



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobců: a) Ing. P. G.

b) Mgr. J. G.

oba zastoupeni advokátkou Mgr. Vlastou Svobodovou
sídlem Karlovo nám. 15/9, Třebíč

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 57, Jihlava

za účasti: 1) Ing. J. H.

2) J. H.

3) Ing. Mgr. J. P. H.

4) Bc. M. F., DiS.

5) **město Moravské Budějovice**
sídlem nám. Míru 31, Moravské Budějovice
zastoupené advokátem JUDr. Stanislavem Juránkem
sídlem Husova 800, Moravské Budějovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2020, čj. KUJI 22762/2020

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci společně vlastní pozemek p. č. XA v k. ú. M. B. (dále je vždy míněno toto katastrální území). Jde o vyasfaltovanou plochu před jejich rodinným domem, která se nachází na konci ulice A. v M. B. a lze ji použít k přístupu k pozemkům osob zúčastněných na řízení 1 až 4 z ulice A. (jde o pozemky p. č. XB, st. X ve spoluvlastnictví osob zúčastněných 1 a 2, a dále p. č. XC ve spoluvlastnictví osob zúčastněných 3 a 4). Na návrh těchto osob rozhodl Městský úřad Moravské Budějovice (dále též „silniční správní úřad“) v řízení podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, že se na pozemku žalobců p. č. XA - v rozsahu vymezeném geometrickým vytyčovacím náčrtem - nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Stalo se tak rozhodnutím ze dne 22. 11. 2019 (dále též „rozhodnutí o účelové komunikaci“). Odvolání žalobců proti citovanému rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobci u Krajského soudu v Brně žalobami podanými dne 27. 3. 2020 (sp. zn. 30 A 43/2020) a 6. 5. 2020 (sp. zn. 30 A 64/2020). Tyto žaloby spojil soud ke společnému řízení pod sp. zn. 30 A 43/2020.

II. Argumentace žalobců

2. Žalobci navrhují napadené rozhodnutí zrušit, neboť správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a nevypořádaly se s námitkami, skutkovými tvrzeními a důkazy žalobců. Žalobci přejímají z napadeného rozhodnutí vymezení čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tj. (i) stálost a patrnost v terénu, (ii) plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích, (iii) souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty veřejností a (iv) nutná komunikační potřeba. Ve své žalobě pak dovozují, proč jednotlivé znaky nejsou v jejich případě naplněny.
3. Pokud jde o patrnost v terénu, žalobci nepopírají, že část jejich pozemku p. č. XA prohlášená za účelovou komunikaci (dále též „sporný pozemek“ nebo „sporná cesta“) je vyasfaltována. Upozorňují však, že se tak stalo na jejich vlastní náklad. Při rekonstrukci ulice A. v roce 2011 město vyhovělo jejich žádosti, aby vyasfaltovalo i sporný pozemek, avšak museli na této akci finančně participovat, jak doložili fakturou od dodavatele zakázky.

4. Žalobci dále namítají, že sporná cesta z hlediska svého účelu neslouží veřejnosti, tj. obecnému užívání, jak požaduje zákon o pozemních komunikacích, ale slouží pouze pro přístup k pozemkům osob zúčastněných na řízení 1 až 4 (dále též „H.“). Nachází se totiž na konci slepé ulice, u dvou bran a oplocení pozemků H. končí a dále nevede. Ani jako údajná točna neuspokojuje žádnou nutnou komunikační potřebu (k tomu odkázali na rozsudek NSS sp. zn. 7 As 63/2017). Nikdo kromě H. a jejich blízkých tak nemá důvod ji užívat. Celá ulice A. svým charakterem a uspořádáním nasvědčuje tomu, že vznikla výhradně pro potřeby vlastníků přilehlých nemovitostí. V územním plánu města Moravské Budějovice není vedena jako silniční infrastruktura a není osazena dopravní značkou „slepá pozemní komunikace“. Žalobci ze sporného pozemku platí daň z nemovitých věcí, H. přes něj nezákonně přejíždějí, čímž ničí nový asfaltový povrch, který žalobci v roce 2011 financovali, a působí emise, prach, hluk a nepořádek. Pokud cestu užívá pouze malý počet osob, nelze hovořit o obecném užívání (k tomu žalobci odkázali na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1911/2014, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 213/2015 a nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Slepá cesta proto nemůže mít charakter účelové komunikace (k tomu odkázali na rozsudek NSS sp. zn. 1 As 63/2013). Další znaky účelové komunikace tudíž ani nemělo smysl zkoumat.
5. Žalobci se ohrazují též proti tomu, že by byl dán v jejich případě souhlas s obecným užíváním sporné cesty veřejností. Znovu připomínají, že jejich pozemek neužívá veřejnost ani nemá důvod tak činit, neboť se nachází na konci slepé ulice a může sloužit nanejvýš jako přístup k pozemkům H. Za veřejnost přitom nelze považovat automobily pošty či osoby, které do ulice zajedou náhodou. Jelikož veřejnost pozemek nikdy neužívala (jak je možno zjistit z historických map v katastru nemovitostí a z čestných prohlášení sousedů z ulice A. založených ve spise), neměli žalobci důvod jej oplocovat nebo označovat jako soukromý (k tomu odkázali na rozsudky NSS sp. zn. 1 As 63/2013 a 1 As 76/2009). Nebyly předloženy žádné důkazy o tom, že by souhlas k veřejnému užívání sporné cesty dali rodiče žalobců jakožto jejich právní předchůdci - ti naopak vyslovili jasný nesouhlas s jakýmkoliv jejich nároky ke spornému pozemku. Při výstavbě svého rodinného domu v roce 1997 proto užívaly osoby zúčastněné na řízení 1 a 2 alternativní cestu po obecním pozemku. Sami žalobci, kteří vlastní sporný pozemek od roku 2006, pak prokazatelně doručili H. svůj výslovný nesouhlas s užíváním sporné cesty. Nemůže jim jít k tíži, že H. jej opakovaně porušovali. Vícekrát také žalobci odmítli sporný pozemek odprodat městu Moravské Budějovice. V pochybnostech o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníků (k tomu odkázali na rozsudek NSS sp. zn. 9 As 55/2011).
6. Konečně podle žalobců není dána ani nutná komunikační potřeba k užívání této cesty. H. se pouze snaží získat pohodlnější přístup ke svým nemovitostem. Není však nezbytný, neboť k nim vedou další dvě veřejné cesty ve vlastnictví města Moravské Budějovice, z nichž jedna se i běžně používá. Nutnou komunikační potřebu nelze přiznat tzv. cestě z pohodlí (k tomu odkázali na rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2178/2012 a rozsudek NSS sp. zn. 1 As 2013/2017). V souladu se zásadou proporcionality zásahu do vlastnického práva by měla vždy dostat přednost cesta po obecních pozemcích před cestou omezující vlastnické právo soukromých osob.
7. K pozemku osob zúčastněných na řízení 1 a 2 p. č. XB vede alternativní cesta z ulice K H. přes pozemek p. č. XD ve vlastnictví města Moravské Budějovice. Žalobci i osoby zúčastněné na řízení 1 a 2 ji využívali při výstavbě svého domu, a protože vede k zadní

bráně domu osob zúčastněných, více než 20 let ji využívají, a to včetně osobního automobilu s vozíkem. Žádné nákladné úpravy nevyžaduje (k tomu odkázali na rozsudek NSS sp. zn. 5 As 3/2009), je celoročně užívána a udržována (což žalobci ve správním řízení doložili fotografiemi a prohlášením sousedů). I úředník stavebního úřadu potvrdil ve svém vyjádření, že právě tato cesta se má používat jako příjezd k rodinnému domu osob zúčastněných na řízení 1 a 2. To, že jde o cestu nezpevněnou v horším technickém stavu, nehraje roli, neboť zákon o pozemních komunikacích termín zpevněná cesta vůbec nezná. Cesta existuje již od roku 1895 a do vybudování ulice A. kolem roku 1970 šlo o jediný přístup do dané lokality. V nejužším místě měří 5,8 m, celková délka činí 85 m, takže jde o rychlejší spojení z hlavní silnice k rodinnému domu osob zúčastněných než ulicí A.

8. Pozemek osob zúčastněných na řízení 3 a 4 p. č. XC je v katastru nemovitostí veden jako orná půda a užívají ho jako zahradu, tudíž je k němu zcela dostačující přístup přes obecní pozemek p. č. XE v šíři 2 m vedený v katastru jako ostatní komunikace. Na tom nic nemění fakt, že osoba zúčastněná na řízení 4 jej chce využít jako stavební parcelu - právě nedostatečná šířka přístupu pro toto využití, kvůli které nechtěl stavební úřad stavbu povolit, byla důvodem pro návrh na deklaraci účelové komunikace na pozemku žalobců. Přitom tato osoba má k pozemkům svých rodičů zřízeno věčné břemeno bydlení a užívání, může je tedy využívat i k přejezdu na výše popsanou alternativní cestu vedoucí po obecním pozemku p. č. XD. Osoby zúčastněné na řízení 3 a 4 navíc fakticky k příjezdu na pozemek vždy využívaly bránu vedoucí na pozemky jejich rodičů, osob zúčastněných na řízení 1 a 2, nikoliv svou vlastní bránu, jak vyplývá z čestného prohlášení sousedů, manželů J.
9. Konečně závěrem žalobci poukazují na podjatost oprávněné úřední osoby, která řízení vedla. Uplatnili ji až v odvolacím řízení, protože do té doby věřili, že správní orgán rozhodne dle zákona a předložených důkazů. Mají za to, že správní orgán jako stavební úřad pochybil, když vydal stavební povolení na rodinný dům osob zúčastněných na řízení 1 a 2. V územním rozhodnutí jim přitom stanovil jako podmínku přístupu z ulice A., že odkoupí část pozemku p. č. XA (tehdy ve vlastnictví rodičů žalobců) v šíři 3 m, popř. jiných sousedů. Tuto podmínku nesplnili, z ulice A. k nim vede pouze 2 m široká obecní cesta přes pozemek p. č. XE. Stavební úřad ovšem jejich rodinný dům bez dořešeného příjezdu nejen povolil, ale i zkolaudoval. Nyní se snaží tuto svou chybu zakrýt, proto neprovedl důkaz stavebními povoleními, jak žalobci navrhovali.
10. Nad rámec důkazů provedených ve správním řízení předložili žalobci usnesení Okresního soudu v Třebíči, který zamítl jejich návrh, aby nařídil předběžné opatření, jímž by zakázal H. užívání pozemku žalobců p. č. XA.

III. Řízení před krajským soudem

11. Žalovaný navrhl podanou žalobou zamítnout, odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a argumentoval podrobně ke každému žalobnímu bodu. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.
12. V řízení opakovaně reagovali replikami jak žalobci, tak osoby zúčastněné na řízení. V některých z těchto podání navrhovali provést důkazy nad rámec těch, které byly provedeny ve správním řízení.

13. Konkrétně ke sdělení ze dne 27. 5. 2020 ve věci sp. zn. 30 A 64/2020 přiložilo město Moravské Budějovice dokumenty, jež přiložilo i ke svému vyjádření k dovolání, mj. svůj dopis adresovaný žalobcům, v němž vypočítává, kdo se jakou částkou podílel vyasfaltování pozemku žalobců p. č. XA při rekonstrukci ulice A. v roce 2011. H. přiložili ke svému vyjádření ze dne 10. 8. 2020 fotografie, jež mají dokládat aktuální stav cesty vedoucí po pozemku p. č. XD a to, že se před domem žalobců na jejich pozemku p. č. XA v únoru 2020 otáčela sanitka. A konečně žalobci ve vyjádření ze dne 26. 2. 2021 předložili soudu oznámení o zahájení územního řízení ze dne 15. 2. 2021, v němž se jedná o umístění oplocení a infrastruktury pro stavbu rodinného domu na pozemku osob zúčastněných na řízení 3 a 4 p. č. XC.
14. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Strany sice navrhovaly výše zmíněné důkazy nad rámec obsahu správního spisu, ty však vyhodnotil krajský soud jako nadbytečné, proto je neprováděl, jak osvětlí níže v odůvodnění tohoto rozsudku. Návrh na provedení důkazů před správním soudem podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nelze sám o sobě považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Ostatně žalobci s rozhodnutím bez jednání výslovně souhlasili (viz č. l. 107 soudního spisu).

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Žaloba **není důvodná.**
16. Ve věci se jedná o to, zda se na pozemku žalobců p. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Silniční správní úřad deklaroval, že tomu tak je, a žalovaný jeho rozhodnutí o účelové komunikaci napadeným rozhodnutím potvrdil. Základní rámec právního posouzení přitom není v této věci sporný. Žalobci, stejně jako správní orgány, vycházejí shodně z toho, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona a musí splňovat čtyři znaky - musí být stálá a patrná v terénu, musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem, musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním (tj. užíváním veřejností) a konečně musí naplňovat nutnou komunikační potřebu. Toto pojetí ostatně zastává i judikatura správních soudů, a to už od dob první republiky (srov. Černínová, M., a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. str. 44 a násl.). Spor se v nynějším případě vede čistě v rovině skutkové, tedy zda uvedené čtyři znaky jsou naplněny, resp. do jaké míry a jakým způsobem se to podařilo v řízení prokázat.
17. Soud na úvod konstatuje, že nynější případ je specifický tím, že sporná vyasfaltovaná plocha na pozemku žalobců vypadá na první pohled jako součást ulice A. Zároveň jde o ulici slepou. Pro lepší představu připojuje soud výřez z katastrální mapy kombinovaný s ortofotomapou. Zvýrazněný je dům žalobců č. p. X umístěný na pozemku na st. X a obklopený pozemkem p. č. XA. K němu vede ze západu po pozemku města p. č. XE ulice A., před domem cesta zatáčí na sever a končí u pozemků osob zúčastněných na řízení p. č. XC (zahrada), st. X a p. č. XB (včetně rodinného domu č. p. X umístěného na pozemku st. X). Asfaltový povrch vozovky se v těchto místech nachází zčásti

na pozemku města p. č. XE, který je v tomto místě jen asi 2 m široký, a zčásti na pozemku žalobců p. č. XA, přičemž asfaltové zpevnění je ohraničeno jejich plotem.



18. Krajský soud vypořádá argumentaci žalobců postupně tak, jak za sebou následují čtyři znaky, jež musí veřejně přístupná účelová komunikace naplňovat.
19. Pokud jde o první znak, o jeho naplnění nemá soud nejmenší pochybnost. Nejrůznějšími fotografiemi založenými ve spise (odkazy na ně viz níže u třetího znaku) je nepochybně prokázáno, že na pozemku žalobců se nachází jasně patrná cesta zpevněná asfaltem a ohraničená jejich plotem. Nemůže být jakýchkoliv pochybností o tom, že jde o dopravní koridor, ani o tom, kudy tento koridor vede. Bílé čáry, jež mají pro uživatele názorně rozdělovat zpevněnou plochu na veřejnou a soukromou část podle majetkové hranice mezi městem a žalobci, včetně nápisů „soukromý pozemek“, nakreslili žalobci na asfalt až v průběhu správního řízení, celou řadu let předtím zde žádné rozlišení nebylo. Z hlediska patnosti v terénu přitom není podstatné, kdo zpevnění cesty zajistil a financoval - to by mohlo hrát určitou roli nanejvýš při posuzování toho, zda vlastník souhlasil s užíváním svého pozemku jako veřejné cesty. O tom, že by tento znak nebyl splněn, má smysl uvažovat zejména u cest nezpevněných a užívaných natolik zřídka, že je v terénu takříkajíc není vidět. V nynější věci o něčem takovém nelze vůbec mluvit.
20. Stejně tak druhý znak je podle krajského soudu naplněn zcela jednoznačně a nepopíratelně. Účelové komunikace mají podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích sloužit „ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků“. V nynějším případě cesta svým umístěním, stavebně technickým vybavením i skutečným způsobem využití slouží k napojení pozemků osob zúčastněných na řízení na místní komunikaci - ulici A. Zda se tak děje v souladu s vůlí žalobců, to opět může hrát roli až při posouzení znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Druhý znak nebude splňovat např. cesta čistě výletní, nikoliv cesta, jež vede k jednoznačně určeným pozemkům, pro něž představuje dopravní napojení.

21. Naprostá většina výhrad a argumentů, které žalobci uplatňují, směřuje ve skutečnosti do naplnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace, a to je souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním (tzv. veřejné věnování). Tento znak může být naplněn buďto tak, že vlastník výslovně souhlasí s užíváním svého pozemku veřejností, nebo tak, že takové veřejné užívání po dostatečně dlouhou dobu mlčky trpí - tzv. konkludentní souhlas (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 - 128, č. 1486/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010 - 128). V nynějším případě výslovný souhlas doložen není, je tedy potřeba posoudit, zda byly splněny podmínky pro dovození souhlasu konkludentního.
22. V případě slepé cesty může být otázka, zda vlastník připustil veřejné užívání její koncové části, jistě sporná. Poslední úsek slouží totiž zpravidla již pouze ke zpřístupnění posledního pozemku na konci. Vlastník posledního úseku cesty může tvrdit, že v minulosti umožňoval jeho užívání pouze vlastníkovu onoho posledního pozemku na konci a nikoliv široké veřejnosti (jak ostatně uvádějí i žalobci v tomto případě). Pokud by ale jen na základě takovéto argumentace připustily silniční správní úřady, resp. soudy, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná, přitakaly by tzv. salámové metodě. Tímto způsobem by se snadno mohlo stát, že o několik let později, až by užívání cesty zkrácené o poslední úsek dostatečně zaběhlo, by se ozval vlastník nynějšího posledního úseku (jenž byl dříve úsekem předposledním), že nyní pro změnu jeho pozemek slouží již jen pro dopravní potřeby jediné nemovitosti. I on by tak dosáhl prohlášení, že se na jeho pozemku veřejná cesta nenachází a tímto způsobem by mohla postupně zaniknout celá ulice jen proto, že město ji na počátku nevykoupilo a nezařadilo mezi místní komunikace. I poslední úsek slepé komunikace tak může být za určitých okolností prohlášen za cestu veřejnou (což - v rozporu s tím, jak jej chápou žalobci - připouští v obecné rovině jimi citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 63/2013 - 49, bod 48). Jak správně poukázal silniční správní úřad v rozhodnutí o účelové komunikaci na str. 9, vychází Nejvyšší správní soud ve své judikatuře z toho, že spornou cestu je třeba posuzovat jako jeden funkční celek, např. od křižovatky ke křižovatce nebo od křižovatky po slepý konec. Prozatím byl sice tento závěr vysloven jen ve vztahu k posuzování čtvrtého znaku, tj. nutné komunikační potřeby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 As 213/2017 - 38, bod 19), avšak podle krajského soudu je nutné toto obecné východisko aplikovat i na posuzování souhlasu vlastníka s obecným užíváním.
23. Každý případ je nicméně specifický. V nynější kauze lze nalézt řadu skutkových okolností, které by mohly svědčit pro to, že poslední úsek ulice A., vedoucí přes pozemek žalobců, má mít odlišný, soukromý charakter, na rozdíl od zbytku ulice, jehož veřejná povaha je nesporná. Především se nejedná o „klasický“ slepý konec, ale spor se vede o zatáčku na konci ulice, kterou by bylo možno chápat i jako samostatnou odbočku z ní. Tento náhled by podporoval i fakt, že celá ulice (pozemky pod ní) až na sporný poslední úsek je ve vlastnictví města, avšak v poslední sporné části vlastní město již jen dvoumetrový pruh pozemku a zbytek je ve vlastnictví žalobců. Majetkovým vztahům zčásti odpovídá i skutečnost, že až po zatáčku je celá ulice zařazena mezi místní komunikace (tato skutečnost vyplývá ze správního spisu jen nepřímo, neboť rozhodnutí o zařazení mezi místní komunikace ani pasport místních komunikací města v něm založeny nejsou, žádná ze stran ji však nepopírá). Avšak spor ohledně zatáčky se vede o to, zda by nemělo jít o jinou kategorii pozemní komunikace - veřejně přístupnou komunikaci účelovou.

24. Krajský soud i přes tato specifika dospěl k závěru, že žalobci a jejich právní předchůdci (rodiče) svým mlčením přivolili ke vzniku veřejné cesty na svém pozemku. Podle krajského soudu se totiž po dlouhou řadu let ke sporné části svého pozemku chovali jako k součásti ulice A., a tím přispěli k tomu, že se dopravní poměry v lokalitě v dlouhodobém časovém horizontu určitým způsobem uspořádaly a jiné možnosti řešení v průběhu času zanikly, resp. zůstaly nevyužity. Judikatura přitom stojí na tom, že jednou udělený souhlas s veřejným užíváním nelze později vzít zpět a cestu tak zrušit (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003 - 64, či ze dne 2. 11. 2016, čj. 3 As 18/2016 - 75, str. 8). Je tomu tak právě proto, že by se tím nepřiměřeně zasáhlo do pokojně utvořených územních vztahů.
25. Pro uvedený závěr svědčí podle krajského soudu následující skutkové okolnosti. Rodiče žalobců zpočátku nepochybně jednali tak, jako by jejich pozemek veřejnou cestou nebyl. V roce 1977 totiž prodali manželům S. dvoumetrový pruh oddělený z pozemku p. č. XA, aby měli S. přístup ke své zahradě, dnešnímu pozemku p. č. XC (kupní smlouva je přílohou podání žalobců na č. l. 9 správního spisu). Později však evidentně umožnili rozšíření této cesty i na neodprodanou část svého pozemku p. č. XA a její zpevnění. Vyplývá to v první řadě z čestného prohlášení dcery a právní nástupkyně manželů S., paní K. (příloha návrhu na č. l. 1 správního spisu). Ta uvádí, že již za jejích rodičů a po celou dobu jejího vlastnictví sloužila jako přístup k zahradě zpevněná komunikace, po níž se jezdilo i autem, čemuž odpovídala šířka brány do zahrady. Popsané uvolnění vlastnického režimu mohlo souviset s tím, že kolem roku 1985 byla na pozemku st. 1859 zřízena vysokotlaková regulační stanice zemního plynu, která zde zůstala až do roku 2001 a k níž se jezdilo taktéž po sporné cestě. Historický vývoj vzhledu a šířky cesty, stejně jako jejího postupného zpevňování, vyplývá poměrně plasticky z komentovaných dobových fotografií, které předložili silničnímu správnímu úřadu H. (č. l. 18 správního spisu). Z fotografie z roku 1997 je patrné, že původní brána vedoucí na zahradu paní K. byla skutečně dvoukřídlá, tudíž předpokládala a umožňovala vjezd autem. V letech 1998 - 1999 se na travnatém a nezpevněném pozemku p. č. XA na konci ulice A. (tehdy ještě bez rodinného domu žalobců) zjevně otáčela auta, která zde vyjezdila udusanou plochu a koleje v trávě. V roce 2001, v době odstraňování regulační stanice plynu, se již na pozemcích p. č. XE a p. č. XA nachází šterkem zpevněná cesta, která svou šířkou umožňuje pohodlný průjezd nákladním autem a je zřetelně ohraničená obrubníkem zhruba v místě dnešního plotu žalobců. V letech 2002 - 2003 zachycují fotografie tutéž cestu vyasfaltovanou a dokonce s veřejným osvětlením. Stav po celkové rekonstrukci ulice A., kterou v roce 2011 provedlo město, je pak patrný z fotografií pořízených při místním šetření silničního správního úřadu dne 11. 9. 2019 (protokol na č. l. 11 správního spisu). Ulice zde působí zcela jednolitě.
26. Žalobci se snaží dovozovat, že o negativním postoji jejich rodičů k veřejnému užívání cesty na jejich pozemku svědčí stavební povolení z roku 1997 na dům osob zúčastněných 1 a 2 umístěný na pozemku p. č. XB (příloha sdělení stavebního úřadu na č. l. 6 správního spisu). Zde je ale pouze jako součást stavby vymezena zpevněná plocha zajišťující příjezd z ulice A. s tím, že na její provedení mají stavebníci odkoupit od vlastníka (blíže neurčeného) pozemku jeho část v šíři 3 m. Na to ovšem podle soudu navazuje podmínka č. 6 stavebního povolení, která upřesňuje, že jde o pozemek paní K., nikoliv o pozemek rodičů dnešních žalobců. Cílem mělo být podle textu rozhodnutí, kromě zajištění trvalého přístupu, též vedení inženýrských sítí. Tomu zcela odpovídá i přiložená situace stavby, z níž je patrné, že k připojení na ulici A. a vedení sítí potřebovali stavebníci

odkoupit právě zde vyznačený 3 m široký pruh sousední zahrady. Jinak je ale přístup vyznačen po cestě vedoucí k regulační stanici plynu. Tato cesta se nacházela zčásti na pozemku paní K. p. č. XC (2 m široký pruh na ulici A., který paní K. v tomtéž roce odprodala městu a to ho připojilo ke svému pozemku p. č. XE) a zčásti na pozemku žalobců. Rodiče žalobců byli účastníky stavebního řízení a žádné námítky proti takovému řešení přístupu k novému rodinnému domu nevznikli. Stanovenou podmínku stavebníci evidentně splnili, neboť stavební úřad jejich dům zkolaudoval, jak vyplývá z jeho vyjádření.

27. Žádnou pochybnost o vůli vlastníků sporné cesty nevyvolává ani stavební povolení z roku 2007 na rodinný dům samotných žalobců umístěný na jejich pozemku p. č. XA (taktéž na č. l. 6 správního spisu). Součástí stavby je i oplocení, přičemž z připojené situace vyplývá, že žalobci je sami navrhli tak, aby zachovali stávající přístup k pozemkům H. v šířce 4 m. Ze dvou zápisů z jednání s úředníky městského úřadu z dubna a května 2007 (č. l. 19 správního spisu) je zřejmé, že toto řešení bylo výsledkem neformální dohody všech zúčastněných.
28. Přístup samotných žalobců ke sporné cestě dokresluje i jejich žádost ze dne 27. 9. 2011 městu Moravské Budějovice (č. l. 24 správního spisu). Žádali, aby město provedlo tehdy probíhající rekonstrukci ulice A. až po hranici jejich oplocení a urbanisticky ji tak dokončilo, neboť by na konci ulice jinak vznikla „nedokončená a nekompletní, neesteticky i neprakticky vyhlížející komunikace“. Zároveň zde žalobci vysvětlují, že zvažovali prodej příslušné části svého pozemku p. č. XA městu, avšak museli od tohoto záměru ustoupit, protože na pozemku vážně zástava a kvůli jejímu odstranění by museli aktualizovat úvěrovou smlouvu, čímž by přišli o výhodnou úvěrovou sazbu. To je v přímém rozporu s jejich nynějším tvrzením, že odmítali odprodat část pozemku se spornou cestou městu proto, že s jeho veřejným užíváním od počátku nesouhlasili. Spíše jen pro úplnost soud uvádí, že odprodej, nyní již zpevněné, části svého pozemku p. č. XA před oplocením nabídli žalobci městu dne 8. 8. 2018, nicméně dne 24. 8. 2018 od této nabídky bez vysvětlení odstoupili (přílohy vyjádření města na č. l. 13 správního spisu). Teprve z roku 2018 pocházejí také první doklady, jež žalobci předložili a jež mají svědčit o tom, že vyjádřili vůči H. svůj nesouhlas s užíváním svého pozemku jako cesty.
29. Soudu tak nezbyvá než konstatovat, že podle provedeného dokazování umožňovali žalobci i jejich právní předchůdci užívání části svého pozemku p. č. XA jako faktického pokračování místní komunikace - ulice A., a to po dobu nejméně dvaceti let. Taková doba je postačující k tomu, aby bylo možné hovořit o tom, že dali mlčky souhlas k veřejnému užívání předmětu svého vlastnictví. Nadto ve svém podání ze dne 27. 9. 2011 příslušnou část svého pozemku za součást ulice A. i výslovně označili ve snaze dosáhnout jeho zpevnění. To, že se následně na tomto zpevnění (zřejmě z podnětu města) finančně podíleli, na věci ničeho nemění. Z výše uvedených skutečností je patrné, že v kontextu jejich ostatních jednání se o žádný výraz nesouhlasu s veřejným využitím jejich pozemku nejednalo.
30. Čtvrtým znakem veřejně přístupné účelové komunikace je to, že naplňuje nutnou komunikační potřebu. Úplně ovšem postačuje, pokud je nezbytnou dopravní spojnici třeba i jen pro jeden jediný pozemek (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS, či ze dne 21. 8. 2014, čj. 9 As 147/2013 - 48, bod 37). Nutná komunikační potřeba totiž představuje pouze jakýsi regulativ vůči předchozímu znaku - vlastník, který umožnil veřejné užívání svého

pozemku, není povinen je strpět i nadále, jestliže všichni vlastníci přilehlých nemovitostí mají možnost se k nim dostat jinudy. Z tohoto pohledu jsou tedy irelevantní poukazy žalobců na to, že veřejnost cestu na jejich pozemku k ničemu nepotřebuje. Důležité je pouze to, zda je tato cesta nezbytná pro dopravní napojení alespoň jednoho pozemku osob zúčastněných na řízení. Přitom je třeba vyjít z toho, jaké je současné využití zpřístupňovaných pozemků, budoucí záměry jejich vlastníků v tom nehrají žádnou roli.

31. Soud souhlasí se žalobci v tom, že pro přístup k zahradě osob zúčastněných 3 a 4 (pozemek p. č. XC) by mohl být dostatečný přístup po pozemku města p. č. XE, byť ten je ve své poslední části jen 2 m široký. Pro obhospodařování zahrady by však měl postačovat pěší přístup s možností odstavit vozidlo v rozumné vzdálenosti (zde v ulici A.). V tomto jediném bodě se krajský soud se žalovaným neshoduje, avšak na výsledné posouzení věci to nemá vliv - k rodinnému domu osob zúčastněných 1 a 2 na pozemku st. X je jistě nezbytný i příjezd automobilem, neboť bez toho by nebyla možná jeho obsluha ani údržba. Žalobci tvrdí, že pro tento účel by měla být dostatečná cesta vedoucí po pozemku města p. č. XD, na kterou ústí zadní brána ze zahrady předmětného rodinného domu. S tím nemůže soud souhlasit. Jak zjistil a zdokumentoval silniční správní úřad na místním šetření dne 11. 9. 2019 (protokol na č. l. 11 správního spisu), jde o nebezpečnou, trávou pokrytou cestu vedoucí vzadu za zahradami podél vlakové trati. Užívá se zjevně tak zřídka, že na fotografiích nejsou v trávě patrné ani vyjeté koleje. Lze ji označit za typickou cestu „za humny“, jež snad může posloužit příležitostnému dovozu materiálu za dobrého počasí, nikoliv však celoroční obsluze rodinného domu. O tom svědčí už samotný fakt, že její údajná údržba ze strany města má i podle tvrzení samotných žalobců spočívat v sekání trávy.
32. Krajský soud má za to, že aby mohla být zadní cesta považována za skutečnou alternativu, musela by být schopná naplňovat nutnou komunikační potřebu tak, jak je, tedy bez dalších úprav. Judikatura Nejvyššího správního soudu ale v tomto směru není jednotná (náhled krajského soudu podporuje rozsudek ze dne 22. 2. 2018, čj. 4 As 151/2017 - 66, bod 60, proti tomu však stojí rozsudek ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009 - 76, který na str. 8 připouští, že po dotčených osobách lze požadovat vynaložení přiměřených nákladů na zajištění alternativního přístupu). Za nesporné považuje krajský soud, že pokud by pro využití alternativní cesty postačovalo upravit pozemek samotných dotčených osob, tak v přiměřeném rozsahu na ně takový požadavek klást lze. Z uvedených důvodů se krajský soud pro úplnost zamýšlel i nad tím, že zadní cesta vede po pozemku ve vlastnictví města. Pokud by její šířka byla pro dopravní obsluhu rodinného domu dostatečná, dalo by se o ní uvažovat jako o možné náhradě s tím, že město (nebo s jeho souhlasem osoby zúčastněné 1 a 2) ji může v budoucnu stavebně upravit, aby zajišťovala celoroční příjezd pro automobily. Tím by mohlo dojít k zajištění dopravní obsluhy všech dotčených pozemků, aniž by bylo nutné kvůli tomu omezovat vlastnictví žalobců. V kontextu celého případu však krajský soud vyhodnotil takový požadavek jako přehnaný.
33. K domu osob zúčastněných 1 a 2 vede zepředu cesta, se kterou počítal jako s přístupovou cestou projekt jejich rodinného domu i k němu vydané stavební povolení. Tomu odpovídá umístění rodinného domu na jejich pozemku i zpevněné plochy kolem něj. Nepřiměřené náklady na straně osob zúčastněných 1 a 2 by tedy představovala již jen nutnost vybudovat nový příjezd k domu v místě jejich současné zahrady a odstranit z jejich pozemku zpevněné plochy umožňující dosavadní výjezd do ulice A., jež by se

staly zcela zbytečnými. Sporná přední cesta je navíc již roky součástí ulice A. a město ji vyasfaltovalo na základě požadavku samotných žalobců. Žalobci a jejich právní předchůdci svým celkovým přístupem přispěli ke vzniku současného stavu a uspořádání vztahů v území, jak soud vyložil výše. Soud by proto nepovažoval za přiměřené v zájmu ochrany jejich vlastnického práva odkazovat osoby zúčastněné 1 a 2 na nejistý budoucí přístup po zadní cestě. Její zpevnění by totiž s velkou pravděpodobností naráželo, kromě finanční nákladnosti, též na blízkost vlakové dráhy a její ochranné pásmo.

34. Celkově krajský soud nemá po stránce důkazní vůči postupu silničního správního úřadu a žalovaného námitek. Silniční správní úřad sice řadu navržených důkazů v řízení neprovedl, avšak učinil tak korektně - odmítl provádět ty důkazy, které mu účastníci předložili či navrhli až poté, co jim uplynula třicetidenní lhůta pro takový úkon. Tu jim silniční správní úřad stanovil usnesením ze dne 13. 9. 2019, a to zcela v souladu se zákonem, konkrétně s § 36 odst. 1 správního řádu. Uvedená lhůta „postihla“ obě strany sporu. Důsledná koncentrace řízení přitom umožnila silničnímu správnímu úřadu, aby o návrhu na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, který obdržel dne 12. 8. 2019, rozhodl již dne 22. 11. 2019. Dalo by se sice namítnout, že i tak překročil šedesátidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, avšak krajskému soudu je z jeho úřední činnosti známo, že obdobná řízení se pro svou procesní složitost a neustálé doplňování podkladů ze strany účastníků v praxi mnohdy vlečou i několik let. Důležité je, že provedené důkazy zcela postačovaly ke zjištění stavu věci, jak požaduje § 141 odst. 4 aplikovaný v deklaratorním řízení na základě § 142 odst. 3 správního řádu. Bylo by tudíž nadbytečné zjišťovat podrobně skutkový stav dalšími důkazními prostředky (výslechy svědků, fotografiemi apod.), jež měly vypovídat o historii vztahů mezi žalobci a H. či o zajištění automobilů až na konec ulice A. Krajský soud zastává náhled, že pokud vlastník posledního úseku slepé cesty, kterou jako celek nepochybně užívala veřejnost, jedná po dlouhou dobu tak, jako by jeho pozemek byl nedílnou součástí oné veřejné cesty, pak z takového jednání lze dovodit vlastníkův konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětu jeho vlastnictví jako veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Není už pak třeba podrobně zkoumat a dokazovat, zda a v jakém rozsahu užívala veřejnost právě tento pozemek, tedy poslední úsek slepé cesty, například k otáčení vozidel.
35. Z obdobných důvodů nepovažoval soud za potřebné provádět ani důkazy, jež strany navrhly v řízení soudním. Pro soud nebylo podstatné, v jakém poměru se žalobci a město podíleli na vybudování asfaltového povrchu na pozemku žalobců v souvislosti s rekonstrukcí ulice A. v roce 2011, zda se na pozemku žalobců někdy otáčela sanitka, stejně jako z jakých důvodů zamítl Okresní soud v Třebíči v civilním řízení jejich návrh na předběžné opatření. Zbývající důkazy (ohledně stavu zadní cesty a zahájení územního řízení) se pak týkaly skutečností, jež nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí, proto nebyly pro posouzení věci relevantní. Soud totiž vychází z právního a skutkového stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
36. Již jen stručně krajský soud podotýká, že shodně s žalovaným považuje námitku podjatosti úřednice silničního správního úřadu, kterou žalobci uplatnili v odvolacím řízení, jednak za opožděnou, a jednak za účelovou. Na podjatost nelze usuzovat jen z toho, že úřad nedal žalobcům v řízení za pravdu. Navíc v rozporu s tím, co žalobci tvrdí, silniční správní úřad dokazování stavebními povoleními na oba rodinné domy

provedl. Správní orgány z nich při posouzení věci vycházely, byť na rozdíl od krajského soudu vyhodnotily jejich podmínky jako příliš vágní a neurčité na to, aby z nich bylo možno cokoliv dovozovat (srov. str. 6 napadeného rozhodnutí).

V. Náklady řízení

37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak - jakožto úspěšnému účastníkovi řízení - právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
38. O nákladech osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení žádná povinnost osobě zúčastněné na řízení uložena nebyla.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. 1. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl předsedou senátu Mgr. Milanem Procházkou ve věci

žalobců: a) **Ing. P. G.**
bytem X
b) **Mgr. J. G.**
bytem X
oba zastoupeni advokátkou Mgr. Vlastou Svobodovou
sídlem Karlovo nám. 15/9, Třebíč

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 57, Jihlava

za účasti: 1) **Ing. J. H.**
bytem X
2) **J. H.**
bytem X
3) **Ing. Mgr. J. P. H.**
bytem X
4) **Bc. M. F., DiS.**
bytem X
5) **město Moravské Budějovice**
sídlem nám. Míru 31, Moravské Budějovice
zastoupené advokátem JUDr. Stanislavem Juránkem
sídlem Husova 800, Moravské Budějovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2020, čj. KUJI 22762/2020

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2021, čj. 30 A 43/2020 - 180, se opravuje tak, že správné datum vydání rozsudku je 31. 1. 2022.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně vydal dne 31. 1. 2022 rozsudek čj. 30 A 43/2020 - 180, kterým zamítl žalobu ve výše uvedené věci. Na rozsudku je uvedeno datum vydání 31. 1. 2021, ve skutečnosti však byl vydán dne 31. 1. 2022.

Podle § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), opraví předseda senátu v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a v počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti (přičemž podle § 55 odst. 5 s. ř. s. platí totéž přiměřeně i pro usnesení). Týká-li se oprava výroku, vydá o tom předseda senátu opravné usnesení a může odložit

vykonatelnost rozsudku do doby, dokud opravné usnesení nenabude právní moci. Opravit lze pouze nesprávnost, která je každému zřejmá z porovnání výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním, případně z jiných souvislostí, a proti opravnému usnesení je přípustná samostatná kasační stížnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č. j. 4 Ans 3/2006 - 123, č. 1177/2007 Sb. NSS).

Soud naznal, že k nesprávnému uvedení data vydání napadeného rozhodnutí došlo a tato chyba je zjevná z obsahu spisu. Jde o evidentní písařskou chybu, kdy nedopatřením byl v datu ponechán předchozí kalendářní rok. Z těchto důvodů přistoupil Krajský soud v Brně k opravě rozsudku tak, jak je ve výroku uvedeno.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 3. 3. 2022

Mgr. Milan Procházka, v. r.
předseda senátu