



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **SMM CESTY, z.s.**
sídlem Cejl 29/76, Brno
zastoupen Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem
sídlem Jakubské nám. 580/4, Brno

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

za účasti

1. Bc. Z. P., bytem X
2. Ing. T. V., bytem X
3. Ing. P. B., bytem X
4. Mgr. J. S., bytem X
5. Ing. L. P., bytem X
6. P. S., bytem X
7. Ing. R. S., bytem X
8. A. Š., bytem X
9. D. K., bytem X

zastoupeni Mgr. Lukášem Míšou, advokátem
sídlem Milady Horákové 2047/23, Brno

10. J. J., bytem X
11. P. B., bytem X

- 12. M. P., bytem X
- 13. M. J., bytem X
- 14. M. J., bytem X
- 15. Z. J., bytem X
- 16. M. S., bytem X
- 17. J. S., bytem X
- 18. D. Č., bytem X
- 19. P. V., bytem X
- 20. H. P., bytem X
- 21. J. P., bytem X
- 22. B. K., bytem X
- 23. M. H., bytem X
- 24. V. P., bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14.10.2021, sp. zn. 5400/OD/2019/423775-Ro-/11/,

takto:

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

Odůvodnění:

- 1. Žalobce podanou žalobou brojí proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14.10.2021, sp. zn. 5400/OD/2019/423775-Ro-/11/, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Medlánky (dále jen „silniční úřad“) ze dne 7.6.2021, č.j. MCBMED/01621/2021/Hau, kterým bylo žalobci podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon č. 13/1997 Sb.“), nařízeno odstranění pevné překážky z části jeho pozemku p. č. X v katastrálním území M., který slouží jako veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný usnesením ze dne 22.10.2021, č.j. 5400/MMB/0553786/2021, opravil datum vydání napadeného rozhodnutí (původní datum vydání napadeného rozhodnutí dne 14.11.2021 žalovaný nahradil datem 14.10.2021).
- 2. Není sporu o tom, že všechny dotčené nemovitosti se nacházejí v katastrálním území M., proto z důvodu úspornosti zdejší soud nebude v rámci identifikace pozemků jejich umístění v katastrálním území M. dále uvádět.

I. Shrnutí procesního stanoviska žalobce

- 3. Žalobce zpochybňuje, že se v případě sporné cesty v celé deklarované délce jedná o pozemní komunikaci a vznáší pochybnosti o její stálosti a patrnosti v terénu (zejména od hranice pozemku žalobce směrem na jih, zejména po pozemcích p.č. XA, XB, XC, XD, XE, XC a p.č. XF). V tomto úseku se podle žalobce jedná o nesjízdnou cestu; tato cesta není vhodná

pro užití silničními a jinými vozidly (svahovitost terénu, nedostatečná šířka, vegetace apod.). Nebylo prokázáno, že by majitelé pozemků využívali nesjízdnou cestu jako dopravní koridor pro svá motorová vozidla; tuto cestu lze podle žalobce označit pouze za pěšinu. To potvrzuje i fotodokumentace, jakož i historické mapové snímky, z nichž je patrné, že na pozemku žalobce, na pozemku České republiky p.č. XG a pozemku města Brna p.č. XH jsou motorová vozidla zaparkována.

4. Žalobce poukazuje na to, že pokud komunikace ztrácí znak pozemní komunikace v části nesjízdné cesty, tj. ve více než 2/3 své délky, a je pouhou spojnicí pro pěší chůzi (nikoli dopravní koridor), pak nejsou splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný nevycházel z faktického stavu (stav, kdy pozemkem žalobce motorovými vozidly projíždí malý počet okolních sousedů), nýbrž z toho, že pozemek žalobce může použít širší okruh osob pro průjezd svými vozidly, byť se tak doposud nedělo.
5. Žalobce namítá, že nebylo prokázáno, že pozemek p.č. X je nebo byl veřejně užíván a že byl dán souhlas s tímto veřejným užíváním. Poukazuje přitom na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 25.9.2013, č.j. 1 As 63/2013-49, ze dne 3.12.2020, č.j. 1 As 347/2020-49, ze dne 30.11.2015, č.j. 6 As 213/2015-14, ze dne 25.7.2019, č.j. 9 As 159/2019-41, a ze dne 29.6.2017, č.j. 2 As 337/2016-64. Předmětná komunikace je slepá a vede pouze podél hranic pozemků v zahrádkářské kolonii, tudíž podle žalobce nevyvstává nezbytná komunikační potřeba pro předem neurčitý okruh osob; přes pozemek jezdí motorovými vozidly omezený okruh vlastníků nejbližších nemovitostí, tj. pozemků p.č. XI, XJ, XK, XL, XM a p.č. XN. Ostatní vlastníci pozemků na své pozemky nezajíždí či využívají jiné alternativní přístupy, nebo svá motorová vozidla odstavují na jiných místech a pokračují pěšky.
6. Žalobce argumentuje tak, že jeho právní předchůdci (vlastníci pozemku p.č. XO, z něhož byl oddělen pozemek žalobce) tento pozemek pronajímali zemědělskému družstvu a pokud přes tento pozemek jezdil určitý okruh vlastníků okolních zahrádek, šlo o pouhou toleranci pro tyto vlastníky ve formě výprosy. Právní předchůdci žalobce nikdy neprojevili výslovný souhlas s veřejným užíváním svého pozemku pro předem neurčitý okruh uživatelů, ani ho netolerovali. Žalobce nabyl vlastnictví s informací, že se na jeho pozemku žádná veřejná cesta nenachází. Již tvar pozemku, jeho prodloužení podél hranic pozemků p.č. XN a p.č. XP plyne z požadavku správních orgánů na spojení s pozemní komunikací na pozemku p.č. XH, jinak by rozdělení pozemku p.č. XQ nebylo povoleno. Žalobce poukazuje na to, že vzhledem k tomu, že nedocházelo k užívání pozemku motorovými vozidly ze strany veřejnosti, nebylo nutné projevovat tzv. kvalifikovaný nesouhlas.
7. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že minimálně 15 pozemků nemá jiné komunikační spojení než prostřednictvím předmětné cesty; žalobce všem vlastníkům okolních pozemků umožnil průchod přes pozemek na základě výprosy. Žalobce cestu vymezil z toho důvodu, aby zabránil nadměrnému poškození svého pozemku (rozrytí půdy, ničení vegetace).
8. Žalobce zdůrazňuje, že nikdo s veřejným užíváním cesty nesouhlasil; průjezd určitého počtu sousedů byl jen tolerován. Údajná veřejně přístupná účelová komunikace je v části na hranici pozemků p.č. XR, XD a XF zatarasena po dobu více jak tří let. Žalobce poukazuje na to, že i sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že veřejně přístupná účelová komunikace

neprochází pozemkem p.č. XS a v části na pozemku p.č. XC má šířku pouze něco málo přes 1 metr a že v části nesjízdné cesty žádná motorová vozidla nejedí.

9. Žalobce dále namítá, že mu byla uložena povinnost nad rámec právního předpisu, neboť silniční úřad vycházel při určení šíře cesty (průjezdu) z technických norem ČSN; přitom vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, určuje širší pozemní komunikace ke stavbě pro rodinnou rekreaci v hodnotě minimálně 2,5 metrů (nikoli 3 metry jako normy ČSN).
10. Ze shora uvedených důvodů žalobce navrhl, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

II. Shrnutí procesního stanoviska žalovaného

11. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí, na jehož argumentech setrvává. Doplnuje, že cestu bylo potřeba posoudit z toho hlediska, zda představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci v celé její délce; není přitom rozhodné, zda je či není celá užívána vozidly, neboť i přesto slouží jako nezbytná komunikační spojnice. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby; na svém procesním postoji setrval během celého řízení před zdejším soudem.

III. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

12. Osoby zúčastněné na řízení 11) až 21) shodně bez bližšího zdůvodnění uvedly, že nesouhlasí s prohlášením veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p.č. XG, XP, XH, XO, XA, XB, XC, XD, XE, XT, XF v k.ú. X, a dále až po hranici pozemku p.č. XF v k.ú. X s pozemkem p.č. XU v k.ú. M.
13. Osoba zúčastněná na řízení 22) uvedla, že napadené rozhodnutí je správné; žalobce se chová protiprávně, spekulativně a zneužívá svého vlastnického práva na úkor třetích osob.
14. Ostatní osoby zúčastněné na řízení se k věci nevyjádřily.

IV. Posouzení věci

15. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
16. 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 dle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Spor v nyní posuzované věci je o tom, zda byly splněny podmínky k rozhodnutí ve smyslu § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. o odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci. Žalobce existenci překážky umístěné na pozemku p.č. X nepopírá, avšak odmítá, že by byla umístěna na veřejně přístupné účelové komunikaci.
18. Silniční úřad vyšel z toho, že na pozemcích p.č. XG, XP, XN, X, XO, XA, XB, XC, XD, XE, XT a XF v místě začínajícím napojením na místní komunikaci na pozemku p.č. XH až po hranici pozemku p.č. XF (ve správě obce s komunikací na něm) s pozemkem p.č. 1XU

při severním a západním okraji pole a v jižním cípu mezi zahrádkami (viz příloha č. 1 prvostupňového rozhodnutí) se nalézá historicky vzniklá cesta užívaná veřejností, která splňuje znaky dopravní cesty určené k užití chodci a silničními a jinými vozidly, je patrná v terénu prokazatelně nejméně od roku 1976 a v tomto smyslu od nepaměti a s konkludentním souhlasem předchozích majitelů pozemku p.č. X, a pro vlastníky pozemků p.č. XV, XN, XW, XY, XL, XK, XJ, XZ, X1, XI, XA1, XB1, XC1, XD1, XE1, XE, je jedinou komunikační spojnici. Podle silničního úřadu jde tedy o dopravní cestu splňující podmínky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb. podléhající režimu obecného užívání ve smyslu ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.

19. Silniční úřad místním šetřením dne 24.3.2021 zjistil, že na předmětné komunikaci jsou umístěny objekty: plot ze 6 kůlů s výškou 180 centimetrů s oporami a sítí, umístěný mezi původní osou cesty a nově navezenou cestou, plot sestávající z 5 kůlů s výškou také 180 centimetrů s oporami a sítí vedle betonové zídky vymezující zahradu, nízké kůly o výšce do 60 centimetrů, zemina do výše 10 centimetrů navezená v zatáčce cesty v místě, kde pozemek p.č. X sousedí s pozemky p.č. XW, XY a XL, zemina do výšky 20 centimetrů navezená na původní cestu v místě, kde se nachází vjezd z pozemku p.č. X na pozemek p.č. XY, zemina do výšky 20 centimetrů navezená v dotyku hranice pozemku p.č. X a pozemky p.č. XJ a XZ, hromada suti a zeminy o výši do jednoho metru svezená na p.č. X a před vjezdem p.č. XY; tyto objekty žalobce umístil bez povolení ve smyslu § 29 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. Průjezd není umístěním překážek zachován v šířce 3 metry, ale v nejužším místě, kde se nachází plot sestávající ze 6 kůlů s výškou 180 centimetrů s oporami a sítí, je šířka pouze 1,90 metru a dále, kde se cesta na pozemku p.č. X stáčí, je průjezd zachovaný postupně v šířce 2,85 metru, 2,9 metru, 2,60 metru, 2,55 metru, 2,10 metru a 2,85 metru; taková šíře průjezdu je podle silničního úřadu nedostatečná.
20. Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na to, že ne všichni majitelé nemovitostí nacházejících se podél této komunikace ji užívají jako jedinou a nenahraditelnou spojnici; někteří používají cestu vedoucí po pozemku p.č. XF1 v majetku obce či přístup na základě dohod se sousedy, avšak minimálně 15 pozemků nemá jiné komunikační spojení než prostřednictvím shora deklarované cesty. V případě žalobcem zmiňovaných alternativních cest jde o prudké turistické chodníky, jak zjistil silniční úřad při místním šetření. Požadavek obecného zájmu na užívání komunikace byl podle správních orgánů naplněn (a to správně i s podpůrným odkazem silničního správního úřadu na nutnost dostupnosti akutní lékařské péče či požární ochrany).
21. Žalovaný dále zdůraznil, že účelovou komunikaci bylo třeba hodnotit jako celek, nikoli ve vztahu k jednotlivým pozemkům. Její existenci nezpochybňuje ani částečná nemožnost průjezdnosti vozidly. Vzhledem k tomu, že je pozemek p.č. X užíván majiteli sousedních nemovitostí k průjezdu vozidly minimálně 15 let, nebyl předchůdci žalobce dán kvalifikovaný nesouhlas. Žalovaný dále neuznal námitku zpochybňující patrnost komunikace v terénu. Přestože je cesta v části jen vyšlapaná, je v terénu patrná a přes možné jiné přístupy stále zůstávají majitelé nemovitostí, pro které je komunikace jedinou spojnici k jejich pozemkům. Byl tak prokázán i veřejný zájem na existenci veřejné přístupové účelové komunikace.

22. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.
23. 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.
24. 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; v tomto směru je tedy třeba k žalobní argumentaci zdůraznit, že předmětná veřejně přístupná účelová komunikace nevznikla v důsledku rozhodnutí správních orgánů.
25. První dva znaky veřejně přístupné účelové komunikace vyplývají z její zákonné definice – musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci a musí naplňovat zákonem vymezený účel, tedy 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.
26. Pokud jde o další judikaturou dovozené znaky, pro tento typ 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 náleží 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 (nález 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).

27. Jak také plyne z komentářové literatury: *„Prominentní místo mezi znaky účelové komunikace zaujímají znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním a znak nutné komunikační potřeby. Tyto dva znaky se navzájem doplňují, zároveň však mezi nimi panuje i jisté napětí. Aby totiž byl dán veřejný zájem na zachování určité cesty, musí taková cesta naplňovat v daném území nutnou komunikační potřebu, a to ve vztahu ke konkrétním nemovitostem. Postačí ovšem, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti. Zároveň však musí platit, že vlastník cesty připustil její užívání veřejností, tedy neomezeným (a z jeho pohledu neurčitým) okruhem osob, má-li být jeho vlastnické právo v souladu s Listinou bez náhrady omezeno. Proto obzvláště tam, kde jen malý počet osob užívá pravidelně určitou cestu z nutné komunikační potřeby, musí obvykle k těmto osobám přistoupit ještě uživatelé další, vlastníkem taktéž alespoň tiše trpění, abychom mohli hovořit o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.“ (viz ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s., str. 59)*
28. Zdejší soud zdůrazňuje, že k veřejně přístupné účelové komunikaci je přitom třeba přistupovat jako k funkčnímu celku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.6.2023, č.j. 10 As 341/2022-36), tj. pokud tyto znaky komunikace naplňuje, lze ji označit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci; účelová komunikace tedy buď existuje nebo nikoliv a není rozhodné, že místy slouží pouze k průchodu pro pěší. V tomto ohledu tedy správní orgány přistoupily k posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace jako celku správně. Je třeba odmítnout požadavek žalobce na nutnost průjezdnosti celé cesty vozidly. Obě části veřejně přístupné účelové komunikace (sloužící jak průjezdu, tak průchodu) naplňují všechny výše uvedené znaky definující účelovou komunikaci (a to včetně v patrnosti terénu). Ze zákona č. 13/1997 Sb. ani z judikatury správních soudů neplyne, že tato kategorie komunikace slouží výlučně k průjezdu osobních vozidel, nicméně způsob jejího užití musí odpovídat obvyklému způsobu.
29. Ve světle shora uvedeného zdejší soud, pokud jde o naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace, v návaznosti na uplatněné žalobní námitky uvádí, že pokud jde o první znak, a to patrnost cesty v terénu, pak tento znak byl bezesporu naplněn. Přestože žalobce zpochybňuje stálost a patrnost této cesty v terénu, zdejší soud mu nemůže přisvědčit. Cesta

umístěná na pozemku p. č. X je patrná (viditelná) na historických snímcích založených ve správním spisu a její existence byla doložena od roku 1976. Je rovněž vidět na fotodokumentaci tvořící součást prvostupňového rozhodnutí a na fotografiích obsažených ve správním spisu.

30. Pokud jde v této souvislosti o dílčí námitku týkající se různé sjízdnosti komunikace v závislosti na počasí, pak určitý stupeň sjízdnosti není zákonným znakem veřejně přístupné účelové komunikace a ani judikatura správních soudů nedovodila, že by taková komunikace musela mít zpevněný či dokonce asfaltový povrch (postačí i „vyjeté koleje“). Skutečnost, že cesta je sjízdná jen v určitých částech roku s ohledem na její nezpevněný povrch, nic neubírá z její podstaty veřejně přístupné účelové komunikace. Nadto v nyní posuzované věci je patrnost komunikace zřetelná v průběhu celého roku a nejde o případ, kdy by se živelně posouvaly hranice této komunikace (podle počasí či užívání jednotlivými uživateli).
31. Předmětná účelová komunikace rovněž spojuje místní komunikaci s pozemky vlastníků v zahrádkářské kolonii, byť je zčásti průjezdná a zčásti pouze průchozí. Plně tak dostojí svému účelu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., dle něhož má účelová komunikace sloužit ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.
32. Pokud jde o existenci třetího znaku, a to nutné komunikační potřeby, pak i tímto znakem se silniční úřad důsledně zabýval. Existenci nutné komunikační potřeby potvrdili vlastníci přilehlých nemovitostí a byla prověřena při místním šetření dne 24.3.2021 (protokol o místním šetření sp. zn. S-MCBMED/00262/2020), kdy silniční úřad posoudil nabízené alternativní cesty a dospěl ke správnému závěru ohledně existence nutné komunikační potřeby minimálně pro 15 pozemků (blíže viz strana 10 a 11 prvostupňového rozhodnutí). Ani tuto námitku tedy zdejší soud neshledal důvodnou.
33. Pokud jde o souhlas s obecným užíváním, tak s ohledem na výše uvedené judikatura Nejvyššího správního soudu vyžaduje vyjádření tzv. kvalifikovaného nesouhlasu souvisejícího s veřejným užíváním účelové komunikace. Ten spočívá v konkrétním aktivním jednání ze strany vlastníka, které by zamezilo veřejnosti prostor (cestu) užívat; v opačném případě se má za to, že souhlas vlastníka byl mlčky dán. Pokud tedy v době předchozích vlastníků byl dán souhlas s užíváním pozemku veřejností (mlčky, aniž by aktivně vyvinuli úsilí, aby používání předmětné cesty zabránili), je tento souhlas trvalý a zavazuje i jejich nástupce, tedy žalobce, a to po dobu existence účelové komunikace (za současného naplnění jejích zbývajících znaků). Argumentuje-li žalobce, že právní předchůdci neprojeвили výslovný souhlas, ani netolerovali obecné užívání, tak pro vznik a existenci veřejně přístupné účelové komunikace postačí souhlas konkludentní.
34. Zatímco obecné užívání spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob (veřejnosti) tuto komunikaci bezplatně užívat způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena, žalobcem zmiňovaná výprosa (nebo také laskavost) ve smyslu § 2189 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, spočívá v umožnění užívání cesty pouze určitým osobám na základě „dobré vůle“ vlastníka pozemku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2015, č.j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). Šíře okruhu uživatelů a

možnost odvolatelnosti projevu vůle vlastníka pozemku určuje, zda jde o výprosu či veřejné věnování (obdobně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8.9.2023, č.j. 51 A 35/2022-134, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2015, č.j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS).

35. V nyní posuzované věci nebylo prokázáno, že by souhlas s užíváním konkrétního pozemku byl udělen pouze a výlučně konkrétním vlastníkům přilehlých nemovitostí. Toto tvrzení žalobce nijak nedokládá a neprokázal je ani ve správním řízení. Vzhledem k tomu, že tato cesta byla od 70. let veřejně užívána, aniž by jejím uživatelům bylo v pohybu jakkoli bráněno (z ničeho nevyplynulo, že by předchozí majitelé aktivně bránili vstupu cizích osob na svůj pozemek a aktivně vystupovali proti obecnému užívání tohoto pozemku), a zároveň nebyly doloženy důkazy, že by šlo ze strany původního vlastníka pouze o výprosu či toleranci vůči konkrétním osobám, kdy by si vlastník pozemku, po němž vede část cesty, zachovával kontrolu nad tím a byl si vědom toho, kdo konkrétně cestu užívá, tak argument žalobce odkazující na soukromoprávní institut neobstojí. Vzhledem k tomu, že konkludentní souhlas je (oproti výprose) neodvolatelný a přechází na právní nástupce, pak aktivní bránění žalobce ve vjezdu na pozemek p.č. X tento souhlas k obecnému užívání nemůže nijak zvrátit.
36. Odkazuje-li žalobce na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2015, č.j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, odlišující veřejné užívání a výprosu, pak s těmito závěry zdejší soud v obecně rovině souhlasí, nelze však ve vztahu k posuzované věci opomenout bod 11 tohoto rozsudku, v němž svoji argumentaci Nejvyšší správní soud uzavírá následovně: *„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).“* Tedy i tyto závěry Nejvyššího správního soudu potvrzují již shora uvedené, konkrétně, že pasivita předchozího vlastníka vedla ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na jeho pozemku.
37. Zdejší soud dále zdůrazňuje, že argumentem popírajícím vůbec možnost obecného užívání není ani tvrzení žalobce, že cesta je slepá (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25.9.2013, č.j. 1 As 63/2013-49, a ze dne 9.8.2022, č.j. 9 As 36/2022-60). Tzv. slepé zakončení předmětné veřejně přístupné účelové komunikace nebrání pohybu osob, vlastníků přilehlých nemovitostí či jejich známých, kteří na rekreačních pozemcích tráví svůj čas.
38. Na nyní posuzovanou věc nedopadají ani závěry učiněné v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 25.9.2013, č.j. 1 As 63/2013-49, a ze dne 3.12.2020, č.j. 1 As 347/2020-49; v nyní posuzované věci není sporu o tom, že účelová komunikace je aktivně užívána širším okruhem uživatelů, a to minimálně vlastníky pozemků v zahrádkářské kolonii či jejich rodinnými příslušníky, které k účelové komunikaci přiléhají, a nikoli jedním vlastníkem či vlastníky jednoho pozemku. Je třeba v této souvislosti zdůraznit, že nutná komunikační potřeba je naopak zkoumána samostatně ve vztahu k vlastníkům pozemků, tj. ve vztahu k účelu veřejné komunikace, nikoliv k obecnému užívání, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2015, č.j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb.
39. Na nyní posuzovanou věc nelze aplikovat ani závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.7.2019, č.j. 9 As 159/2019-41, neboť v tamní věci šlo o přístup

k rekreačnímu areálu, tedy jedné nemovitosti, a přístup byl zahrnut do ceny poskytovaných služeb výlučně pro rekreatanty zařízení (viz body 23 až 25 odkazovaného rozsudku). V nyní posuzované věci se přitom jedná o přístup k řádově desítkám nemovitostí.

40. Odkazuje-li žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2017, č.j. 2 As 337/2016-64, pak ani jeho závěry nejsou s nyní projednávanou věcí v rozporu. Není totiž pravdou, že by se správní orgány nezabývaly tím, kdo pozemek reálně užívá, dobou užívání a mírou kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku, když v nynějším případě jde spíše o míru kontroly předchozího vlastníka pozemku. Pokud v nyní posuzovaném případě předchozí vlastník pozemku nevyjádřil kvalifikovaný nesouhlas, jeho konkludentní souhlas s užíváním nemovitosti nemůže nahradit zvýšená míra kontroly realizovaná žalobcem.
41. Na shora uvedeném nemůže nic změnit ani tvrzení, že žalobce nebyl o existenci veřejně přístupné účelové komunikace předchozím vlastníkem informován; s přihlédnutím k tomu, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ex lege, tedy naplněním shora vyjmenovaných znaků, podání informace o její existenci předchozím vlastníkem pozemku jeho nástupci může zasáhnout maximálně do vztahu mezi prodávajícím a kupujícím; ve vztahu k existenci účelové komunikace je nepodání takové informace irelevantní. Nadto s ohledem na shora zmíněnou viditelnost cesty v terénu muselo být žalobci ještě před uzavřením kupní smlouvy zřejmé, že je cesta, včetně její části vedoucí po pozemku p.č. XG1, užívána dalšími osobami.
42. Argumentuje-li žalobce zvýšeným a negativním zásahem do jeho vlastnického práva (ničením a ohrožováním majetku), pak aniž by zdejší soud zpochybňoval tyto argumenty, uvádí, že tuto otázku je třeba řešit v občanskoprávním řízení, nikoliv cestou svémocného narušování legálního pokojného stavu realizací překážky, kterou žalobce umístil na veřejně přístupné účelové komunikaci. Obavy žalobce v tomto případě nelegitimizují jeho svémocné jednání.
43. Pokud jde o odkaz žalobce na v současné době již neúčinnou vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (vyhláška byla zrušena s účinností od 1.1.2024 zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon), podle které ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby, tak s tím se vypořádal již žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 7 tak, že citovaná vyhláška se týká co do požadavku šíře 2,5 metru nové výstavby a zpevněné pozemní komunikace; k tomu žalobce v žalobě žádnou novou argumentaci nepřináší. Zdejší soud pouze dodává, že technické požadavky nemají vliv na vznik a existenci účelové komunikace. Silniční úřad však s ohledem na požadavek určitosti výroku svého rozhodnutí postupoval správně, pokud odstranění překážky ve výroku dostatečně definoval, a to včetně šířky, jaká má být pro průjezd zachována, s uvedením podkladů, z nichž při stanovení šířky vycházel. Žalobci nařídil, aby odstranil: „veškeré pevné překážky umístěné na této komunikaci tvořené především hromadami hlíny a kůly (viz foto č. 1.8) bránící průchodu a průjezdu motorovými vozidly, tak, aby byl zachován průjezd v šířce alespoň 3 m“. Pro určení této šířky silniční úřad podpůrně vycházel z technických norem ČSN 73 6110 a 73 6118, podle nichž pro projektování místních komunikací platí, že by šířka jízdního pruhu měla být alespoň 2,5 metru plus vodící proužky 0,25 m nebo nezpevněné krajnice 0,5 m, a pro polní cesty jednopruhové vozovky je udávána hodnota 3 metry. Silniční úřad tedy nepostupoval veden

„zvůli“, jak namítá žalobce, nýbrž vycházel z nejbližších a vhodných technických norem, a to i s ohledem na povolenou šíři motorových vozidel pro dopravu osob do 2,55 metru (vyhláška č. 209/2018 Sb., o hmotnostech, rozměrech a spojitelnosti vozidel), neboť samotná šířka pro průjezd tímto typem komunikace není právními předpisy upravena.

44. Zdejší soud k věci uzavírá, že přestože žalobce odmítá naplnění definičních znaků účelové komunikace, současně nepopírá, že komunikace v místě pozemku p.č. X existovala a byla využívána vlastníky okolních zahrádek, tedy plnila účel definovaný v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. Žalobce tak zejména rozporoval vyjádření konkludentního souhlasu předchozího vlastníka pozemku p.č. X s obecným užíváním, avšak z ničeho nevyplynulo, že by jeho předchůdci s užíváním části pozemku jako komunikace projevíli kvalifikovaný nesouhlas. Pokud jde o existenci nutné komunikační potřeby, tu potvrdili vlastníci přilehlých nemovitostí a byla prověřena také silničním úřadem při místním šetření.
45. Zdejší soud s ohledem na výše uvedené neshledal žalobu důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

IV. Náklady řízení

46. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží; to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi, kterým byl žalovaný. Zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.
47. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak zdejší soud rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu pouze těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; případně jim 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 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.

Brno 25. ledna 2024

David Raus v.r.
předseda senátu