



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: **A.K.**
bytem [redacted]
zastoupen JUDr. R. V.
sídlem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2

za účasti osob zúčastněných:

1. Mgr. L.V.
bytem [redacted]
zastoupen advokátem Mgr. Janem Zrnovským
sídlem Moskevská 637/6, Liberec 4
2. Ing. M.V.
bytem [redacted]
zastoupena advokátem Mgr. Janem Zrnovským
sídlem Moskevská 637/6, Liberec 4
3. M.L.
bytem [redacted]
zastoupen advokátem Mgr. Janem Zrnovským
sídlem Moskevská 637/6, Liberec 4

4. I.D.
bytem [REDACTED]
zastoupen advokátem Mgr. Janem Zrnovským
sídlem Moskevská 637/6, Liberec 4
5. J.O.
bytem [REDACTED]
zastoupen advokátem Mgr. Tomášem Tyllem
sídlem Vyroubal Krajhanzl Školout, advokátní kancelář, s.r.o., Na
Příkopě 22, Praha 1
6. JUDr. M.N.
adresa pro doručování [REDACTED]
7. J.K.
bytem [REDACTED]
[REDACTED]
sídlem [REDACTED]
9. S. č.a m.v. d.
sídlem [REDACTED]

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2015, č. j. OD 415/2015-24/280.9/Hk,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 7. 12. 2015, č. j. OD 415/2015-24/280.9/Hk, **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobám zúčastněným na řízení **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru dopravy (dále jen „silniční úřad“) ze dne 13. 10. 2014, č. j. MML041059/09-OD/Fri, ve výrocích I. a II. tak, že na pozemcích parc. č. [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] a [REDACTED] v k. ú. L. (dále budou pozemky uváděny bez názvu k. ú.) ve vlastnictví žalobce se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a nejde o uzavřený prostor nebo objekt.
2. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 13. 10. 2014 silniční úřad k žádosti některých vlastníků nebytových jednotek v domě č. p. [REDACTED] v [REDACTED] vyslovil, že:
 - I. na pozemcích parc. č. [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] a [REDACTED] v k. ú. L. se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a
 - II. účelová komunikace na předmětných pozemcích se nachází v uzavřeném prostoru

ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

3. Silniční úřad v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že komunikace na předmětných pozemcích splňuje podmínku stálosti a patrnosti v terénu, odkázal na zjištění dle protokolu ze dne 26. 10. 2010, kdy bylo zjištěno zpevnění zámkovou dlažbou, na které bylo vydáno rozhodnutí o využití území ze dne 3. 7. 1995 a stavební povolení ze dne 26. 9. 1995. Pozemky slouží k zajištění dopravního spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, konkrétně jsou na pozemky komunikačně napojené podzemní garáže, další komunikace určené pro parkování, objekt č. p. ■■■ na nám. ■■■, nákladová rampa, pasáž pro pěší, apod. Podle silničního úřadu tak byly splněny první dvě podmínky dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Silniční úřad dále dovodil, že nebyl udělen souhlas vlastníka komunikace s obecným užíváním pozemků veřejností. Nejprve konstatoval, že v místě stávajícího dopravního napojení stál v minulosti objekt (objekt č. p. ■■■ navazoval přímo na objekt restaurace), proto na pozemku č. p. ■■■ nemohla existovat veřejná komunikace od nepaměti. Stavba komunikace vznikla v souvislosti s výstavbou polyfunkčního objektu v M. ulici a byla zahrnuta do „Studie řešení vnitroblokového prostoru M. ul., nám. ■■■, ■■■“. Od počátku stavby komunikace původní stavebník komunikace rozhodl o jejím charakteru jako nikoli veřejně přístupné. O tom svědčí rozhodnutí o umístění stavby ze dne 3. 7. 1995, jímž se umísťuje stavba úpravy dvora, dále stavební povolení pro I. etapu výstavby ze dne 26. 9. 1995, podle něhož obsahuje stavba komunikace terénní úpravy, zádlažbu v horní části dvora a odvodnění, a rozhodnutí o umístění stavby polyfunkčních objektů ze dne 23. 9. 1991. Z těchto rozhodnutí vyplývá, že stavebník předpokládal užívání pouze pro přesně vymezenou skupinu uživatelů, tedy zásobování a příjezd do pozemních garáží, tj. zejména pro potřeby polyfunkčního objektu s možností rozšíření pro další objekty a neměl v úmyslu stavět veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Tento závěr podporují i uzavřené smlouvy při převodu majetku mezi vlastníky (konkrétně smlouva o zřízení věcného břemene uzavřená mezi městem Liberec a manžely N. ze dne 1. 4. 1993, smlouva mezi městem Liberec a žalobcem ze dne 24. 7. 2007 a smlouva mezi stavebníkem polyfunkčního domu manžely N. o prodeji pozemků parc. č. ■■■ a ■■■, v níž bylo zmíněno, že na uvedené pozemky není věcné břemeno příjezdu přes pozemek parc. č. ■■■ a ■■■). V uvedených smlouvách se objevuje věcné břemeno vjezdu a výjezdu vozidel zásobování pro potřebu okruhu oprávněných osob. Zjištěnou pevnou závoru a dopravní značku B1 „Zákaz vjezdu všech vozidel“ s dodatkovou tabulkou č. E13 „Mimo rezidentů“ chápal silniční úřad jako dostatečný projev kvalifikovaného nesouhlasu vlastníka s obecným užíváním. Silniční úřad shledal, že nebyla splněna ani poslední podmínka existence veřejně přístupné účelové komunikace, tedy nutná komunikační potřeba. Konstatoval, že první skupina uživatelů komunikace jsou vlastníci a uživatelé (nájemci) objektů, které přímo sousedí s místními komunikacemi v P. ulici, nám. ■■■ a v M. ulici. Objekty jsou napojeny do těchto ulic, jedná se o vchody hlavní. Pokud tyto osoby užívají komunikaci pro příjezd k parkovacím místům na dalších pozemcích nebo v podzemních garážích, vzniklo toto připojení až v souvislosti s vybudováním zpevnění na dotčených pozemcích, tudíž mohly znát charakter užívání těchto pozemků před stavební změnou. Vjezd do podzemních garáží domu č. p. ■■■ a ■■■ v M. ul. byl zřízen současně se zpevněním na dotčených pozemcích, přičemž výstavba polyfunkčního objektu, jehož součástí jsou podzemní garáže, umožnila vznik a dokončila prostor mezi objekty; stavebníkem komunikace i objektů byla stejná osoba, jak vyplývá ze smlouvy ze dne 1. 4. 1993 a

rozhodnutí o umístění stavby ze dne 3. 7. 1995 či stavebního povolení pro I. etapu ze dne 26. 9. 1995. Další plochy pro stání motorových vozidel navázali jejich vlastníci až po vybudování zpevnění na předmětných pozemcích, všichni uživatelé mohli znát právní charakter provozu a měli možnost právně řešit dostupnost svých nemovitostí. K napojení objektu č. p. ■■■ na ■■■ silniční úřad zjistil, že tento dům je zakreslen na mapě z roku 1843. Jeho nutná komunikační potřeba musela být zajištěna již před výstavbou zpevnění na předmětných komunikacích, jediné napojení je přes pozemek parc. č. ■■■ průchodem domu č. p. 4 a zprovoznění komunikačního připojení přes předmětné pozemky představuje jen možnost dalšího propojení za účelem parkování, ovšem tato možnost vznikla v souvislosti s výstavbou zpevnění nebo později, přitom dopravní obslužnost byla zajišťována služebností, věcnými břemeny a smlouvami. Silniční úřad dále uvedl, že uspořádáním objektů vzniká prostor s jediným vjezdem z ulice Moskevská po komunikaci parc. č. ■■■, na přístupu je umístěna železná brána s automatickým ovládáním. Dospěl tedy k závěru, že prostor odpovídá pojmu dvůr, který může být považován za obdobný výraz pro pojem vnitroblok, o němž hovoří rozhodnutí o umístění stavby ze dne 3. 7. 1995 a stavební povolení pro I. etapu ze dne 26. 9. 1995, a proto se jedná o uzavřený prostor ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle silničního úřadu není rozhodné, že současná plocha celého dvora je složena z ploch více vlastníků a je větší než plocha předmětných pozemků. K rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 5. 1. 1998 o připojení komunikace vnitrobloku na síť místních komunikací silniční úřad uvedl, že stanovenou podmínku je třeba chápat jako reakci na požadavek žalobce na umožnění pěšího provozu ke vchodu obchodní pasáže, nikoli jako stanovení veřejnosti komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť pojem veřejně přístupná účelová komunikace byl do zákona zahrnut až v roce 2000. Text odpovídá úpravě práva vyplývající z věcného břemene dle smlouvy ze dne 1. 4. 1993, podle níž bylo zřízeno věcné břemeno veřejného užívání, přístupu a průchodu pro pěší veřejnost a příjezdu a výjezdu vozidel zásobování pro omezený počet oprávněných subjektů. Ke stanovisku silničního správního úřadu ze dne 15. 7. 2007 silniční úřad konstatoval, že není pro charakter stavby komunikace určující, rozhodující je vůle stavebníka. Stavebník komunikace manželé N. nestavěli komunikaci jako veřejně přístupnou každému, ale jako komunikaci v uzavřeném prostoru

4. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 7. 12. 2015 žalovaný prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že na základě žádosti ze dne 15. 10. 2008 a doplňku ze dne 15. 11. 2008
 - I. podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, deklaroval, že na pozemcích parc. č. ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■ v k. ú. L. se nachází veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, přičemž tento právní stav existoval již k datu 5. 1. 1998, a podle § 142 odst. 1 správního řádu a § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích deklaroval, že z hlediska pozemní komunikace nejde v případě účelové komunikace na předmětných pozemcích o uzavřený prostor nebo objekt.
5. Žalovaný dovodil, že silniční úřad nesprávně posoudil obstarané podklady pro rozhodnutí. K rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 5. 1. 1998 žalovaný uvedl, že se jednalo o povolení komunikačního připojení podle § 10 zákona o pozemních komunikacích, tudíž nebylo rozhodnuto o charakteru předmětné komunikace. Ovšem

skutečnost, že v době vydání rozhodnutí považoval silniční správní úřad pozemek parc. č. ■■■ za účelovou komunikaci a vyhradil si právo souhlasu při organizaci dopravy ve „vnitrobloku Moskevská“, považoval žalovaný za podstatné. Rozhodnutí bylo vydáno na základě žádosti tehdejšího vlastníka pozemku města Liberec, z čehož žalovaný dovozoval, že město Liberec jako vlastník pozemku a veřejnoprávní korporace považovalo připojovaný pozemek i městem vlastněné pozemky uvnitř „vnitrobloku ■■■“ za účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dále žalovaný korigoval zjištění silničního úřadu, že do doby realizace stavebních úprav na dotčených pozemcích neexistovala účelová komunikace. Z plánu města Liberec z roku 1901 žalovaný zjistil existenci přístupové komunikace v místě nynějších pozemků parc. č. a ■■■ (původně stavební pozemek parc. č. ■■■), což je zřejmé i z uliční mapy z roku 1947 i směrného plánu asanačního z roku 1954. Z těchto podkladů je patrná i existence části pozdějšího „vnitrobloku Moskevská“, do kterého není žádný jiný přístup. Existenci účelové komunikaci od nepaměti však žalovaný považoval za podstatnou pouze tehdy, pokud by nešlo vysledovat, kdy právní nástupce původní vlastníka sám souhlasil s existencí účelové komunikace, jako tomu následně bylo u města Liberec. Podle žalovaného silniční úřad správně posoudil existenci dvou znaků účelové komunikace, a to její stálost a patrnost v terénu, jakož i plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích, neboť komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků nemovitostí uvnitř tzv. „vnitrobloku M.“ a slouží ke spojení s ostatními komunikacemi. Při posouzení dalších dvou znaků účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zaujal žalovaný odlišný názor. Za podstatné žalovaný považoval uzavření kupní smlouvy mezi městem Liberec a J. N. dne 13. 10. 1992 a smlouvu o zřízení věcného břemene a její dodatek ze dne 14. 7. 1993, předmětem bylo zřízení věcného břemene veřejného užívání a vjezdu a výjezdu vozidel zásobování pro oprávněné osoby, přičemž smlouva se týká části stavební parc. č., kdy došlo k oddělení pozemku parc. č. a ■■■ z původní parc. č. ■■■. Tyto písemné projevy svědčí tomu, že pozemky, kterých se týkají, mají sloužit k veřejnému užívání minimálně v rozsahu v nich uvedených, s čímž bylo srozuměno jak město Liberec, tak manželé N. jako jejich vlastníci. Stavba polyfunkčního domu si totiž vyžádala novou úpravu komunikačního napojení tzv. „vnitrobloku M.“ s tím, že nešlo o stavbu uzavřeného areálu či objektu. Manželé N. respektovali smlouvy a nezastavěné části předmětných pozemků nechali oddělit, požádali o stavební povolení na stavbu přístupové komunikace, která byla povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 26. 9. 1995. Toto stavební povolení přitom vydal speciální stavební úřad příslušný podle předchozí právní úpravy § 3a odst. 2 zákona č. 135/1961. Tehdejší zákon odlišoval účelové komunikace sloužící ke spojení jednotlivých výrobních závodů nebo objektů a nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, které povoloval příslušný speciální stavební úřad, od účelových komunikací sloužících ke komunikačním účelům v uzavřených prostorech nebo objektech, které povoloval obecný stavební úřad, přičemž stejně je tomu podle současné právní úpravy. Také Magistrát města Liberec, stavební úřad, vydal dne 28. 7. 2004 kolaudační rozhodnutí na stavební úpravy s názvem „Polyfunkční dům L., M.ul. – komunikace, terénní a sadové úpravy – I. etapa“ v působnosti speciálního stavebního úřadu. Předmětné pozemky byly tehdy jako účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích užívány, i z hlediska stavebního práva šlo o stavbu účelové komunikace veřejně přístupné. V době, kdy na základě kupní smlouvy ze dne 9. 2. 2006 město Liberec nabylo pozemky parc. č.

■ a ■ a bylo vlastníkem dalších pozemků tzv. „vnitrobloku M.“, jeho orgán vykonávající v přenesené působnosti působnost silničního správního úřadu ve věcech účelových komunikací vydává dne 25. 6. 1997 vyjádření k návrhu dopravního režimu v dvorní části polyfunkčního domu Moskevská ul., ve kterém zmiňuje, že komunikace ve dvorní části má charakter účelové komunikace a je ze zákona přístupná, přičemž k případnému omezení veřejného provozu je třeba povolení silničního správního úřadu. Tento orgán potom dne 5. 1. 1998 vydal podle § 10 zákona o pozemních komunikacích rozhodnutí o připojení účelové komunikace na pozemku parc. č. ■ a objektů vnitrobloku na místní komunikaci ulici Moskevskou. Povolení bylo vydáno za podmínky, že se jedná o účelovou komunikaci s veřejným přístupem, případné úpravy či omezení podléhají souhlasu silničního správního úřadu, a za podmínky, že organizace dopravy ve vnitrobloku bude stanovena vlastníkem účelové komunikace po předchozím souhlasu dopravního inspektorátu policie a silničního správního úřadu. Žadatelem o povolení i jeho adresátem bylo město Liberec, což dokládá, že si jako vlastník bylo vědomo existence účelové komunikace a takto nakládalo. K tomuto datu tedy s jistotou existuje se souhlasem vlastníka města Liberec účelová komunikace na pozemcích parc. č. ■ v k. ú. L.

6. Okruh uživatelů komunikace byl široký, že jej nebylo možno uhlídat. Tento právní status je podle žalovaného závazný i pro budoucí majitele pozemků. I Magistrát města Liberec ve vyjádření ze dne 15. 7. 2004 konstatoval, že silniční správní úřad vydal rozhodnutí dne 5. 1. 1998 a z hlediska silničního provozu jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci s omezením pro vybraná vozidla a z hlediska pěšího provozu o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Naplnění znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby žalovaný dovodil na základě protokolu o ohledání tzv. „vnitrobloku Moskevská“ ze dne 21. 6. 2010 i na podkladě výpisů vlastnictví jednotlivých pozemků. Konstatoval, že komunikace na pozemcích slouží a sloužila ke komunikačnímu spojení s komunikacemi na ostatních pozemcích (parc. č. ■, ■, ■, ■ a ■ v k. ú. L.
7. 3) a komunikací na části pozemku parc. č. ■. Plní funkci komunikačního spojení s ostatními komunikacemi pro pozemky parc. č. 141/1 v části orientované do vnitrobloku, parc. č. ■, parc. č. ■ ve vztahu k dalšímu napojení k pozemku parc. č. ■ (s budovou č. p. ■) v části orientované do vnitrobloku, parc. č. ■ (s budovou č. p. ■) v části orientované do vnitrobloku s podzemními garážemi, parc. č. ■, ■ a ■ (s budovou č. p. ■), i s později oddělenými pozemky parc. č. XX, XX, XX a XX vzniklými dělením původního pozemku. Tyto nemovitosti nemají v uvedeném rozsahu žádné jiné komunikační napojení a neměly je ani v době, která je rozhodná pro posouzení žádosti. Jedná se o komunikační napojení na parkovací místa do podzemních prostor budovy s podzemními garážemi, zásobování provozovny a příjezd a přístup k obytnému domu č. p. ■. Žalovaný opětovně odkázal na projevy stran smlouvy o zřízení věcného břemene ze dne 1. 4. 1993, ve znění doplnku ze dne 14. 7. 1993, kde bylo upřesněno věcné břemeno veřejného užívání pro pěší veřejnost a vjezd a výjezd vozidel zásobování pro oprávněné osoby, které zatěžuje pozemky parc. č. ■ a ■. Ke specifikovaným nemovitostem neexistuje jiná alternativní pozemní komunikace, pro uvedené pozemky a stavby na nich je to jediná komunikační spojnice s místní komunikací v ulici M.. Ke smlouvě mezi městem Liberec a žalobcem ze dne 25. 7. 2007 žalovaný konstatoval, že byla uzavřena v době, kdy existovala účelová komunikace, na níž platilo právo obecného užívání, přičemž nikdy nebylo vydáno rozhodnutí

silničního správního úřadu o úpravě nebo omezení veřejného přístupu na komunikaci, jak jej předpokládal silniční správní úřad v rozhodnutí ze dne 25. 6. 1997. Žalovaný nakonec dovodil, že v případě stavby polyfunkčního domu a výstavby spojených staveb nešlo o vytvoření uzavřeného prostoru či objektu. Vždy se počítalo s tím, že do těchto prostor bude mít přístup veřejnost. Pod pojem dvora či uzavřeného objektu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích lze podřadit prostory, které jsou fyzicky uzavřeny takovým způsobem, že se do nich bez svolení vlastníka nelze dostat než překonáním překážky, nebo prostory, kde na vstupních koridorech bude umístěna cedule s nápisem zakazující vstup veřejnosti nebo také cedule budou rozmístěny. Nic takového v daném případě nebylo zjištěno, proto nelze považovat prostor za uzavřený, kde se nemůže volně pohybovat pěší veřejnost. Pokud byly na pozemní komunikaci umístěny závory, branky či dopravní značení omezující přístup, k jejich umístění bylo nutné pravomocné povolení silničního úřadu. Žalovaný uzavřel s tím, že byly kumulativně naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nejde o uzavřený prostor nebo objekt.

II. Žaloba

8. Ve včasné žalobě žalobce namítal, že se žalovaný nevypořádal s námitkami, které uplatňoval v průběhu správního řízení (neexistence komunikace v době, kdy ji zřídil investor; dopravní značení a technická zábrana nebyly umístěny protiprávně; přístup na účelové komunikace v uzavřených prostorech a objektech závislý na řešení v rámci občanskoprávních vztahů; investor komunikace realizoval technická opatření bránící veřejnému užívání vnitrobloku; uzavíral s městem jako dřívějším vlastníkem smlouvy o zřízení věcného břemene užívání pozemků vnitrobloku; rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 5. 1. 1998 bylo rozhodnutím o napojení komunikace, nedeclarovalo charakter komunikace; že komunikace neslouží jen potřebě vlastníka, ale i vlastníkům okolních nemovitostí, není rozhodující skutečností pro určení povahy komunikace jako veřejně přístupné; protokolem ze dne 21. 6. 2010 konstatováno, že se komunikace nachází v uzavřeném prostoru; jediný přístup, resp. průjezd do vnitrobloku od počátku zpřístupňován jen určitým osobám; při budování vnitrobloku se nepočítalo s veřejnou přístupností komunikace, jinak by nebyly uzavírány smlouvy o zřízení věcného břemene, chůze a jízdy; z ničeho nevyplývá, že vlastník vnitrobloku dal souhlas k obecnému užívání, užívání váže na určená pravidla; žalobce se v kupní smlouvě uzavřené s městem Liberec zavázal umožnit přístup k nájemním bytům ve vnitrobloku, jiné závazky nepřevzal). S těmito námitkami, ani skutkovým zjištěním silničního úřadu se žalovaný nevypořádal, proto je rozhodnutí nepřezkoumatelné.
9. Rozhodnutí žalovaného je podle žalobce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů také proto, že žalovaný neposkytnul výklad neurčitého právního pojmu uzavřený prostor nebo objekt ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný měl konkrétní skutková zjištění, která považoval za právně významná, subsumovat pod neurčitý pojem uzavřený prostor, a měl prokázat, že vnitroblok takovým uzavřeným objektem není a své skutkové zjištění a právní závěr uvést v odůvodnění.
10. Podle žalobce nebyly splněny podmínky § 90 odst. 1 písm. c) věta za středníkem správního řádu. Pokud žalovaný dospěl ke zcela odlišnému právnímu posouzení povahy předmětné komunikace, porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení a zákaz překvapivosti rozhodnutí. Pokud chtěl žalovaný zaujmout jiný právní názor, měl žalobce a další účastníky řízení na toto upozornit a umožnit jim vyjádřit se k tomuto

právnímu názoru, případně jim dát možnost navrhnout další důkazy k zamýšlené odlišné právní kvalifikaci.

11. Vzhledem k povaze deklaratorního rozhodnutí o existenci účelové komunikace, které zakládá překážku věci rozhodnuté, je třeba požadovat určitost, srozumitelnost výroku tak, aby nemohla v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde přesně daná účelová komunikace prochází, v jaké délce, šířce a po jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede. Těmto požadavkům rozhodnutí žalovaného nevyhovuje, žalovaný ve výroku I. uvádí, že se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, aniž by bylo konkrétně uvedeno, kde se na těchto pozemcích komunikace nachází.
12. Žalobce dále uvedl, že pro účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu platí výhradně soukromoprávní režim, neboť její užívání je plně v dispozici vlastníka komunikace. Uzavřenost prostoru může být fyzická nebo právní. Žalobce se dovolával rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Na druhou stranu i oplocený areál, kde jsou nemovitosti různých vlastníků, a byl od nepaměti opatřen závorou, může být napojen veřejně přístupnou účelovou komunikací. Podle žalobce je třeba posuzovat uzavřenost prostoru jako celku, nikoli uzavřenost či naopak přístupnost pouze konkrétní cesty. Nelze odhlédnout od toho, o jaký konkrétní areál se jedná a zda je reálné, aby byl volně přístupný ze strany veřejnosti. Žalovaný odůvodňuje neexistence uzavřeného areálu pouze tím, že vnitroblok je přístupný pro pěší veřejnost, což je v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Navíc celé správní řízení bylo vedeno nikoli z důvodu omezení přístupu chodců, nýbrž omezení vjezdu motorových vozidel.
13. V dalším žalobním bodu žalobce brojil proti naplnění znaků účelové komunikace. Žalovaný se nezabýval existencí komunikace ve smyslu její zákonné definice. Zjištěné okolnosti nesvědčí jednoznačně tomu, že by žalobce či právní předchůdci trpěli užíváním pozemku nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět vzhledem ke svým soukromoprávním závazkům, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141. Žalovaný byl povinen zkoumat souhlas vlastníka, a to, zda byl charakteru veřejnoprávního či spíše charakteru soukromoprávního, a v pochybnostech rozhodnout ve prospěch vlastníka komunikace. Byl to vlastník pozemku, kdo požádal o schválení realizace vybudování komunikační sítě na vlastní náklady, přičemž od počátku omezoval vjezd do vnitrobloku zábranami, věcnými břemeny, dopravním značením a přístup byl omezený na vlastnictví přilehlých nemovitostí. Tato zjištění ukazují na soukromoprávní povahu souhlasu vlastníka. Ani dřívější souhlas města L. k vybudování dopravní cesty poskytnutý v rámci územního či stavebního řízení nemůže svědčit o jeho veřejnoprávní povaze. Žalobce nesouhlasil s tím, že žalovaný dovozoval souhlas vlastníka pozemku z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 1. 1998 a vyjádření stavebního úřadu ze dne 25. 6. 1997. Nejednalo o rozhodnutí, ale vyjádření ve smyslu § 9 správního řádu, z nichž není zřejmé, proč byla vnitrobloková plocha označena za účelovou komunikaci, když nebyla napojena na síť místních komunikací. Ve vztahu k rozhodnutí ze dne 5. 1. 1998 žalovaný nepřihlédl k tomu, že město L. uzavřelo s žalobcem směnnou smlouvu, v níž zřídilo po sporných pozemcích věcné břemeno ve prospěch soukromých vlastníků a nájemníku domu č. p. ■■■■, které spočívalo v bezplatném právu chůze. Rovněž smlouvy o zřízení věcného břemene z roku 1993 zatížily předmětné pozemky právem určených osob k vjezdu a

výjezdu. Také při koupi pozemků parc. č. ■■■ a ■■■ bylo v kupní smlouvě z roku 2008 uvedeno, že tyto pozemky nejsou oprávněny užívat pozemky parc. č. ■■■, ■■■ a ■■■. Není zřejmé, proč tyto důkazy, z nichž vycházel správní orgán I. stupně, žalovaný opomenul. Rovněž se nevěnoval tomu, že dopravní cesta nemůže zabírat celý pozemek. Správní orgán I. stupně z provedených důkazů a existence zábran u vjezdu do vnitrobloku podle názoru žalobce správně dovodil, že prvotním záměrem vlastníka, který neumožnil užívání předmětné komunikaci (a byl potvrzen i dalšími vlastníky), nebylo veřejné darování.

14. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

III. Vyjádření žalovaného

15. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný navrhoval, aby soud žalobě nevyhověl, a to z důvodů uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

16. Osoba zúčastněná na řízení 6. (JUDr. M.N. k žalobě uvedla, že účelová komunikace existovala již dříve, než došlo k jejímu poslednímu stavebnímu provedení v souvislosti s novou výstavbou v sousedství. Správně bylo zjištěno, že vnitroblok a přístup do něj existovaly již v roce 1843. Uvedená komunikace byla zachycena i roku 1901, což plyne z uliční mapy z roku 1957 a asanačních podkladů z roku 1954. Nikdy nebylo rozhodnuto o umístění dopravního značení příslušným úřadem, protiprávním umístěním dopravního značení nepochybně vlastníka najevo žádnou vůli projevovat nemůže. Nesprávné je žalobcovo východisko, že přístup na účelové komunikace v uzavřených prostorech je závislý na řešení v rámci občanskoprávních vztahů, neboť účelová komunikace v uzavřeném prostoru je stále institutem veřejného práva. Stanovisko, že jediný vjezd do vnitrobloku byl od počátku zpřístupňován pouze určitým osobám, nemá oporu ve spise. Vnitroblok byl vytvořen tak, že je obestavěn vyšším počtem staveb, které mají různé vlastníky, ani prostor vnitrobloku není jediným pozemkem jednoho vlastníka, ale je tvořen celou řadou pozemků různých vlastníků. Pokud se žalobce v žalobě označuje za vlastníka vnitrobloku, není to pravda. Rozhodnutí žalovaného není překvapivé, ale reflektuje vývoj celého řízení. Žalobce věděl, co je předmětem odvolacího řízení, nic mu nebránilo, aby se ho zúčastnil. Jím citovaný judikát se týká radikální změny právního názoru správního úřadu v rámci řízení v jedné instanci. Vymezení komunikace na pozemcích nebylo zapotřebí, neboť dotčené pozemky svými rozměry a tvarem slouží komunikačním účelům celé. K argumentaci uzavíranými smlouvami o věcných břemenech osoba zúčastněná 6. konstatovala, že tyto smlouvy jsou v části, která se týká věcných břemen, vesměs neplatné, a proto nebyly zapsány do katastru nemovitostí. Svým způsobem představují argument ve prospěch žalovaného o potřebě a souhlasu s veřejným užíváním, neboť se v nich město L.snažilo vytvořit věcné břemeno, kde oprávněnou stranou by byla veřejnost, tedy vytvořit soukromoprávní cestou veřejné užívání. Takového účelu však v souladu se zákonem dosaženo být nemůže. Osoba zúčastněná 6. proto vyjádřila přesvědčení, že napadené rozhodnutí je zákonné.
17. K žalobě se dále vyjádřila zúčastněná osoba 5. (J.O.), který je spoluvlastníkem jednotek v domě č. p. ■■■ na pozemku parc. č. ■■■ a spoluvlastníkem parc. č. ■■■. Osoba zúčastněná na řízení 5. zdůraznila, že zrušením napadeného rozhodnutí by byla na

svých právech dotčena, neboť na pozemcích, které jsou předmětem řízení, se nachází jediná přístupová komunikace k bytu. Co se týče naplnění zákonných znaků veřejné účelové komunikace, uvedla, že prvé dvě, tedy stálost a patrnost terénu a splnění účelu dle zákona o pozemních komunikacích, nebyly sporné od počátku. Žalovaný se podrobně vypořádal s námitkou neexistence komunikace před vlastnictvím manželů N., když odkázal na plán města L. z roku 1901, který do řízení doložila zúčastněná osoba, a rovněž na pouliční mapu z roku 1947, z nichž je zřejmé, že v již tuto dobu přístupová komunikace v místě nynějších pozemků parc. č. ■■■ a ■■■ existovala. Žalovaný zdůraznil, že rozhodný je okamžik, kdy právní nástupce původního vlastníka, tedy veřejnoprávní korporace město Liberec vyslovilo souhlas s existencí účelové komunikace. Osoba zúčastněná 5. odkázala na judikaturu Nejvyššího soudu týkající se užívání cesty od nepaměti. K otázce souhlasu vlastníka s obecným užíváním osoba zúčastněná zopakovala, že dle jejího názoru lze označit přístupovou cestu z roku 1901 totožnou s umístěním předmětné komunikaci, jde o užívání cesty od nepaměti. Bez ohledu na otázku užívání cesty od nepaměti či souhlas manželů N. je třeba upozornit na rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 15. 1. 1998, kterým argumentoval žalovaný. Magistrát města Liberec se tedy v minulosti vyjádřil k předmětné komunikaci tak, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Neveřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout z veřejně přístupné účelové komunikace pouze z důvodu, že na ní byla umístěna závora a dopravní značení, které omezuje veřejné užívání, jak učinil žalobce. Podstatné je, že na pozemek umístěná pevná překážka (závora) byla nainstalována žalobcem, když předchozí vlastníci manželé N. žádnou pevnou překážku na předmětnou komunikaci neumístili. Napadené rozhodnutí podrobně rozebírá skutkový stav a zabírá se dříve uzavíranými věcnými břemeny. Dle názoru žalovaného svědčí tomu, že pozemky, kterých se zřízená věcná břemena týkají, mají sloužit k veřejnému užívání minimálně v rozsahu v nich uvedených, s čímž bylo srozuměno jak město Liberec, tak manželé N. jako vlastníci. Pokud jde o stavbu polyfunkčního domu, která si vyžádala novou úpravu komunikačního napojení „vnitrobloku M.“, nejednalo se o stavbu uzavřeného areálu či objektu, což investoři dle uvedené smlouvy plně respektovali. Kroky a projevy města Liberec při uzavírání smluv o věcném břemenu svědčí o tom, že bude zřízena veřejná účelová komunikace bez ohledu na stavební provedení. Žalovaný uvedl skutečnosti, které prokazují, že město Liberec jako vlastník předmětných pozemků souhlasilo s jejich veřejným užíváním, tedy s tím, že jde o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v době, kdy již reálně existovala. Jednalo se přitom o veřejnoprávní korporaci, nikoli o osobu soukromého práva, souhlas nelze odvolat. Rozhodnutí žalovaného pak není nepřezkoumatelné, pokud jde o otázku vymezení uzavřeného objektu nebo prostoru. Žalovaný se touto otázkou zabýval, přičemž uvedl, že se vždy počítalo s tím, že do prostor vnitrobloku bude mít veřejnost přístup, a konstatoval, že ne každý domovní dvůr je z hlediska pozemní komunikace uzavřeným objektem či prostorem. Judikatura v souvislosti s komunikací v uzavřeném prostoru uvádí zejména cesty v oploceném či branou uzavíraném areálu fotbalového stadionu, průmyslového podniku, prostor nádraží či letišť. Podstatným znakem uvedeným v samotné definici je, že slouží k potřebě vlastníka nebo provozovatele. Zde je charakter prostoru jiný, zejména proto, že předmětná komunikace neslouží pouze k potřebě vlastníka, nýbrž všem obyvatelům okolních nemovitostí, kteří nemají jinou možnost přístupu ke svým nemovitostem než po předmětné nemovitosti. Silniční úřad argumentaci o uzavřeném

prostoru postavil na užití slova dvůr ve stavebním povolení ze dne 26. 9. 1995, zcela přitom pominul rozhodnutí ze dne 15. 1. 1998, které označilo předmětnou komunikaci za veřejně přístupnou. Za uzavřený prostor nelze považovat prostor, kde se veřejnost může volně pohybovat. Žalovaný správně vyhodnotil, že pokud by byly na předmětné komunikaci umísťovány závory, branky či dopravní značení, pak by k jejich umístění bylo nutné pravomocné povolení silničního správního úřadu. Osoba zúčastněná 5. nesouhlasila s názorem žalobce, že v aktuální věci není rozhodující, že komunikace neslouží pouze potřebám vlastníka. Je třeba vycházet z primárního účelu účelové komunikace, kterým je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde není jiná alternativa přístupu, o které by se dalo rozumně uvažovat a kde přístup není upraven institutem soukromoprávního charakteru. Osoba zúčastněná 5. zdůraznila, že v jejím případě se jedná o přístup k bytu, přičemž žádné alternativní cesty neexistují a neexistuje ani možnost úpravy. Silniční úřad v rozhodnutí nesprávně dovodil možné připojení nemovitostí před pozemek parc. č. [REDAKCE] průchodem přes č. p. [REDAKCE], tedy přístupem na nám. Dr. E. Beneše. Silniční úřad nezohlednil současný stav a svoje předchozí rozhodnutí, ve kterém uvedl, že objekt č. p. 37 není připojen přímo na žádnou z okolních komunikací. V současné době již žádný přístup přes pozemek parc. č. [REDAKCE] není. Rozhodnutí žalovaného není ani překvapivé, argumentace žalobce specifikovaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu není případná, neboť žalovaný rozhodoval na základě stejného skutkového stavu jako silniční úřad, pouze zaujal jiný právní názor ohledně charakteru veřejné komunikace. Žalobce měl nepochybně možnost se k věci před vydáním rozhodnutí žalovaného vyjádřit. Na základě uvedené argumentace považovala osoba zúčastněná 5. podanou žalobu za nedůvodnou.

V. Posouzení věci krajským soudem

18. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích žalobních bodů, kterými je vázán v duchu dispoziční zásady, jíž je správní soudnictví ovládáno, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s.
19. K projednání žaloby bylo nařízeno ústní jednání, při němž žalobce setrval na svých argumentech. Žalovaný uvedl, že námitky procesních pochybení nejsou důvodné. Odmítnul, že by v rozhodnutí nevyložil, co je třeba rozumět pod pojmem uzavřený prostor nebo objekt a že by neodůvodnil, proč posuzovaný vnitroblok takovým prostorem není. Napadené rozhodnutí rovněž není nepředvídatelné, neboť žalovaný pouze jinak právně posoudil skutečnosti zjištěné již prvostupňovým orgánem, žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věcech sp. zn. 28 Cdo 1109/2013 a 30 Cdo 1128/2012, které je na místě analogicky aplikovat. Právní zástupce osob zúčastněných na řízení 1., 2., 3. a 4. doplnil, že pro zrušení rozhodnutí žalovaného nejsou procesní ani hmotněprávní důvody, komunikace byla dlouhodobě užívána jako spojení pasáže mezi ulicemi M. a P..
20. Nejprve se musel soud vypořádat s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum správního rozhodnutí je z podstaty věci možný jen tehdy, je-li rozhodnutí přezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí ať již pro nesrozumitelnost, či nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

představuje natolik závažnou vadu, že k ní je soud povinen přihlídnout *ex officio*, tedy i bez námítky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, publ. ve Sb. NSS č. 359/2004, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné též na www.nssoud.cz).

21. Z § 68 odst. 3 správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Správní soudy setrvale judikují, že dílčí nedostatky odůvodnění nezpůsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Na tomto místě považuje soud za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinnost správního orgánu své rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou jednotlivou námitku. Správní orgán může na určitou námitku či argumentaci reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy (minimálně *implicite*) vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na jednotlivý argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí způsobuje jeho nezákonnost či dokonce nepřezkoumatelnost. Takový přístup by mohl zejména u velmi obsáhlých podání vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivy a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13).
22. V projednávaném případě má soud za to, že z rozhodnutí žalovaného lze seznat, jak bylo ve věci rozhodnuto, výrok je určitý a koresponduje mu odůvodnění. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, jaké skutkové okolnosti vzal žalovaný za prokázané a na základě jakých podkladů, jakými úvahami se přitom řídil a jak celou věc právně posoudil. Je zřejmé, jaký skutkový stav ze shromážděných podkladů žalovaný vyvodil (viz podrobný rozbor rozhodných skutkových okolností týkajících se vývoje majetkoprávních vztahů k dotčeným pozemkům a rozhodování správních orgánů v souvislosti s výstavbou tzv. vnitrobloku Moskevská a vybudováním komunikačního spojení na str. 11 až 13), jakým dílčím způsobem korigoval skutková zjištění silničního úřadu (viz závěry k existenci přístupové komunikace před stavebními úpravami investora na str. 10 a 11). V odůvodnění žalovaný uvedl, jaké podklady považoval na rozdíl od silničního úřadu za ty určující pro naplnění zákonných znaků účelové komunikace. Přezkoumatelným způsobem žalovaný vyjádřil také úvahy, které jej vedly k závěru ohledně naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace, především tedy souhlasu předchozího vlastníka města Liberec a nutné komunikační potřeby pro určité vlastníky okolních nemovitostí. Odůvodnění obsahuje podrobný rozbor konkrétních smluv o zřízení věcného břemene, žalovaný je hodnotí jednotlivě, ale i v souvislosti s vydávanými správními rozhodnutími. Žalovaný se vypořádal s odvolacími námitkami a dle přesvědčení soudu jeho rozhodnutí obsahuje ucelenou skutkovou i právní argumentaci, na základě které žalovaný svůj odlišný právní závěr postavil. Ostatně žalobce se závěry žalovaného polemizuje v dalších žalobních bodech, v nichž vyjadřuje konkrétní důvody, pro které s hodnocením jednotlivých podkladů a právními závěry žalovaného nesouhlasí.
23. Rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné ani proto, že by žalovaný rezignoval na řádné zdůvodnění neurčitého pojmu uzavřený prostor nebo objekt ve smyslu § 7 odst. 2

zákonu o pozemních komunikacích. Rozhodnutí obsahuje na str. 17 dostatečné přiblížení tohoto zákonného pojmu, když na obecné úvahy obsažené v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný navázal i obecnou argumentací důvodovou zprávou k uvedenému ustanovení, jež obsahuje příkladný výčet prostorů, které lze pod pojem podřadit. Zároveň žalovaný uvedl, že uzavřenost takového prostoru může být fyzická či právní a popsal, co tím míní. Rovněž obecně odůvodnil, že účelová komunikace ve smyslu uvedeného ustanovení, která není veřejně přístupná, nemůže vzniknout tak, že ji vlastník dosud veřejně přístupné účelové komunikace uzavře bez příslušného veřejnoprávního povolení. Žalovaný následně popsal konkrétní důvod, pro který má za to, že se v dané věci nejedná o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu. Tím důvodem podle žalovaného bylo, že se od počátku počítalo s přivolením pohybu veřejnosti do prostor tzv. vnitrobloku. Současně žalovaný konstatoval, že prostor nelze považovat za uzavřený proto, že na pozemní komunikaci byly umístěny závory, branky či dopravní značení omezující přístup bez rozhodnutí silničního úřadu. Tyto závěry žalovaného žalobce konkrétně rozporuje a uvádí pro svůj postoj skutkové i právní argumenty. I to svědčí o tom, že napadené rozhodnutí je plně přezkoumatelné.

24. Důvodnou soud neshledal ani námitku nesprávného procesního postupu žalovaného, ve které žalobce namítal vybočení z rámce ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) věty za středníkem správního řádu.
25. Dle uvedeného ustanovení platí, *[j]estliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.* Citované ustanovení vyjadřuje, že odvolací řízení je postaveno na apelačním principu, který umožňuje s určitými omezeními odvolacímu orgánu ve věci rozhodnout. Omezující podmínka za středníkem zamezuje překvapivým rozhodnutím, která by v rozporu se zásadou dvojinstančnosti zabránila účastníku řízení, jemuž je ukládána povinnost, odvolat se. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nemusí odvolací orgán postupovat v případě, že v odvolacím řízení nedoplnil žádné podklady rozhodnutí a vychází ze spisového materiálu shromážděného v prvním stupni správního řízení.
26. V posuzovaném případě žalovaný ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu postupoval a výzvou ze dne 8. 10. 2015 umožnil účastníkům řízení, aby se před vydáním rozhodnutí v odvolacím řízení seznámili se shromážděnými podklady a vyjádřili se k nim ve stanovené lhůtě, a případně aby v této lhůtě učinili návrhy na doplnění dokazování. Žalobce se tak mohl znovu vyjádřit ke všem ve spisu shromážděným podkladům (lze připomenout, že žalobce se k celé věci podrobně vyjádřil již ve své odvolací replice ze dne 3. 12. 2014) a s ohledem na obsah spisu a uplatněné odvolací námitky ve stanovené lhůtě znovu reagovat třeba i dalšími důkazními návrhy, které by podpořily jím dlouhodobě zaujímaný postoj. Žalobce se mylí, pokud z § 90 odst. 1 písm. c) věta za středníkem správního řádu dovozuje bezvýhradnou povinnost žalovaného sdělit účastníkům řízení svůj odlišný právní názor na charakter posuzované pozemní komunikace a tzv. vnitrobloku Moskevská před vydáním rozhodnutí o odvolání.

Žalobce i další účastníci správního řízení si byli velmi dobře vědomi toho, jaké otázky (skutkové i právní) jsou v několik let trvajícím řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 7 odst. 1, odst. 2 zákona o pozemních komunikacích řešeny, a že výsledkem řízení bude deklaratorní určení sporného charakteru předmětné komunikace a tzv. vnitrobloku. Ze strany žalovaného se nejednalo o překvapivé rozhodnutí ve smyslu judikatury, které se žalobce dovolával. Žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 7 As 59/2008-85, mířil na zvláštní situaci, kdy mělo být účastníku řízení umožněno vyjádřit se k zamýšlenému jinému právnímu názoru odvolacího orgánu a případně navrhnout další důkazy ke specifickým skutkovým otázkám spojeným se zamýšlenou odlišnou právní kvalifikací, jimiž se buď vůbec, či v potřebné míře orgán prvního stupně nezabýval. O takový případ se ale nejednalo, žalobci nebylo postupem žalovaného upřeno před vydáním rozhodnutí o odvolání vyjadřovat se k rozhodným skutkovým okolnostem a navrhnout důkazy relevantní pro učinění závěru o sporné povaze komunikace, resp. tzv. vnitrobloku dle § 7 odst. 1, resp. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

27. Pro posouzení dalších žalobních námitek považuje soud za potřebné shrnout právní úpravu účelových komunikací obsaženou v zákoně o pozemních komunikacích.
28. Institut obecného užívání účelové komunikace je zakotven v § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a představuje právo každého užívat účelovou komunikaci k obvyklým účelům obvyklým způsobem. Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace jednou z kategorií pozemních komunikací, která může být na rozdíl od ostatních pozemních komunikací ve vlastnictví fyzické či právnické osoby (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Vlastník účelové komunikace je její veřejnou přístupností, a tedy obecným užíváním, které spadá pod pojem veřejného užívání, na svém vlastnickém právu k ní omezen.
29. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *[ú]čelová komunikace je 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 České republiky 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.*
30. Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích *[ú]čelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.*
31. Veřejně přístupná účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku (na rozdíl od ostatních kategorií dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) postačuje naplnění jejích definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje se vydání správního rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, publ. ve Sb. NSS č. 2012/2010,

či ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21).

32. První znak veřejně přístupné účelové komunikace vyplývá z definice pozemní komunikace v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích - musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci. Účelová komunikace nemusí být zpevněná, nemusí se jednat o stavbu v občanskoprávním smyslu, účelovou komunikací může být přímo pozemek, resp. jeho určitá část, která je jako dopravní cesta užívána.
33. Také druhý znak je uvedený v zákoně, konkrétně v jeho § 7 odst. 1, a je jím zákonný účel komunikace, tedy zda pozemní komunikace 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.
34. V souzené věci není sporu o naplnění prvních dvou znaků účelové komunikace, tedy že se jedná o komunikaci v terénu zřetelnou (zpevněnou, tvořenou zámkovou dlažbou, jak o ní bylo rozhodnuto rozhodnutím o využití území ze dne 3. 7. 1995 a stavebním povolením ze dne 26. 9. 1995), užívanou, která zajišťuje komunikační napojení podzemních garáží domu č. p. 637, dalších zpevněných ploch určených pro parkování, domu č. p. ■■■, nákladové rampy, průchodu pro pěší, atd.
35. Namítal-li žalobce, že z pohledu vymezení účelové komunikace není výrok I. rozhodnutí žalovaného dostatečně určitý a konkrétní, neboť nevymezuje, kde přesně se účelová komunikace na dotčených pozemcích žalobce nachází, nemohl mu soud přisvědčit. Z výroku vyplývá, že jako účelová komunikace slouží označené pozemky jako celek. Ze spisového materiálu (především z protokolu o ohledání a při něm pořízené fotodokumentace a snímků katastrální mapy) vyplývá, že takového přesného určení pozemní komunikace co do délky, šířky a vymezení konkrétních částí pozemků nebylo třeba. Dotčené pozemky, na nichž se posuzovaná komunikace vytvořená zpevněním zámkovou dlažbou nachází, svými rozměry a tvarem (zejména pozemky parc. č. ■■■ a ■■■ slouží vymezeným dopravním účelům celé. Žalobcův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014-68, není případný, neboť v nyní souzené věci nebyl spor o to, kudy komunikace po jednotlivých pozemcích vede, nejednalo se o problematiku založení překážky věci pravomocně rozhodnuté předchozím pravomocným rozhodnutím deklarujícím existenci účelové komunikace veřejně přístupné. Ve věci řešené Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, šlo rovněž o situaci odlišnou, kdy byl posuzován pozemek v podobě několik metrů dlouhého zatravněného pásu, a správní orgány zpochybňovaly zřetelnost cesty v terénu. Naopak v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, nebylo o patrnosti vyjeté cesty na rovněž zatravněném pozemku sporu. V žalobcově případě ale nejde o problematiku znatelnosti cesty v terénu, jak o nich hovoří žalobcem uváděné obecné teze a jím označená judikatura. Ostatně žalobce ani neuváděl, že by posuzovaná komunikace zabírala pouze některé části předmětných pozemků.

36. Dále soud v obecné rovině uvádí, že veřejně přístupná účelová komunikace může existovat i na pozemku, který je v soukromém vlastnictví, proto s ohledem na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je jejím dalším znakem souhlas vlastníka tohoto pozemku (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a bohatou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, publ. pod ve Sb. NSS č. 1486/2008, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod ve Sb. NSS č. 2028/2010).
37. Posledním znakem účelové komunikace veřejně přístupné ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je nutnost komunikační potřeby - konkrétní cesta musí být pro dopravu v určitém místě skutečně nezbytná, nikoli pouze tzv. „cestou z pohodlí“, přičemž tento znak musí být naplněn vždy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, z poslední doby usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76).
38. Zmíněné dva poslední znaky účelové komunikace je třeba odlišovat. Znak souhlasu vlastníka je znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty, je nutné zhodnotit, zda byl souhlas vlastníka (byť konkludentní) udělen k veřejnému užívání cesty blíže neurčenému okruhu osob, tj. veřejnosti. Oproti tomu znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy jen ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro které cesta představuje nutné komunikační spojení (v podrobnostech viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. ve Sb. NSS č. 3371/2016).
39. Právě posouzení znaku poskytnutí souhlasu vlastníka předmětné komunikace ze strany žalovaného žalobce ve své podstatě zpochybňuje.
40. Jak již soud uvedl, při hodnocení, zda byl s veřejným užíváním komunikace udělen jejím vlastníkem (či jeho právním předchůdcem) souhlas, je třeba zohlednit, zda vlastník komunikace umožnil v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti) či zda komunikaci mohly užívat pouze konkrétní osoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). A jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, „[n]ěkde 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. Ostatně i Nejvyšší správní soud judikoval, že „konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS). 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).“
41. Se shora vytýčenými otázkami se dle názoru soudu žalovaný zcela dostatečně a

správně vypořádal. Výhrady, které žalobce uplatňuje vůči posouzení souhlasu s veřejným užíváním a v kterých se dovolává okolností, za nichž byla komunikace – zpevnění zámkovou dlažbou na dotčených pozemcích – vybudována jejím stavebníkem (původní vlastník pozemků Jana N.), nemohou závěry žalovaného vyvrátit. Vydání rozhodnutí o umístění stavby dvorní části a trafostanice ze dne 3. 7. 1995, č. j. SÚ/2/1799/95/Dv, (stavba dle tohoto rozhodnutí obsahovala zádlažbu horní a střední části dvora a příjezd pro jízdu vozidel mj. pro vjezd k rampě stávajícího objektu žalobce a na parkoviště polyfunkčního domu) a stavebního povolení ze dne 26. 9. 1995, č. j. OD/1290/95-Ve, (jímž byla povolena stavba polyfunkčního domu v Moskevské ulici – komunikace, terénní a sadové úpravy – I. etapa, ve kterém je uvedeno, že vjezd do dvora je řešen jednoproudou vozovkou a pojížděná část dvora je tvořena zámkovou dlažbou), k žádosti manželů N., a stavba komunikace na uvedených pozemcích na jejich náklady značí jen to, že komunikace byla vybudována a byla ve vlastnictví fyzické osoby. Tyto skutečnosti však samy o sobě nemohou vyloučit charakter komunikace jako účelové komunikace veřejně přístupné. Ta totiž může být vybudována a vlastněna fyzickou osobou (viz bod 34.). Ve zmíněných rozhodnutích jsou sice zaznamenány snahy tehdejšího stavebníka a vlastníka předmětných pozemků omezit vjezd vozidel do tzv. vnitrobloku na vlastníky přilehlých nemovitostí, jak na to žalobce poukazuje (rozhodnutí o umístění stavby ze dne 3. 7. 1995 zmiňuje, že vjezd do vnitrobloku bude povolen pro zásobování vozidly do 6 t a že součástí projektové dokumentace bude světelná signalizace k regulaci dopravního provozu a návrh dopravního režimu), stejně tak vyjádření silničního správního úřadu ze dne 25. 6. 1997 k dopravnímu režimu v dvorní části polyfunkčního domu v Moskevské ulici dokumentuje, že tehdejší stavebník počítal s umístěním brány na vjezd do tzv. vnitrobloku, nicméně tyto snahy se týkaly jen regulace vjezdu vozidel, přičemž rozhodnutí o omezení vjezdu nebylo silničním úřadem nikdy vydáno.

42. Žalovaný podle názoru soudu správně vyhodnotil, že již z obsahu kupní smlouvy uzavřené mezi městem Liberec a J. N. dne 13. 10. 1992 a smlouvy o zřízení věcného břemene a jejího dodatku ze dne 14. 7. 1993, jejichž předmětem bylo zřízení věcného břemene veřejného užívání a vjezdu a výjezdu vozidel zásobování pro oprávněné osoby (přičemž smlouva se týká částí stavební parc. č. 145, kdy došlo k oddělení pozemku parc. č. ■■■ a ■■■ z původní parc. č. ■■■) lze dovodit svolení obou subjektů, tedy jak původního vlastníka Jany N., tak města Liberec k tomu, aby pozemky sloužily veřejnému užívání – přístupu a průchodu pěší veřejnosti, současně mělo být zřízeno věcné břemeno vjezdu a výjezdu vozidel zásobování (tedy zjevně neurčitěmu okruhu vozidel) pro potřeby uživatelů provozoven v objektech na sousedních pozemcích. Žalovaný se nevyjadřoval k platnosti těchto smluv, které jsou bezesporu institutem soukromého práva, v tom lze žalobci přisvědčit. Za rozhodující vzal ze smluv jednoznačně plynoucí vůli obou subjektů k tomu, aby byly uvedené pozemky veřejnosti přístupné, s tímto hodnocením se soud plně ztotožnil. Smluvními stranami zvolený instrument soukromého práva lze považovat za problematický, jak případně uvádí zúčastněná osoba na řízení 6. (JUDr. M.N.), neboť soukromoprávní cestou nelze vytvořit veřejné užívání. Oprávněným z věcného břemene může být jen určitá osoba nebo může být věcné břemeno zřízeno ve prospěch určité nemovitosti (*pozn. soudu* ve smlouvě o zřízení věcného břemena a jejím dodatku přitom nebyly uvedené oprávněné osoby, v jejichž prospěch mělo být smluvními stranami zřízeno věcné břemeno přístupu), věcné právo cesty je možné jen pro konkrétní osoby, které by byly jeho

nositeli, nikoliv pro osoby blíže neurčené, je-li vlastníkem pozemku připuštěno jeho užívání komukoliv, jde právě o obecné užívání (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2002, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002).

43. Žalovaný příhodně uvedl, že stavba polyfunkčního domu si vyžádala novou úpravu komunikačního napojení tzv. vnitrobloku M., od počátku nešlo o stavbu uzavřeného areálu či objektu, kam by neměla veřejnost přístup, a v projektové dokumentaci J.N. respektovala uzavřenou smlouvu o zřízení věcného břemene, nebyly zastavěny pozemky nutné k využití sousedících nemovitostí a jejich zásobování (viz rovněž účel stavby polyfunkčního domu v M. ulici – komunikace, terénní a sadové úpravy – I. etapa dle projektové dokumentace, v níž se hovoří o zajištění pobytu návštěvníků a také umožnění průchodu do polyfunkčního domu). Stavebníci manželé N. poté požádali o stavební povolení na stavbu přístupové komunikace, stavba byla povolena již shora zmíněným rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 26. 9. 1995. Žalovaný rovněž nepřehlédl, že toto stavební povolení vydal Magistrát města Liberec jako speciální stavební úřad příslušný podle předchozí právní úpravy § 3a odst. 2 zákona č. 135/1961 Sb., zákona o pozemních komunikacích (silniční zákon). Přílehlavě žalovaný argumentoval tím, že tehdy platný zákon o pozemních komunikacích rozlišoval účelové komunikace sloužící ke spojení jednotlivých výrobních závodů nebo objektů a nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, které povoloval příslušný speciální stavební úřad (§ 3a odst. 2, § 16, § 22 odst. 2), od účelových komunikací sloužících ke komunikačním účelům v uzavřených prostorech nebo objektech, které povoloval obecný stavební úřad (§ 22 odst. 1, odst. 3). Rovněž kolaudační rozhodnutí ze dne 28. 7. 2004, č. j. SUUR/7120/2707/R/04-Vá, na stavební úpravy s názvem „Polyfunkční dům L., M. ul. – komunikace, terénní a sadové úpravy – I. etapa“ vydal Magistrát města Liberec, stavební úřad, v působnosti speciálního stavebního úřadu podle § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích. Povolení stavby komunikace ve vlastnictví fyzické osoby speciálním stavebním úřadem dle § 120 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve spojení s příslušnými ustanoveními zákona o pozemních komunikacích, či naopak obecným stavebním úřadem, je skutečnost, kterou za významnou pro posouzení charakteru účelové komunikace považuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22). Jak plyne i ze zmíněných rozhodnutí, komunikace byla vnímána jako účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a takto o ní bylo z hlediska stavebního práva také rozhodováno.
44. Tomuto posouzení nasvědčuje i souhlasné vyjádření silničního správního úřadu ze dne 25. 6. 1997 k návrhu dopravního režimu v dvorní části polyfunkčního domu v M. ulici, hovořící o tom, že komunikace ve dvorní části má charakter účelové komunikace podle § 7 zákona o pozemních komunikacích, která je ze zákona veřejně přístupná s tím, že k případnému omezení veřejného provozu je třeba povolení silničního správního úřadu. Na uvedené vyjádření navazuje rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 5. 1. 1998 podle § 10 zákona o pozemních komunikacích o připojení účelové komunikace na pozemku parc. č. ■■■ a objektu tzv. vnitrobloku na místní komunikaci ulici Moskevskou, vydané za podmínky, že jde o účelovou komunikaci s veřejným přístupem a případné úpravy či omezení podléhají souhlasu silničního správního úřadu, a za podmínky, že organizace dopravy ve vnitrobloku bude stanovena vlastníkem účelové komunikace po předchozím souhlasu dopravního inspektorátu policie a silničního správního úřadu. Žadatelem o povolení i jeho adresátem bylo město Liberec,

z čehož žalovaný správně dovodil, že si jako tehdejší vlastník muselo být vědomo existence účelové komunikace a takto s ní také nakládalo. Soud souhlasí s žalovaným, že k tomuto datu existuje se souhlasem vlastníka města Liberec účelová komunikace na pozemcích parc. č. ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■. Soud připomíná, že město Liberec již dne 18. 3. 1994 uzavřelo s manžely N. smlouvu o smlouvě budoucí, kterou se zavázalo odkoupit od nich po dostavbě polyfunkčního domu v Moskevské ulici části pozemků parc. č. ■■■ a parc. č. ■■■, zatížené věcným právem, když čl. I. smlouvy hovoří o věcném břemeni veřejného užívání, a dále části nezastavěné části pozemků parc. č. ■■■ a parc. č. ■■■. Město Liberec se poté stalo vlastníkem pozemků parc. č. ■■■, ■■■ na základě kupní smlouvy ze dne 18. 12. 1996, když v té době vlastnilo ostatní dotčené pozemky v tzv. vnitrobloku. Namítá-li žalobce, že vyjádření silničního správního úřadu ze dne 25. 6. 1997 je pouhým vyjádřením, lze mu přitakat. Také rozhodnutí tohoto správního orgánu ze dne 5. 1. 1998 není závazným rozhodnutím o charakteru posuzované komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, v tomto směru lze analogicky odkázat na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, publ. ve Sb. NSS č. 3638/2017. Žalovaný však ani vyjádření ani rozhodnutí silničního správního orgánu nepovažoval za závazná rozhodnutí o charakteru účelové komunikace, ale jako argument, který spolu s obsahem shora uvedených smluvních ujednání města Liberec a manželů N. svědčí o tom, že město Liberec si nejprve vymínilo veřejný přístup do tzv. vnitrobloku a následně si bylo vědomo, a tedy minimálně konkludentně souhlasilo s veřejným přístupem na dotčené pozemky, jejichž bylo v té době vlastníkem.

45. Souhlas města Liberec s veřejným užíváním komunikace na předmětných pozemcích je závazný i pro budoucí vlastníky pozemků. Následně Magistrát města Liberec ve vyjádření ze dne 15. 7. 2004 konstatoval, že silniční správní úřad vydal rozhodnutí dne 5. 1. 1998 a z hlediska silničního provozu jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci s omezením pro vybraná vozidla a z hlediska pěšího provozu o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Vyjádření dokumentuje kontinuitu nahlížení na režim posuzované komunikace.
46. Není pravdou, že by žalovaný pominul městem Liberec uzavřené smlouvy o zřízení věcného břemene. Tím, jak žalovaný hodnotil obsah smlouvy o zřízení věcného břemene uzavřené v roce 1993 s manžely N., se již soud zabýval v bodě 41. Lze zopakovat, že rozhodující byl souhlas manželů N. a města Liberec s přístupem veřejnosti do tzv. vnitrobloku po této komunikaci, tento souhlas založil právo obecného užívání této komunikace každým, a to v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. V daném případě účelem vybudovaného zpevnění na předmětných pozemcích byl nejen přístup pěší veřejnosti, ale také příjezd vozidel osobních a za účelem zásobování, jak o tom svědčí rozhodnutí o umístění stavby komunikace, stavební povolení a následné kolaudační rozhodnutí vydané dne 28. 7. 2004. V souvislosti s kolaudací stavby polyfunkčního domu v M. ulici – komunikace, terénní a sadové úpravy – I. etapa žalovaný správně přihlédl k tomu, že kolaudačnímu rozhodnutí přecházelo vydání vyjádření silničního správního úřadu ze dne 15. 7. 2004, které potvrzovalo, že účelová komunikace na pozemku parc. č. ■■■ a objekty tzv. vnitrobloku byly připojeny na místní komunikaci – ulici Moskevskou a z hlediska silničního provozu jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci z hlediska pěšího provozu a veřejně přístupnou účelovou komunikaci

s omezením pro vybraná vozidla (*pozn. soudu* žádné takové rozhodnutí ve smyslu § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích vydáno ovšem nebylo). I toto vyjádření, byť jej nelze vzhledem k závěrům usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, publ. ve Sb. NSS č. 3638/2017, považovat za závazné rozhodnutí o charakteru komunikace na parc. č. 145/2 a navazujících zpevnění na dalších pozemcích, nepochybně dokládá, že komunikace byla v době kolaudace užívána jako veřejná a takto byla také právně nahlížena.

47. Žalovaný vycházel z toho, že souhlas vlastníka komunikace města Liberec s jejím veřejným užíváním zavazuje i budoucího vlastníka pozemku (účelové komunikace), tedy i žalobce. Není důvodná ani žalobní námitka, že žalovaný nepřihlédl k uzavření směnné smlouvy mezi městem Liberec a žalobcem ze dne 25. 7. 2007, ve které zřídilo po sporných pozemcích věcné břemeno chůze ve prospěch soukromých vlastníků a nájemníků domu č. p. 37. Žalovaný tuto smlouvu zmiňoval, za rozhodující však považoval, že v té době již existovala účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a že ve vztahu k ní nikdy neproběhlo správní řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu, což koresponduje obsahu spisu. Z uvedeného tedy dle přesvědčení soudu *implicitě* vyplývá, že uzavřením smlouvy o zřízení věcného břemene se na dříve založeném veřejném užívání komunikace nemohlo nic změnit, proto žalovaný ani nevycházel ze smlouvy o prodeji pozemků parc. č. ■■■ a parc. č. ■■■, na kterou žalobce odkazoval. K této kupní smlouvě ze dne 25. 8. 2008 (kterou zmiňoval silniční úřad v prvostupňovém rozhodnutí) si soud dovolí poznamenat, že se nejednalo o smlouvu, na základě které by byly právě zmíněné pozemky koupeny městem Liberec od manželů N., jak žalobce uvádí v žalobě, ale šlo o smlouvu uzavřenou mezi manželý N. a K. P. jako kupujícími. Pokud byl v této smlouvě kupující upozorněn, že na pozemek parc. č. ■■■, parc. č. ■■■ a parc. č. ■■■ není zřízeno věcné břemeno zaručující příjezd na prodávané pozemky, neznamená to nic jiného, než že pozemky nebyly zatíženy věcným břemene, což ale nevylučuje jejich přístupnost právě z důvodu existence účelové komunikace.
48. Přestože to žalobce výslovně v souvislosti s uzavřením směnné smlouvy s městem Liberec nenamítá, soud uvádí, že si je vědom závěrů Ústavního soudu v nálezu ze sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008, v němž se Ústavní soud vyslovil k limitům přechodu souhlasu předchozího vlastníka s omezením vlastnického práva veřejným přístupem na pozemek, byla-li tímto předchozím vlastníkem veřejnoprávní korporace. V tehdy řešené věci se však jednalo o restituci a Ústavní soud uvedl, že by bylo proti smyslu restituce, pokud by restituent nabyl pozemek zatížený veřejným užíváním. O takový případ však nejde, žalobce si musel být dobře vědom problematiky přístupu na posuzovanou komunikaci, neboť to byl on, kdo od počátku výstavby polyfunkčního domu upozorňoval na potřebu zásobování několika domů z tzv. vnitrobloku, pro které mu bylo uloženo vybudovat nákladní výtah, a možný střed chodců s vozidly zásobování, současně upozorňoval na nutný vstup do dvou prodejen pro veřejnost (viz jeho námitky dle obsahu stavebního povolení ze dne 26. 9. 1995).
49. Protože žalobce neuplatnil žádné konkrétní námitky proti posouzení posledního zákonného znaku účelové komunikace veřejně přístupné, a to nutné komunikační potřeby, lze uzavřít, že žalovaný posoudil charakter účelové komunikace v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
50. Žalovaný dále dovodil, že v případě stavby polyfunkčního domu a výstavby

spojených staveb nešlo o vytvoření uzavřeného prostoru či objektu. Konstatoval, že se vždy počítalo s tím, že do těchto prostor bude mít přístup veřejnost. Pod pojem dvora či uzavřeného objektu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích lze pořadit prostory, které jsou fyzicky uzavřeny takovým způsobem, že se do nich bez svolení vlastníka nelze dostat než překonáním překážky, nebo prostory, kde na vstupních koridorech bude umístěna cedule s nápisem zakazující vstup veřejnosti nebo také cedule budou rozmístěny. Nic takového v daném případě nebylo zjištěno, proto nelze požadovat prostor za uzavřený, kde se nemůže volně pohybovat pěší veřejnost. Pokud byly na pozemní komunikaci umístěny závory, branky či dopravní značení omezující přístup, k jejich umístění bylo nutné pravomocné povolení silničního úřadu, které však vydáno nebylo. Žalovaný uzavřel, že byly kumulativně naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nejde o uzavřený prostor nebo objekt.

51. Podle žalobce je tento závěr v rozporu s ustálenou judikaturou, na konkrétní rozhodnutí ale žalobce nepoukazuje. Podle názoru soudu naopak žalovaný správně konstatoval, že nejde o případ účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť se počítalo s přístupem veřejnosti a pokud byly na vjezd do tzv. vnitrobloku umísťovány překážky, nebyl k tomu právní důvod. Tento náhled žalovaného zcela odpovídá i doktríně (srov. Černínová, M., Černín, K. Tichý. M., Zákon o pozemních komunikacích: komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2015, v němž se k § 7 odst. 2 uvádí: „*Za uzavřený nelze naopak považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat, pouze je například na jediné příjezdové cestě umístěna dopravní značka zakazující vjezd všech vozidel.*“; shodně též rozsudek Městského soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 9 A 332/2014-132, dostupný na www.nssoud.cz). Ani v tomto směru neuznal soud žalobní námitky opodstatněnými.

VI. Závěrečné posouzení a náklady řízení

52. Ze všech shora uvedených důvodů soud zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
53. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, 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. Ve věci měl úspěch žalovaný správní orgán, ten ale náhradu nákladů řízení nežádal, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu řízení právo.
54. Protože osobám zúčastněným na řízení soud neuložil v řízení žádné povinnosti a současně neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, vyslovil v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., že se osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 11. duben 2018.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu