúčastněná na řízení 2) uvádí, je spoluvlastnicí pozemku, který sousedí s předmětnou komunikací. Případná změna režimu jejího užívání na veřejně přístupnou účelovou komunikaci by měla dopad na nerušené užívání jejího vlastnictví.

IV. Posouzení věci

14. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
15. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.
16. Napadeným rozhodnutím žalovaný potvrdil závěry prvostupňového orgánu, že komunikace na pozemcích parc. č. x, x, x, x a x v k.ú. x, x, ve vlastnictví statutárního města Brna, nenaplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobce byl účastníkem správního řízení ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, neboť je spoluvlastníkem pozemku parc. č. x v k.ú. x, k němuž tvoří předmětná komunikace přístupovou cestu.
17. Podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.
18. Podle § 142 odst. 3 správního řádu pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.
19. Podle § 141 odst. 4 správního řádu ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.
20. Co se týká důkazního břemena v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, tak podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2012, č.j. 1 As 114/2012-27, „...se na dokazování v řízení o určení právního vztahu použije § 141 odst. 4 správního řádu, který upravuje dokazování ve sporných řízeních. Podle zmíněného ustanovení je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu (viz. § 2 odst. 4 správního řádu).“.
21. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií ČR upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

22. Co se týká definice veřejně přístupné účelové komunikace, vymezení jejích znaků bylo v minulosti opakovaně předmětem posuzování správních soudů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 32/2012-42, „Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to ex lege, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první cit. zákona (resp. v § 7 odst. 2 věta první). Pro účelové pozemní komunikace platí 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. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). 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 (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64)...Kromě shora uvedených...náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude proto veřejně přístupná účelová komunikace, existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“ (Boh A 10017/32)...Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevem nebo konkludentním strpěním. (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č.j. 5 As 27/2009 - 66). Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (náleze zmíněný v bodě [25]) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, 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...“ (shodně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2015, č.j. 6 As 213/2015-14, č. j. 5 As 140/2014-85).
23. V posuzované věci není sporu o to, že předmětná komunikace je cestou zřetelnou v terénu, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků nemovitostí a nemá s ohledem na specifický terén (vrchol bývalého lomu) při použití automobilu alternativu.

24. Z napadeného rozhodnutí žalovaného nicméně vyplývá, že nebylo zjištěno udělení souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním této cesty veřejností. Po provedeném dokazování bylo naopak zjištěno, že předmětná cesta je užívána uzavřeným okruhem uživatelů. Ze žádného důkazu podle správních orgánů obou stupňů nevyplývalo užívání cesty neomezeným okruhem uživatelů, tedy veřejností. Prvostupňový orgán zjistil, že cesta se nachází na pozemcích statutárního města Brna, které byly v důsledku nepřesného vytyčení hranic oploceny majiteli sousedních nemovitostí (protokol z místního šetření ze dne 29.6.2007). Toto oplocení bylo v roce 2008 odstraněno. Osoba zúčastněná na řízení 4) nechala na předmětných pozemcích zbudovat nezpevněnou cestu a zastupitelstvo schválilo případný prodej či směnu těchto pozemků do budoucna pouze s podmínkou realizace (výstavby) účelové komunikace. Podle správních orgánů nebyla při budování cesty na pozemcích ve správě osoby zúčastněné na řízení 4) zjevná vůle vlastníka tuto cestu věnovat obecnému užívání, tedy z této cesty učinit veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dále bylo zjištěno, že ke změně vlastníka pozemků nedošlo, stejně jako k výstavbě zpevněné komunikace. Podle správních orgánů tak lze dovodit, že cesta měla pouze povahu účelové komunikace pro řešení situace v oblasti. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že pokud osoba zúčastněná na řízení 4) jako správce pozemků statutárního města Brna nechala vybudovat cestu na těchto pozemcích, tak to ještě neznamená, že byla tato cesta věnována obecnému užívání. V této souvislosti je podle žalovaného též podstatné, že cesta nebyla užívána neomezeným okruhem osob, nýbrž relativně malou uzavřenou skupinou osob. Podle žalovaného také otázka případné neplatnosti nájemních smluv s vlastníkem pozemků, na nichž se nachází cesta, není pro posouzení jejího charakteru relevantní. Titulem k užívání pozemku mohla být podle žalovaného i výprosa. Za výše popsané situace nelze dovozovat ani existenci konkludentního souhlasu vlastníka s užíváním předmětné cesty veřejností. Konkludentní souhlas vlastníka s obecným užíváním lze podle žalovaného dovodit až v případě, kdy neuzavřený okruh osob cestu skutečně po delší dobu užívá. I vymezení dalších osob, jak učinili odvolatelé, stále podle žalovaného svědčí o tom, že se jedná o uzavřený okruh lidí, kteří se zde pohybují za účelem obhospodaření pozemků či z pověření vlastníků pozemků (kácení, odvoz dřevin). Dále žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na skutečnost, že cesta byla fakticky v minulosti po určitou dobu zaplomena, a také poloha cesty, která končí u konkrétního pozemku a není spojnici s dalšími objekty, místy či cestami, ke kterým by měla veřejnost po cestě směřovat, svědčí o užívání uzavřeným okruhem osob.
25. Žalobce předně namítal, že se nemohl účastnit místního šetření dne 21.6.2015. Touto námitkou se zabýval již žalovaný v napadeném rozhodnutí a dospěl k závěru, že prvostupňový orgán se dopustil dílčí vady procesního postupu, která však neměla vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, přičemž zdejší soud se s jeho stanoviskem ztotožňuje.
26. Ve správním spisu se nachází záznam z místního šetření ze dne 21.6.2015. Ze správního spisu zároveň nevyplývá, že by se účastníci řízení tohoto místního šetření účastnili či byli o jeho konání předem vyrozuměni. Prvostupňový orgán tedy pochybil, jestliže provedl místní šetření, aniž by žalobce (a ostatní účastníky řízení) o jeho konání vyrozuměl. Podle zdejšího soudu je však podstatné, že žalobce měl možnost seznámit se s podklady řízení; v usnesení prvostupňového orgánu ze dne 2.7.2015, č.j. 15-09867/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1051-15, byli účastníci vyrozuměni o tom, že jsou podle § 36 správního řádu oprávněni navrhnout důkazy, činit jiné návrhy a že mají možnost vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí. Žalobce tak měl možnost se s obsahem záznamu z místního

šetření ze dne 21.6.2015 seznámit a k jeho obsahu se vyjádřit. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.11.2015, č.j. 10 As 124/2015-47, „Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že správní orgán prvního stupně pochybil, pokud ji nevyrozuměl o provedení místního šetření, resp. ohledání pozemku parc. č. x, dne 18. 9. 2012, čímž jí bylo upřeno právo se tohoto místního šetření zúčastnit. Dle § 51 odst. 2 věty první totiž platí, že [o] provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Uvedené pochybení však v nyní projednávané věci nezpůsobilo nezákonnost správního rozhodnutí, neboť správní orgán prvního stupně opřel svá skutková zjištění primárně o znalecký posudek ustanoveného znalce, jakož i řadu dalších poznatků zjištěných v průběhu celého řízení o odstranění terénních úprav. V případě místního šetření provedeného dne 5. 10. 2012 pak lze navíc nevyrozumění účastníků řízení ospravedlnit neodkladností provedení tohoto důkazu, neboť jeho smyslem bylo zjištění aktuálního stavu dané lokality bezprostředně po prudkém dešti v noci ze 4. na 5. 10. 2012. Nadto ze správního spisu plyne, že stěžovatelka měla možnost se k protokolům o těchto místních šetřeních (jakož i ke všem ostatním důkazům a podkladům pro vydání rozhodnutí) před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit...“. Uvedená žalobní námitka proto není důvodná.

27. Co se týká návrhů na dokazování, včetně místního šetření, tak podle § 52 věty druhé správního řádu správní orgán není vázán návrhy účastníků řízení, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Má-li tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinen navržený důkaz provést; pokud však některé z navržených důkazů neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2019, č.j. 2 As 66/2018-70); prvostupňový orgán přitom uvedl, že místní šetření ve věci již proběhlo a že provedení dalšího místního šetření je nadbytečným. Takový postup podle zdejšího soudu nepředstavuje žádné pochybení prvostupňového orgánu především s ohledem na to, že o znatelnosti a stálosti cesty v terénu (kde se nachází a kudy vede) nebylo sporu. Sporná otázka, tedy zda byl dán souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejností, je otázkou, na kterou by místní šetření nemohlo dát odpověď.
28. Pokud jde o nezákonnost spočívající v zohlednění místního šetření ze dne 5.6.2015 a 16.6.2015, na něž poukazuje žalobce v žalobě, tak ve správním spisu není obsažen žádný záznam. Prochází jím toliko fotografie, u nichž je uvedeno datum 5.6.2015 či 16.6.2015. Prvostupňový orgán k šetření ze dne 5.6.2015 uvedl, že byl přizván pracovníky stavebního úřadu osoby zúčastněné na řízení 4) na místo cesty v rámci konzultace ke správnímu řízení vedenému na žádost v otázce, zda bude možné vydat osvědčení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž z tohoto šetření byla pořízena fotodokumentace. Dne 16.6.2015 poté podle prvostupňového orgánu byla pořízena fotodokumentace za účasti pracovníků stavebního úřadu bez přítomnosti prvostupňového orgánu. Podle prvostupňového orgánu v mezidobí od 5.6.2015 do 21.6.2015 na místě probíhala intenzivní činnost vedoucí k posílení zřetelnosti cesty v terénu, když zatímco 5.6.2015 byly v trávě zřetelné zbytky vyjetých kolejí, které nejevily známky častějšího používání, dne 21.5.2015 (podle zdejšího soudu se patrně má jednat o datum 21.6.2015 s ohledem na záznam z místního šetření procházející správním spisem) byla na cestě již posekaná tráva a cesta byla okolo plotu nově ohraničena starými betonovými dlaždicemi; podle prvostupňového orgánu z fotografií ve spisu plyne, že v mírně svažitém terénu se nachází zářez umožňující příjezd osobním automobilem až k pozemku parc. č. x, cesta prochází pozemky parc. č. x, x, x, x, a x v k.ú. x a odpovídá geometrickému plánu vyhotovenému společností Agerek v roce

2008. Prvostupňový orgán s odkazem na uvedená šetření uzavřel, že byl naplněn znak zřetelnosti cesty v terénu.

29. Podle zdejšího soudu s ohledem na skutečnost, že o zřetelnost cesty v terénu coby znaku účelové komunikace není mezi účastníky řízení sporu, postupem prvostupňového orgánu (odkazem na šetření ze dne 5.6.2015, 16.6.2015 a 21.6.2015, jichž se žalobce neměl možnost osobně účastnit) nemohl být žalobce zkrácen na svém právu způsobem, který by měl za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí.
30. Zdejší soud souhlasí se žalobcem v tom, že správní orgány s odkazem na šetření ze dne 5.6.2015 dovozují, že na předmětné komunikaci bylo oplocení, a současně že není zřejmé, v jakém období zde bylo umístěno; to však není vadou skutkových podkladů. Ostatně i žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že komunikace byla v neurčené době po srpnu 2008 nejméně do první poloviny roku 2015 provizorně zaplocena. Žalobce v této souvislosti namítal, že zápis o podání vysvětlení ze dne 13.8.2015 není uveden ve spisovém přehledu a že když do správního spisu nahlížel dne 9.9.2015, tak se v něm tento dokument nenacházel. K tomu zdejší soud uvádí, že listina označená jako „Zápis o podání vysvětlení“ ze dne 13.8.2015, č.j. 15-10843/VV, vyhotovený Komisí pro projednávání přestupků Městské části Brno-Bystrc, je ve správním spisu žurnalizována pod číslem listu 142.
31. Žalovaný přitom dospěl ke správnému závěru, že otázka umístění oplocení není zcela rozhodnou pro posouzení, zda cesta je veřejně přístupnou komunikací. To dovodil mimo jiné i s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS; podle předmětného rozsudku *„Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace totiž nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatelka nebo její právní předchůdce účelovou komunikaci fyzicky neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Šlo by totiž o nepřipustně extenzivní výklad § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud snad komunikace nebyla třetími osobami užívána (tento ani opačný názor však ze správního spisu nevyplývá), nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Teprve pokud by snad komunikace byla užívána třetími osobami, aniž by vlastník pozemku svůj nesouhlas s tímto projevil např. označením cedulí se zákazem vstupu, bylo by lze hovořit o jeho konkludentním souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace.“* Podle zdejšího soudu tak není rozhodné, kdy bylo oplocení na komunikaci umístěno, kdo tak učinil, za jakým účelem ani kdo byl vlastníkem takového oplocení (k čemuž žalobce obsáhle argumentuje v žalobě); správní orgány nebyly povinny tyto skutečnosti zjišťovat, pokud za podstatné považovaly to, že vlastník pozemku výslovný souhlas s veřejným užíváním cesty neučinil a že cestu nikdy neužíval neomezený okruh osob. Proto nebylo ani nezbytné, aby vlastník pozemku proti takovému způsobu užívání účelové komunikace (veřejnosti) výslovně brojil. Na uvedeném závěru podle zdejšího soudu nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že minimálně od června 2015 již komunikace zaplocena nebyla ani provizorně; ani z této skutečnosti podle zdejšího soudu nelze dovozovat konkludentní souhlas vlastníka s užíváním komunikace veřejností.
32. Pokud žalobce argumentuje tak, že případné provizorní zaplocení ze strany neznámé třetí osoby lze považovat za pevnou překážku na veřejné komunikaci ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích, tak podle zdejšího soudu otázka, zda je na předmětné komunikaci umístěna pevná překážka, není v nyní projednávané věci rozhodnou; v nyní projednávané věci je podstatné posouzení, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci či nikoli.

33. Pokud žalobce cituje ze „závěrů pracovníků Majetkového odboru Magistrátu města Brna z roku 2009“ a dále namítá, že prvostupňový orgán necituje z vyjádření odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna ze dne 30.10.2009 a 8.1.2010, přestože se má jednat o důkazy svědčící o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, a dále uvádí, že úřední osoba Magistrátu města Brna jako zástupce veřejnosti cestu prokazatelně využila a že omezení přístupu na cestu není nikde v uvedených vyjádřeních referováno, tak podle zdejšího soudu již prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí vysvětlil, že podle správního spisu Majetkový odbor Magistrátu města Brna pouze připravoval prodej předmětných pozemků, ke kterému však nedošlo a dále už vlastnické právo vykonávala osoba zúčastněná na řízení 4) na základě pravomocí dle Statutu statutárního města Brna. Dále prvostupňový orgán uvedl, že pokud účastníci do spisu dokládají dokumenty Majetkového odboru Magistrátu města Brna, Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna a osoby zúčastněné na řízení 4), tak veškeré zde uvedené zmínky o účelové komunikaci se nacházejí ve fázi úvah a příprav, k jejichž uskutečnění nakonec nedošlo; přípravy byly navázány na plánovaný prodej městských pozemků, ze kterého sešlo, a užívání pozemků bylo řešeno soukromoprávně nájemními smlouvami. Podle prvostupňového orgánu se vyjádření odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna ze dne 30.10.2009 a 8.1.2010 týkají pouze plánovaného prodeje pozemků a zmiňují se o přístupové cestě. Podle prvostupňového orgánu o vybudování cesty na městských pozemcích, ať už nazývané přístupová nebo polní, není sporu, a sama osoba zúčastněná na řízení 4) se k jejímu vybudování hlásí; v doložených dokumentech je ale opakovaně uváděno, že se jedná o cestu, jejímž účelem je přístup na soukromé pozemky (zahrady).
34. Podle zdejšího soudu se správní orgány se žalobcem zmiňovanými dokumenty dostatečným způsobem vypořádaly. Pokud žalobce argumentuje tím, že osoba zúčastněná na řízení 4) požadovala, aby bylo kolem cesty pásmo 0,5 m pro účely údržby, tak se jedná opět o skutečnost související s plánovanou výstavbou zpevněné komunikace a souvisejícím prodejem pozemků. Zdejší soud souhlasí se závěrem žalovaného, že je potřeba rozlišovat mezi vybudováním cesty (zpevněné či pouze ve formě vyjetých kolejí) a jejím věnováním veřejnosti. Pokud jde o důkazní návrh na výslech zastupitelů osoby zúčastněné na řízení 4) ve věci zápisu ze zastupitelstva ze dne 14.4.2008, tak s ním se správní orgány dostatečně vypořádaly, když poznamenaly, že zápis z jednání a tedy i projev vůle zastupitelstva v něm obsažený, je součástí správního spisu; takové dokazování by tudíž bylo nadbytečným.
35. Pokud žalobce odkazuje na důvodovou zprávu k 27. zasedání Komise majetkové Rady města Brna ze dne 17.1.2012 a důvodovou zprávu k 58. zasedání Komise majetkové Rady města Brna ze dne 4.6.2013, o kterých tvrdí, že je prvostupňový orgán nevyhodnotil a nepřijal je jako důkazní materiál, tak prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí k důvodové zprávě k 27. zasedání Komise majetkové Rady města Brna ze dne 17.1.2012 uvedl, že se jedná toliko o podklad pro jednání komise v rámci samosprávné činnosti a nikoliv o samotné vyjádření či stanovisko Majetkového odboru Magistrátu města Brna k projednávané věci. Na tomto hodnocení zdejší soud žádné vady neshledává. Přestože se prvostupňový orgán výslovně nevyjádřil také k důvodové zprávě k 58. zasedání Komise majetkové Rady města Brna ze dne 4.6.2013, tak tento postup nemá za následek nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí; žalobce v písemnosti ze dne 15.4.2016 sám k důvodové zprávě k 58. zasedání Komise majetkové Rady města Brna ze dne 4.6.2013 odkazoval na stejné závěry, jako v případě důvodové zprávy k 27. zasedání Komise majetkové Rady města Brna ze dne 17.1.2012. Podle zdejšího soudu z předmětných

dokumentů nelze dovodit závěr, že předmětná komunikace byla veřejně přístupnou účelovou komunikací. Taktéž tyto důkazní návrhy byly podle zdejšího soudu dostatečným způsobem vypořádány.

36. Pokud jde o další důkazní návrhy žalobce, jejich odmítnutí bylo správními orgány řádně odůvodněno. K návrhu na provedení důkazu výsledkem osob, které se účastnily budování komunikace v období srpna 2008, žalovaný uvedl, že znak stálosti a patrnosti komunikace v terénu byl naplněn, a pokud se týká souhlasu vlastníka s obecným užíváním, tak ohledně věnování bylo provedeno množství důkazů svědčících o tom, že se o ryzí věnování nejedná, a při budování nemohlo dojít ani ke konkludentnímu souhlasu, neboť pro ten je potřeba, aby vlastník pozemku trpěl užíváním veřejností po delší dobu. Také prvostupňový orgán uvedl, že vyslechnutí uvedených osob by nebylo přínosné, neboť o tom, že v uvedeném roce došlo k terénním úpravám, není sporu.
37. Co se týká návrhu na vyslechnutí Ing. J. H., který vypracoval geometrický plán, tak k tomu již prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí správně uvedl, že v geometrickém plánu je sice vyznačen koridor (cesta) a je v něm dále uveden návrh na změnu údaje využití části plochy na „ostatní plocha, ostatní komunikace“, avšak údaje tohoto charakteru v katastru nemovitostí nejsou pro posouzení věci podstatné a nelze z nich dovozovat existenci všeobecně přístupné účelové komunikace. Také žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že účelová komunikace vzniká ze zákona při splnění základních znaků. Pokud se jedná o návrh na výslech osob účastnících se šetření dne 17.4.2015, tak k tomu prvostupňový orgán uvedl, že výslech těchto osob nepovažuje za přínosný, neboť stav na místě uváděný v zápisu z tohoto jednání je dostačující. Žalovaný k tomu dodal, že účastníci řízení neuvedli, k jakému jejich tvrzení prezentovanému v řízení před prvostupňovým orgánem by výsledky mohly sloužit jako důkaz, když se závěry místního šetření v řízení před prvostupňovým orgánem nepolemizovali. Pokud žalobce tvrdí, že Ing. J. H., který se předmětného místního šetření také účastnil, mohl potvrdit, že na tomto místním šetření byla ze strany zástupců statutárního města Brna komunikace označena jako veřejně přístupná, což plyne i ze samotného zápisu ze dne 17.4.2015, tak prvostupňový orgán vysvětlil, že se v tomto záznamu zmiňuje přístupová cesta v uvozkách, a pokud je v záznamu zmíněna účelová komunikace, tak toliko ve významu její budoucí realizace; v záznamu je také popsáno provizorní zaplacení, což koresponduje se zjištěním prvostupňového orgánu při místním šetření. Stejně tak, pokud jde o odkaz žalobce na fotografie ve správním spisu, z rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Správní orgány velmi podrobně a pečlivě hodnotily zjištěné skutečnosti a dospěly i na základě fotografií a listin žalobcem doložených („vlastní fotodokumentace o zbudování cesty kolem 8/2008 a následné využívání VPÚK“) k závěru, že cestu neužíval neuzavřený okruh osob (str. 9 rozhodnutí žalovaného).
38. Pokud žalobce dále argumentuje tak, že není rozhodující, zda cestu užívá neomezený okruh osob, nýbrž zda vlastník cesty předem vyloučil její veřejné (obecné) užívání dle zákona o pozemních komunikacích, tak zdejší soud s touto argumentací nesouhlasí a dává zapravdu správním orgánům, že nesouhlas s obecným užíváním účelové komunikace není potřeba učinit dopředu; takový požadavek platí až pro případ, že veřejnost ve smyslu blíže neuzavřeného okruhu osob komunikaci skutečně užívá. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2015, č.j. 6 As 2013/2015-14, *„Pouze souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov.*

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na internetových stránkách <http://www.nssoud.cz>) ... Jestliže by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“, vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné právo (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. června 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001; stěžovatel zřejmě v této souvislosti nesprávně hovoří o obligaci)... Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá. Jistě lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že samotný fakt, že pozemek není oplocený, k deklaraci účelové komunikace nepostačuje... Jestliže však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak skutečně pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (jsou-li naplněny též další znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně nutné komunikační potřeby alespoň jedné dotčené nemovitosti.“ (zvýrazněno zdejší soudem). Podle zdejšího soudu žalovaný dostatečným způsobem vysvětlil závěr, že předmětnou komunikaci užívá nikoli neurčitý, nýbrž ohraničený okruh uživatelů.

39. Pokud žalobce uvádí, že se správní orgány nevypořádaly s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 76/2009-60, a ze dne 9.11.2011, č.j. 9 As 55/2011-141, tak podle zdejšího soudu závěry správních orgánů uváděné judikatuře neodporují a správní orgány se s citovanou judikaturou vypořádaly. Pokud žalobce s odkazem na předmětné rozsudky Nejvyššího správního soudu dovozuje, že statutární město Brno ani osoba zúčastněná na řízení 4) nikdy nevyjádřily svůj aktivní nesouhlas s užíváním cesty veřejností a že nic nebránilo tomu, aby se aktivoval režim obecného užívání, tak jak již zdejší soud opakovaně uvedl, to, že byla účelová komunikace vybudována (což správní orgány nerozpoučují), a priori neznamená, že byla určena k obecnému užívání a že se tedy automaticky stala veřejně přístupnou účelovou komunikací; ostatně jak vyplývá ze žalobcem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, „Jako argument reductio ad absurdum lze uvést, že extenzivní výklad § 7 ze strany správních orgánů a krajského soudu by fakticky vlastníkově přikazoval komunikaci ihned po jejím vybudování „preventivně“ uzavřít. Tím by ale docházelo k disproporcionálnímu navyšování povinností a omezení zejména vzhledem ke čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Nutno proto zdůraznit, že veřejná přístupnost účelové komunikace tedy, v rozporu s tím, co tvrdí žalovaný, ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou (takto již rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č.j. 5 As 20/2003 - 64). Podstatné pro určení veřejné přístupnosti bude, zda je účelová komunikace vskutku třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků...“ (zvýrazněno zdejší soudem).

40. Pokud žalobce namítá, že statutární město Brno nemá ani nyní jasný přehled o tom, kdo komunikaci aktuálně užívá, tak z napadeného rozhodnutí neplyne, že by cestu užíval neuzavřený okruh osob. Uživateli jsou toliko vlastníci několika pozemků za cestou, případně vedle ní. K pozemkům pak s ohledem na jejich využití jezdí pouze nepatrné množství třetích osob a to vždy za účelem ojedinělé jednorázové činnosti u uvedených vlastníků (např. kácení a odvoz dřevin). Podle žalovaného ani poloha samotné cesty nenaznačuje její užívání veřejností v současnosti, neboť není spojnici s dalšími objekty, místy či cestami, ke kterým by veřejnost měla přes předmětnou cestu směřovat.
41. Podle zdejšího soudu skutečnost, že vlastníci okolních pozemků, k jejichž přístupu cesta slouží, tuto cestu užívají, nemůže vést k závěru o obecném užívání komunikace; v tomto směru není podstatné, zda se všemi uvedenými vlastníky byly uzavřeny nájemní smlouvy a zda vlastník komunikace všechny tyto osoby s návrhem na uzavření nájemní smlouvy obeslal, zda tyto smlouvy byly platné či zda někteří vlastníci pozemků užívají komunikaci na základě výprosy či jiného titulu. Přestože žalobce uvádí, že správní orgány nezdůvodnily, jak byla komunikace užívána majiteli pozemku parc. č. x, x a x a z jakého titulu, tak podle zdejšího soudu se jedná o skutečnost pro posouzení věci nerozhodnou; podstatné je, že se jedná o vlastníky pozemků, ke kterým tato cesta zajišťuje přístup, a dále že vlastník komunikace byl srozuměn s jejím užíváním uvedeným způsobem, bez ohledu na to, zda případně se všemi vlastníky okolních pozemků uzavřel nájemní smlouvy.
42. Pokud žalobce uvádí, že cestu použili úředníci či pracovníci společnosti E.ON, otáčející se vozidla s řidiči či procházející lidé, tak žalovaný uvedl, že ani prokázání, že určití pracovníci po cestě přistupují k elektroměru a že cesta byla užita při místním šetření, není důkazem o užívání cesty veřejností, neboť se nejedná o neuzavřený okruh osob. Také s tímto závěrem se zdejší soud ztotožňuje a dodává, že co se týká tvrzení o pohybu dalších osob, z toho nelze dovozovat, že se skutečně jedná o veřejné užívání cesty (pokud jde o vlastníky okolních pozemků, jejich návštěvníky či obsluhu pozemků anebo jiné nahodile se vyskytnuvší osoby); pokud pak žalobce v odvolání odkazoval na konkrétní fotografii ze správního spisu, tak k tomu žalovaný uvedl, že na této fotografii se nachází stroj, který zjevně sloužil k prohrnutí cesty, a nadto byla fotografie do spisu vložena s poznámkou, že se jedná o fotodokumentaci o zbudování cesty kolem srpna 2008.
43. Podle zdejšího soudu není ani podstatné, zda cesta byla uzavřena bránou se zámkem, ani zda v území byla cedule, která by oznamovala lidem, že pozemky jsou pronajaty a nemají na ně vstupovat, jak tvrdí žalobce. Nelze souhlasit ani s tvrzením, že vlastník cesty byl povinen po projednání s příslušným orgánem Policie ČR upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci dle § 7 zákona o pozemních komunikacích a umístit zde jasné sdělení, že cesta je neveřejná, nebo v součinnosti se stavebním úřadem vybudovat bránu, závoru či plot.
44. Pokud jde o odkaz žalobce na § 24 zákona o pozemních komunikacích, jenž podle žalobce vylučuje možnost uzavřít místní či veřejně přístupnou účelovou komunikaci bez příslušného povolení silničního správního úřadu, tak podle zdejšího soudu otázka, zda byla dotčená komunikace uzavřena, nebyla předmětem projednávané věci, neboť v řízení bylo nezbytné posoudit, zda se vůbec o veřejně přístupnou účelovou komunikaci jedná.
45. Odkazoval-li dále žalobce na § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, tak ten se týká veřejných prostranství a žalobce neuvádí, jaký je vztah předmětného ustanovení k řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace v nyní projednávané věci a proč by

s odkazem na předmětné ustanovení měla být komunikace v daném případě deklarována jako veřejně přístupná.

46. Také pokud jde o odkaz na § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle něhož má každý právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv, tak ani z tohoto ustanovení nelze dovozovat, že by komunikace, jejímž vlastníkem je obec, měla být veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.
47. Namítal-li žalobce, že prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí nespecifikoval, jaké zahrádkářské kolonie se spor týká, tak podle zdejšího soudu z toho nelze dovozovat nepřezkoumatelnost závěrů prvostupňového orgánu o tom, že daná cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací; závěry správních orgánů jsou podloženy podrobnou argumentací podloženou skutkovými zjištěními. Nad rámec k tomu zdejší soud dodává, že v zápisu z místního šetření ze dne 17.4.2015 je uvedeno, že dotčené pozemky parc. č. x, x, x, x a x jsou situovány při ulici Hrázní v blízkosti brněnské přehrady a jsou součástí zaplacené zahrádkářské kolonie situované nad bývalým kamenolomem, dnes parkovištěm, terénně jsou značně nad ulicí Hrázní; tato námítka žalobce, který dané místo bezpochyby zná, je tak podle zdejšího soudu ryze účelová.
48. Pokud jde o odkaz na vyhlášku statutárního města Brna č. 1/2006, která v kapitole II. „Zásady regulace území“ uvádí, že v zastavěném i nezastavěném území města musí být – pokud navazující územně plánovací dokumentace nestanoví jinak – zachovány stávající a obnovovány v současné době zneprístupněné pěší cesty zajišťující průchodnost území a přístup k jednotlivým pozemkům, tak podle zdejšího soudu z uvedeného ustanovení vyhlášky nelze dovozovat zároveň povinnost vlastníka předmětné cesty souhlasit s jejím obecným užíváním; nadto vyhláška hovoří o pěších cestách.
49. Pokud žalobce odkazuje na skutečnost, že mu přísluší veřejný zájem na užívání komunikace, tak jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, *„Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě 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...Je proto možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je-vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace-vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128); v takovém případě je možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkově náhradu za omezení jeho vlastnického práva. Pokud však souhlas vlastníka se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace dán není, případně jsou-li o vydání tohoto souhlasu důvodné pochybnosti, je možné deklarovat existenci takové komunikace-jsou-li naplněny její zákonem stanovené znaky a je-li dostatečným způsobem zjištěna nezbytná komunikační potřeba-pouze v případě, že je vlastníkově za takové omezení*

vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny).“. Zájem jedné fyzické osoby na užívání určité cesty může být zcela legitimní, nicméně to ještě neznamená, že takový zájem je zájmem veřejným a že by deklarace cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace de facto měla vyřešit případné nejasné soukromoprávní vztahy v daném území.

50. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 32/2012-42, *„Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99).“.*
51. Pokud žalobce v žalobě namítal, že správní orgány rozhodly rozdílně v obdobné věci (žalobce odkazuje na rozhodnutí žalovaného týkající se omezení přístupu na veřejnou účelovou komunikaci na pozemku v k.ú. Bystrc), tak z odkazu na jiné rozhodnutí žalovaného ještě nelze dovozovat ustálenou praxi, které by se mohl žalobce dovolávat, a to obzvláště v problematice tak složité a individuální, jako je deklarace existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, která se odvíjí od prokázání všech znaků tohoto typu komunikace; podstatné je, zda obстоjí skutkový stav a jeho posouzení provedené žalovaným v nyní napadeném rozhodnutí. Nadto v posuzované věci ze správního spisu nevyplývá (a žalobce to ostatně ani netvrdí), že by žalobci byl znemožněn či omezen přístup k jeho pozemku po předmětné komunikaci. To, že účelová komunikace není deklarována jako veřejně přístupná, neznamená, že osobám, které jsou ze soukromoprávního hlediska oprávněny k jejímu užití, bude znemožněn přístup k jejich nemovitostem po této komunikaci, není-li zde jiná možnost. Přestože tedy v nyní posuzované věci správní orgány dovodily nezbytnou komunikační potřebu pro vlastníky pozemků v zahrádkářské kolonii, podstatné je, že vlastník podle skutečností plynoucích ze správního spisu výslovně ani konkludentně nesouhlasil se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace. Proto podmínky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace naplněny nebyly.
52. Zdejší soud s ohledem na výše uvedené neshledal žalobu důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadených rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

V. Náklady řízení

53. O nákladech účastníků řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení; to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi, kterým byl žalovaný. Zdejší soud však nezjistil, že by

žalovanému vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

54. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak zdejší soud rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s.ř.s.). V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 15. května 2019

David Raus v.r.
předseda senátu