



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců:

- a) T. R.
- b) Ing. M. V.
- c) M. V.  
všichni bytem X
- d) P. H.  
bytem X
- e) L. H.  
bytem X
- f) JUDr. M. B.  
bytem X  
všichni zastoupeni Mgr. Hugem Hubeným, advokátem  
sídlem Běhounská 4, Brno
- g) H. H.  
bytem X

proti

žalovanému:

**Magistrát města Brna**  
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno

za účasti:

**Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj**  
sídlem Moravské nám. 1, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.2.2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/8784/2019/-Ro-/1/,

**takto:**

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 25.2.2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/8784/2019/-Ro-/1/, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení k rukám advokáta Mgr. Huga Hubeného, sídlem Běhounská 4, Brno, ve výši 37 456 Kč, ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

1. Žalobci podanou žalobou napadají rozhodnutí žalovaného ze dne 25.2.2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/8784/2019/-Ro-/1/, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Úřadu městské části Brno – střed (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 12.11.2018, č.j. MCBS/2018/0193235SEDV, kterým prvostupňový orgán podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl tak, že na pozemku p. č. 1, k. ú. Město Brno, budova s č. p. 1 (objekt občanské vybavenosti), se nachází veřejně nepřístupná účelová komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon č. 13/1997 Sb.“).
2. Žalovaný potvrdil závěry prvostupňového orgánu, že ze znaků veřejně přístupné komunikace definovaných zákonem č. 13/1997 Sb. a judikaturou správních soudů není v daném případě naplněn znak nezbytné komunikační potřeby. Podle žalovaného předmětný průchod neumožňuje komunikační spojení ke konkrétnímu objektu nebo objektům, ale pouze směřuje do lokality, jež není přesně definována (park za průchodem, park u Janáčkova divadla). Komunikační spojení je podle žalovaného zajištěno ulicemi Jezuitská a trasou kolem kostela sv. Tomáše přes Moravské náměstí. Podle žalovaného představuje možnost procházet v denních hodinách průchodem vyvážený kompromis mezi uspokojením veřejného zájmu a ochranou majetku státu, kdy je v rizikové noční době průchod uzavírán, aby neposkytoval útočiště k nežádoucím aktivitám. Pokud chybí jeden z pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. nelze podle žalovaného existenci veřejně přístupné komunikace deklarovat.

**I. Shrnutí žalobní argumentace**

3. Žalobci namítají, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná, nemají oporu v provedeném dokazování a pro nedostatek důvodů jsou nepřezkoumatelná. Podle žalobců byly zjištěné skutkové okolnosti rovněž nesprávně posouzeny.
4. Žalobci podrobnou argumentací dovozují, že posouzení znaků předmětné účelové komunikace bylo provedeno nedostatečně. Poukazují na skutečnost, že daná účelová komunikace (průchod) zde byla již od 15. století, k čemuž přikládají mapy původního

opevnění města Brna. Žalobci uvádějí, že původní klášter Augustiniánů (který nyní spolu s Místodržitelským palácem užívá Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj a Moravská zemská galerie) a kostel stály nechráněny mimo opevnění, a proto byly přestavbou pojaty do systému městského opevnění. Průchod nacházející se na pozemku p.č. 1 pod budovou č.p. 1 na Moravském náměstí se od té doby užíval pro vstup do města Brna skrze městské hradby a pro vstup do blízké zahrady kláštera augustiniánů. Později došlo k umožnění užívání průchodu veřejností až do současného stavu.

5. Podle žalobců se v daném případě jedná o dlouhodobě veřejně užívanou účelovou komunikaci mezi parkem u ulice Rooseveltova a ulicí Běhounskou, která je stálá a patrná v terénu, přičemž argumentace správních orgánů o odlišnosti stavebních prvků průchodu a ostatních účelových komunikací není na místě, neboť stavba je historickou budovou. Povrch z kamenných kvádrů lze pozorovat v místech vydroleného asfaltového koberce na navazující komunikaci, kde jsou vidět totožné kamenné kvádry podkladu. Z toho je podle žalobců zřejmé, že je zde dána stavební, historická a komunikační spojitost a nejde o „živelnou zkratku“, která by byla vytvořena například zkracováním cesty přes travnaté plochy.
6. Žalobci v této souvislosti rovněž akcentují účel průchodu, kterým je spojení ostatních komunikací v dané lokalitě pro chodce. Průchod rovněž slouží veřejnosti jako spojení s účelovými stavbami města Brna (parkoviště, divadla, koncertní síň, restaurace, přednáškové místnosti). Jedná se také o jednu z možných únikových cest při teroristickém útoku v centru města. Přestože prvostupňový orgán dospěl k závěru o naplnění tohoto znaku, žalovaný se jím zcela odmítl zabývat.
7. Pokud jde o souhlas vlastníka, žalobci podrobně dovozují existenci konkludentního souhlasu minimálně po dobu více jak 80 let. Uvedené mohly prokázat výpovědi účastníků řízení, kteří průchodem denně chodí za prací, na parkoviště, nebo do přilehlého parčíku venčit své domácí mazlíčky, a to i v nočních hodinách. Žalobci zdůrazňují, že u pozemků, u nichž nelze určit předchozího vlastníka, který pozemek k obecnému užívání věnoval, ale pozemek je prokazatelně obecně užíván jako účelová komunikace, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou tzv. od nepaměti, což bývá prokazováno svědeckými výpověďmi pamětníků; takové důkazní návrhy však správní orgány odmítly, přestože jimi mohlo být prokázáno naplnění všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
8. Žalobci rovněž podrobnou argumentací dovozují nesprávnost závěru správních orgánů o chybějící nutnosti komunikační potřeby. S ohledem na to, že průchod jako komunikační spojnice existuje již od nepaměti, již původní vlastník musel dát veřejnosti souhlas s takovým užíváním. Proto je podle žalobců nelogické zkoumat nutnou komunikační potřebu, což dovozují s ohledem na závěry bodu 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99.
9. Pokud jde o závěr správních orgánů o neveřejnosti průchodu, tak s tím žalobci rovněž nesouhlasí; podle žalobců se v dané lokalitě uzavřený objekt s účelovou komunikací nikdy nenacházel a nenachází.
10. Pokud jde o správními orgány dovozenou možnost alternativní komunikace, tak podle žalobců, pokud se jedná o cestu přes Moravské náměstí, ta má délku 425,8 metrů a jedná se tak o téměř třicetinasobnou zacházku. Takovou spojnicí nelze s ohledem na obyvatele a konkrétní podmínky v místě považovat za rozumnou alternativu.

11. Žalobci rovněž poukazují na to, že postupným omezováním průchodu předmětnou komunikací může být sledován záměr, aby veřejně přístupná účelová komunikace zanikla.
12. Žalobci rovněž žalovanému vytýkají, že napadené rozhodnutí neobsahuje poučení o právu podat proti němu opravné prostředky.
13. Svoji argumentaci žalobci rozhojnili v podané replice a s ohledem na výše uvedené navrhl, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Na svém procesním postoji žalobci setrvali po celou dobu řízení před zdejším soudem.

## II. Shrnutí procesního stanoviska žalovaného

14. Žalovaný nesouhlasí se žalobou, napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Věcně setrvává na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí s tím, že nadále považuje průchod za „zkratku z pohodlí“ a je přesvědčen, že ve večerních a nočních hodinách je opodstatněné průchod uzavírat.
15. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem a navrhl, aby zdejší soud žalobu zamítl.

## III. Shrnutí procesního stanoviska osoby zúčastněné na řízení

16. Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ztotožňuje s odůvodněním rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a podrobně se vyjadřuje k naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace v daném případě. Podle osoby zúčastněné na řízení by měla být žaloba zamítnuta.

## IV. Posouzení věci

17. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobami k tomu oprávněnými (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
18. 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 důvodná.
19. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. 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 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.
20. Pokud jde o znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., jejich vymezení bylo opakovaně předmětem judikatury správních soudů. Veřejně přístupná účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku (na rozdíl od ostatních kategorií dle § 2 odst. 2 téhož zákona) postačuje naplnění jejích definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje se vydání správního

rozhodnutí. První znak veřejně přístupné účelové komunikace vyplývá ze zákonné definice pozemní komunikace - musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci. Druhým zákonným znakem takové komunikace je její účel, 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. Pokud jde o další judikaturou dovozené znaky „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)... 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 nálezy 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 projeveným souhlasem 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 (nálezy 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...“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 32/2012-42). Obecné užívání pozemku pak nemůže být za splnění výše citovaných podmínek vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2016, č.j. 10 As 58/2015-68).

21. Napadeným rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutí prvostupňového orgánu, že na pozemku p. č. 1, k. ú. Město Brno, budově s č. p. 1 (objekt občanské vybavenosti), se nachází veřejně nepřístupná účelová komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., podle něhož je účelovou komunikací 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.

22. Z obsahu správního spisu přitom plyne, že žalobci dne 7.8.2017 podali u prvostupňového orgánu žádost o deklaratorní určení, že předmětný průchod je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Mezi účastníky řízení rovněž není sporu o faktickém stavu v místě samém (průchod objektem Moravské nám. č. 1 umožňující propojení ulic Běhounská a Rooseveltova v Brně, včetně správními orgány zmiňovaných komunikačních alternativ, tak jak odpovídají plánekům založeným ve správním spisu a zápisu z místního šetření. Součástí správního spisu je rovněž výpis z údajů v katastru nemovitostí, z něhož plyne, že vlastníkem pozemku p. č. 1, k. ú. Město Brno, s budovou č. p. 1 je Česká republika, přičemž právo hospodařit s tímto majetkem přísluší Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj a Moravské galerii v Brně (§ 9 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích).
23. Prvostupňový orgán v odůvodnění svého rozhodnutí poukázal mimo jiné na to, že dlažba v průchodu je odlišná od ostatní dlažby na ulici Běhounská i navazující cesty v parku vedoucí na ulici Rooseveltovu. Průchod je patrný v terénu, i když chodec, který danou lokalitu nezná, jej podle prvostupňového orgánu může vnímat jako vchod (bránu) do vnitřních prostor objektu. Pokud jde o zákonný účel průchodu, ten je podle prvostupňového orgánu naplněn tím, že průchod, ač není jedinou spojnici, představuje zkratku propojující ulice Běhounskou a Rooseveltovu v Brně. Pokud jde o souhlas vlastníka s obecným užíváním, prvostupňový orgán zohlednil vyjádření osoby zúčastněné na řízení v tom smyslu, že v minulosti souhlas s veřejným užíváním průchodu nedala a ani v současné době s veřejným užíváním průchodu nesouhlasí. Prvostupňový orgán dále nevyhověl návrhu žalobců na provedení výslechu svědků pro prokázání existence konkludentního souhlasu, neboť v daném případě nejsou naplněny všechny znaky veřejně přístupné komunikace. Podle prvostupňového orgánu je přinejmenším sporné, zda někdy v minulosti došlo k udělení přímého souhlasu s užíváním průchodu pro široký okruh uživatelů ve veřejném zájmu. Avšak pro dlouhodobé využívání průchodu lze podle prvostupňového orgánu hovořit o konkludentním souhlasu vlastníka objektu. Prvostupňový orgán uvedl, že se ztotožňuje s tím, že dlouhodobá pasivita Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj může být vnímána jako konkludentní souhlas. Pokud jde o alternativní komunikace, prvostupňový orgán s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99, uvedl, že vhodnými alternativami mohou být i ty komunikace, které představují zhoršení komunikačních možností, například co do vzdálenosti. Předmětný průchod tak podle prvostupňového orgánu nesplňuje podmínku nutné komunikační potřeby, ale slouží pouze pro zkrácení cesty mezi jednotlivými ulicemi v dané lokalitě. Podle prvostupňového orgánu ze čtyř nutných znaků pro „stanovení“ veřejně přístupné komunikace není naplněna podmínka nutné komunikační potřeby; s tím se ztotožnil i žalovaný.
24. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je tedy zřejmé, že neshledaly naplnění jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a to nutné komunikační potřeby. Rovněž dospěly k závěru, který se materializoval ve výroku prvostupňového rozhodnutí, že se v posuzované věci jedná o komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., tedy že jde o neveřejnou účelovou komunikaci. S tím žalobci nesouhlasí.

25. Zdejší soud předně uvádí, že prvostupňový orgán pochybil, pokud o žádosti rozhodl tak, že deklaroval, že se v daném případě jedná o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. Tento závěr jednak nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu a dále se tímto postupem prvostupňový orgán dopustil vady správního řízení, neboť svévolně vykročil z mezí žádosti, jejímž předmětem bylo deklarovat, zda se v případě předmětného průchodu jedná o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., či nikoli.
26. Je třeba zdůraznit, že v posuzované věci se jedná o řízení o žádosti ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, podle něhož, 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. V posuzovaném případě se tedy nejednalo o řízení zahájené z moci úřední, ale o řízení, jež je v dispozici účastníka řízení, jehož předmět byl vymezen žádostí (§ 44 správního řádu). Předmětem žádosti žalobců ze dne 7.8.2017 přitom nebylo určit, zda se v daném případě jedná o neveřejnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb.
27. Správními soudy již ostatně bylo judikováno, že řízení vedené silničním správním úřadem dle § 142 správního řádu o žádosti na určení, zda se na určitém pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., nelze směšovat s řízením podle § 7 odst. 2 uvedeného zákona, v němž silniční správní úřad rozhoduje v pochybnostech o tom, zda se účelová komunikace nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu a zda se tedy jedná o neveřejnou účelovou komunikaci. Rozhodnutí silničního úřadu o tom, že cesta není účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., rozhodnutí o omezení veřejného přístupu na danou účelovou komunikaci podle věty druhé § 7 odst. 1 téhož zákona a rozhodnutí podle poslední věty § 7 odst. 2 téhož zákona, že jde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor, představují samostatná rozhodnutí, jejichž odůvodnění nelze vzájemně kombinovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2014, č.j. 5 As 140/2012-22, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.2.2018, č.j. 9 A 332/2014-132, č. 3736/2018 Sb. NSS). *„Účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je taková komunikace, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu, a která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Uzavřeným prostorem je nutno chápat prostor, který je fyzicky uzavřený a nelze tedy do něj vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.), nebo i právní (zákazy vstupu). Typicky půjde o oplocené či obestavěné areály továren, či jiných průmyslových celků, jako jsou sklady apod. Může se jednat také o lomy, povrchové doly, či vojenské újezdy, na které odkazuje důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích. V těchto případech bude překážka častěji právní v podobě zákazu vstupu. V daném případě o uzavřené areály půjde právě z toho důvodu, že na tyto pozemky je nejen zákaz vjezdu, ale i vstupu. Pozemní komunikace totiž slouží i chodcům (viz § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Za uzavřený nelze považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel, či všech vozidel (shodně míní i doktrína viz ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7). Pro rozhodnutí, zda jde o uzavřený areál, je tak třeba zkoumat charakter daného areálu, účel jeho užívání a především také historii užívání areálu. Pokud daná komunikace (a tedy i areál) byla v minulosti veřejně přístupná, tak to vylučuje její kvalifikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V takovém*

*případě by bylo možné provoz na ní omezit pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.*“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.2.2018, č.j. 9 A 332/2014-132 č. 3736/2018 Sb. NSS).

28. Zdejší soud i s ohledem na shora citované doktrinální závěry konstatuje, že závěr, že se v daném případě jedná o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., nejenže vybočuje z předmětu žádosti, ale nadto neodpovídá doposud shromážděným skutkovým podkladům a rovněž skutkovým závěrům prvostupňového orgánu, podle nichž se jedná o zkratku v rámci středu města Brna, s čímž se ztotožňuje rovněž zdejší soud. Tato zkratka spojuje ulici Běhounskou (a podle nákresu založeném ve správním spisu slouží de facto i chodcům směřujícím z Moravského náměstí na komunikace v parčíku a dále k ulici Rooseveltova a k nemovitostem města Brna a ostatních vlastníků) s navazujícími komunikacemi jednak v městském parku a dále s ulicí Rooseveltovou a nemovitostmi při této ulici. Již to z povahy věci vylučuje naplnění znaků účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., neboť v takových případech jde o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Prvostupňový správní orgán nadto ani nezpochybňoval, že daná komunikace (průchod) byla již v minulosti veřejně přístupná a dovodil existenci konkludentního souhlasu vlastníka, kterým je v daném případě Česká republika, tedy veřejnoprávní korporace (nikoli katastrální úřad, jak na několika místech ne zcela přesně uvádějí správní orgány).
29. Zdejší soud v této souvislosti považuje za vhodné poznamenat, že z hlediska posouzení charakteru dané komunikace je v řízení o žádosti žalobců bezpředmětným zjišťovat způsob využívání a účel předmětného průchodu kupř. v 15. století, nýbrž podstatou věci je na základě důkazů (svědeckých výpovědí, fotografií, stavebně-technických dokumentací, apod.) posoudit, jakým způsobem byla v nedávné minulosti (cca kupř. po dobu 80 let, jak uvádějí žalobci) komunikace užívána, jinými slovy, jakým způsobem a v jaké podobě pokojně fungovala coby spojnice výše uvedených komunikací pro neomezený počet uživatelů, aniž by takovému užívání bylo vlastníkem průchodu kvalifikovaně bráněno.
30. Pokud jde o závěr správních orgánů o nesplnění podmínky existence nezbytné (nutné) komunikační potřeby, v daném případě jediného nosného důvodu napadeného rozhodnutí žalovaného, tak obecně lze souhlasit s tím, že tato podmínka není splněna, pokud se v dané lokalitě nachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž je možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. Odkazují-li v této souvislosti žalobci na závěry bodu 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99, tak ty byly překonány rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který naopak jednoznačně judikoval, že při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2017, č.j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS). Příléhavě na posuzovanou situaci rovněž dopadají závěry odborné literatury ohledně čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace, kterým je právě nutná komunikační potřeba: „...účelové komunikace ...se mohou nacházet i na pozemcích právnických a fyzických osob, přičemž k jejich vzniku postačuje i jejich tichý (konkludentní)

souhlas. Aby tento souhlas zavazoval vlastníka a jeho právní nástupce i do budoucna, musí daná cesta představovat nezbytnou komunikační spojnici, jinými slovy, pro určité pozemky to musí být buď jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby)...Pokud by šlo o pouhou „cestu z pohodlí“, bez které se komunikační vztahy v dané lokalitě bez potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá“ (ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).

31. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí uvedl: „Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou“ (Boh. A 10017/32). Ve vztahu k nyní posuzované věci je rovněž případný závěr prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, že „Za okolností může i pouhé zkrácení spoje býti „nutnou komunikační potřebou“, byť i ne jakékoli zkrácení (srov. Boh. A 10130/32), tož aspoň zkrácení kvalifikované, tj. velmi podstatné. Neboť při stanovisku žal. úřadu by se mohlo dojít k důsledku, že by nemohla býti uznána za nutnou ani cesta, jejíž délka jest jen malým zlomkem délky alternativní cesty jiné. Při posuzování nutnosti určité cesty nerozhoduje jediné její délka, nýbrž záleží také na jiných ještě okolnostech, které jsou motivem, proč se cesty užívá“ (Boh A 12514/36).
32. Z popisu dané lokality provedené správními orgány a tomu odpovídajícím podkladům obsaženým ve správním spisu lze nepochybně souhlasit s tím, že průchod představuje zkratku, ovšem s ohledem na délku alternativních komunikací zmiňovaných správními orgány (ul. Jezuitskou a okolo kostela sv. Tomáše) se podle zdejšího soudu jedná o zkratku nezbytnou. V žádném ohledu se nemůže podle zdejšího soudu jednat o zkratku tzv. z pohodlnosti, jako tomu bylo kupř. ve skutkově zcela odlišném případě řešeném Ústavním soudem (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, č. II. ÚS 268/06), na který odkazuje osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření. V případě posuzovaném Ústavním soudem se jednak jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci a rovněž se týkal i poněkud jiné situace, a to posouzení existujících alternativ pro vstup do vinárny přes pozemek soukromého vlastníka. „Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přiblížit k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Podle Ústavního soudu je proto porušením

vlastnického práva, pokud obecné soudy jejich souhlas bez dalšího presumovaly... existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty, nikoliv však institutem veřejného práva. Teprve sekundárně, v případě, že je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníků nemovitostí, je založeno i "právo" vstupu třetím subjektům, tedy neomezenému okruhu osob (veřejnosti). Jinak řečeno, v daném případě nelze přístup vedlejšího účastníka, resp. provozovatele vinárny a zákazníků vinárny na pozemek stěžovatelů konstruovat na základě tvrzení, že tento pozemek je tak jako tak veřejně přístupný, nýbrž zcela naopak bylo třeba nejprve zkoumat, zda je dána nezbytnost přístupu k nemovitosti právě v případě vedlejšího účastníka. Ústavní soud má za to, že obecné soudy v tomto směru nezkoumaly jiné alternativy vstupu do vinárny, tj. vstupu nikoliv z pozemku stěžovatelů. Obecné soudy totiž přijaly závěr, podle kterého jiné dva alternativní vstupy, které již existují, nejsou vstupy vhodnými, resp. jejich stavebnětechnické realizaci brání památková ochrana nemovitosti, a třetí variantu navrhovanou stěžovatelkami, o níž se zmínil též svědek Ing. I. jako o variantě možné, nechaly zcela bez povšimnutí. Přitom sám vedlejší účastník před obecnými soudy připustil, že stanovisko orgánu památkové péče se zabývalo dvěma "nejvýhodnějšími variantami", přičemž vstup, na který upozorňovaly stěžovatelky, "vede do zásobovacích místností a koridor za tímto vstupem je velmi úzký". K tomu je třeba konstatovat, že otázka technického řešení alternativního vstupu do vinárny, jeho vhodnosti či menší "pohodlnosti" pro návštěvníky vinárny není otázkou komunikační nezbytnosti, a nemůže být tedy řešena na úkor vlastnického práva stěžovatelů." (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, č. II. ÚS 268/06, zvýraznění provedl zdejší soud).

33. Správní orgány v nyní posuzované věci přitom nezpochybnily, že alternativní spojnice jsou mnohonásobně delší než posuzovaná „zkratka“, jak opakovaně upozorňovali žalobci. Lze uzavřít, že předmětný průchod efektivně (vzhledem k urbanické struktuře dané lokality) spojuje s ohledem na mnohonásobně delší alternativní trasy významné páteřní komunikace a to pro potřeby vlastníků nemovitostí a široké veřejnosti. V zahuštěné městské zástavbě mezi ulicí Běhounskou a přilehlým parčíkem, ulicí Rooseveltovou a veřejnými stavbami (parkoviště, divadlo), se jedná o spojnicu zcela nezbytnou, a správními orgány zmiňované alternativy tuto nezbytnou komunikační potřebu nemohou naplnit. Pro tuto nezbytnou komunikační potřebu je proporcionální (za splnění všech dalších podmínek) vlastnické právo České republiky omezit; v tomto ohledu, aniž by zdejší soud jakkoli zpochybňoval rovnost vlastnického práva veřejnoprávních korporací a soukromých subjektů, je rovněž vhodné poukázat na skutečnost, že jako zkratka je využívána trvalá stavebně-technická součást budovy ve vlastnictví státu, kdy, jak zdůraznil Ústavní soud ve výše citovaném nálezu, přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku.
34. Z argumentace účastníků řízení rovněž plyne, že žádost žalobců o deklaratorní určení existence veřejně přístupné účelové komunikace byla podána z toho důvodu, že předmětný průchod začal být pro veřejnost ve večerních hodinách od 20.30 hod do 5.30 hod a v době pracovního klidu od 14.00 hod do 7.30 hod uzavírán, proti čemuž žalobci rovněž brojí žalobní argumentací. Samotná skutečnost, že došlo k uvedenému omezení umístěním uzamykatelné brány, však není pro nyní posuzovanou věc podstatná, neboť se týká jiného řízení. Tímto řízením je v případě veřejně přístupných účelových komunikací řízení o žádosti vlastníka účelové komunikace o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., v němž je nutné komplexně

posoudit účel omezení jak z hlediska proporcionality, tak i bezpečnosti. Ostatně správní orgány se zjišťováním okolností, podklady a důvody pro omezení užívání průchodu v tomto řízení nezabývaly.

35. Konečně pokud jde o námitku, že napadené rozhodnutí neobsahuje poučení o právu podat proti němu správní žalobu, tak žádná taková povinnost z právních předpisů (kupř. ze správního řádu či s.ř.s.) neplyne; ostatně ani žalobci sami neuvádí, na základě čeho takový požadavek dovozují.

#### V. Závěr

36. Správní orgány tudíž pochybily tím, že nerozhodly o předmětu řízení, tedy nerozhodly, zda předmětná komunikace je či není veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. Nadto závěr, že se v daném případě jedná o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. je nesprávný a neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Konečně správní orgány pochybily i v posouzení existence nutné komunikační potřeby; ta je v případě průchodu na pozemku p. č. 1, k. ú. Město Brno, budově s č. p. 1, jednoznačně dána.
37. S ohledem na výše uvedené tak zdejší soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Osud prvostupňového rozhodnutí nechť je odvislý od postupu žalovaného v dalším řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s.ř.s.)

#### VI. Náklady řízení

38. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
39. Žalovaný ve věci nebyl úspěšný, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobci byli ve věci úspěšní, a proto jim náleží právo na náhradu nákladů řízení. Důvodně a účelně vynaložené náklady spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 21 000 Kč a dále náklady zastoupení advokátem za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepsání žaloby a podání replik k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení (§ 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu) společně se čtyřmi režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zdejší soud přitom nepřehlédl, že zástupce žalobců v přípisu ze dne 27.9.2019 korektně požadoval přiznání náhrady nákladů pouze ve výši, která odpovídá úkonům v případě zastupování jedné osoby, tedy bez zohlednění § 12 odst. 4 advokátního tarifu, s čímž se ztotožňuje i zdejší soud, neboť přestože byly právní služby formálně uskutečněny ve vztahu k šesti žalobcům, svým obsahem navenek spočívaly v jednotné argumentaci, a to v průběhu celého řízení; žalobní body nebyly ve skutečnosti koncipovány specificky ve vztahu k jednotlivým žalobcům, ani se ve vztahu k žádnému z nich právní služby nevyznačovaly žádným individuálním důvodem ani odlišným postupem (a to ani po stránce věcné, ani procedurální). Jelikož je zástupce žalobců plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 856 Kč. Celková

výše nákladů řízení žalobců tak činí 37 456 Kč. K zaplacení byla neúspěšnému žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

40. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení, pak soud rozhodl tak, že právo na náhradu nákladů řízení o žalobě nemá. 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 nejblíže 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 28. ledna 2021

Petr Šebek v.r.  
předseda senátu