



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Václava Štencla, MA, a Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., ve věci

žalobce: **FLOEL INVESTMENTS s.r.o.**, IČO 03658996
sídlem Brněnská 543, 664 42 Modřice
zastoupený advokátem JUDr. Miroslavem Pokorným
sídlem Lidická 23b, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

za účasti
osob zúčastněných
na řízení: **I. IZOKRAT CZ, spol. s r.o.**, IČO 26270218
sídlem Vídeňská 237/136, 619 00 Brno
zastoupená advokátem JUDr. Milanem Zábržem
sídlem Veveří 57, 602 00 Brno

II. G2 Development s.r.o., IČO 60739304
sídlem Bohuslava Martinů 803/11, 602 00 Brno

III. město Modřice, IČO 00282103
sídlem nám. Svobody 93, 664 42 Modřice

IV. Z. H.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2023, č. j. JMK 63042/2023,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Městský úřad Šlapanice, odbor výstavby, silniční správní úřad, vydal dne 17. 2. 2022 rozhodnutí č. j. SLP-OV/80847-21/HAS, kterým deklaroval, že asfaltová cesta na pozemku p. č. 537 v k. ú. Přízřenice, pozemku p. č. 2124/2 v k. ú. Modřice a části pozemku p. č. 1149/23 v k. ú. Modřice (dále také „posuzovaná komunikace“) je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 25. 4. 2023, č. j. JMK 63042/2023, zamítl odvolání žalobce podané proti uvedenému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.
2. Předmětem sporu je otázka, zda byly naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace v rozsahu, v jakém se podle správních orgánů komunikace nachází na části pozemku p. č. 2124/2 v k. ú. Modřice ve vlastnictví žalobce, a zda byly splněny procesní předpoklady pro deklaraci existence takové komunikace.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že správní orgány řádně nevyhodnotily důkazy a neprovedly některé navržené důkazy, aniž by to odůvodnily. Nebylo prokázáno naplnění podmínek existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobce – nezbytné komunikační potřeby a stálosti a patrnosti v terénu. Některé pasáže napadeného rozhodnutí nejsou přezkoumatelně odůvodněny. Pro určení veřejně přístupné komunikace nebyly splněny ani procesní předpoklady, neboť ve vztahu k pozemku žalobce podalo návrh pouze město Modřice, které však přes výzvu neodstranilo vadu svého návrhu, a řízení o něm tak mělo být zastaveno.
4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Poukazuje na rozporuplnost jednotlivých vyjádření žalobce a na to, že by žaloba měla směřovat proti napadenému rozhodnutí, ne proti postupu silničního správního úřadu.
5. Osoba zúčastněná na řízení IV. ve svém vyjádření poukazuje na to, že žalobce nesprávně operuje se stavem, který v lokalitě panuje nyní. Popisuje historický vznik komunikace s tím, že dosavadní stav svévolně změnil žalobce v roce 2017. Alternativní cesta je také na pozemcích soukromých vlastníků a k jejímu využívání byly dotčené společnosti donuceny jednáním žalobce. Komunikace plní funkci nutné komunikační potřeby a její rozsah je dán zpevněným povrchem. Správní orgány vyhodnotily správně podobu komunikace v terénu. S jejím užíváním souhlasil i právní předchůdce žalobce. Osoba zúčastněná na řízení IV. proto navrhuje zamítnutí žaloby. Shodný návrh činí také osoba zúčastněná na řízení I.

s tím, že se podle ní žalovaný řádně vypořádal se všemi aspekty potřebnými k deklarování veřejně přístupné účelové komunikace.

6. Žalobce v replice polemizuje s argumentací osoby zúčastněné na řízení IV. s tím, že ta podle něj nepřináší žádná nová relevantní tvrzení ani důkazy.

III. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
8. Předně je nutno souhlasit se žalovaným, že žaloba má směřovat proti napadenému rozhodnutí, nikoliv proti postupu prvostupňového správního orgánu. Na druhou stranu tento požadavek nelze aplikovat formalisticky a jako nepřipustnou vyhodnotit každou námitku, v níž žalobce jako původce namítané nezákonnosti označuje prvostupňový správní orgán. Je-li z námítky zřejmé, v čem by ve vztahu k tvrzené nezákonnosti mělo spočívat pochybení žalovaného (například v tom, že danou námitku, uplatněnou již v odvolání, posoudil nesprávně), je nutno ji podle jejího obsahu vyhodnotit jako námitku skutečně směřující proti napadenému rozhodnutí o odvolání. Jelikož ze všech žalobních námitek jasně plyne, jakého pochybení se měl dopustit právě žalovaný, vyhodnotil je soud jako přípustné.
9. Za řádný žalobní bod soud nemohl považovat konstatování žalobce, že existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. 537 a 2124/2 nebyla nikdy sporná, což mělo podle něj vést k vydání osvědčení. Žalobce totiž výslovně uvádí, že v rozsahu těchto pozemků nečiní napadené rozhodnutí vůbec předmětem žaloby.
10. Nejprve se soud zabýval námitkou podstatného porušení ustanovení o řízení, které mělo spočívat v tom, že silniční správní úřad měl podle žalobce řízení ve vztahu k části pozemku p. č. 1149/23 zastavit, neboť město Modřice přes výzvu neodstranilo vady svého návrhu.
11. Před posouzením této námítky považuje soud za potřebné shrnout relevantní informace spojené s procesním postupem silničního správního úřadu.
12. Řízení bylo v této věci vedeno na základě třech návrhů (žádostí). Žalobce ve svém návrhu požadoval určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na části pozemku p. č. 1149/23. Osoba zúčastněná na řízení IV. žádala o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. 2124/2. Osoba zúčastněná na řízení III. pak žádala o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. 2124/2, p. č. 537 a části pozemku p. č. 1149/23. Žalovaný ve svém prvním rozhodnutí ve věci ze dne 2. 3. 2021, jímž rozhodoval o odvolání proti prvnímu rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 2. 1. 2020, zavázal silniční správní úřad mimo jiné k tomu, aby vyzval osobu zúčastněnou na řízení III. k doplnění jejího návrhu, neboť z něj nebylo zřejmé, jakou část pozemku p. č. 1149/23 považuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V souladu s tímto právním názorem silniční správní úřad usnesením ze dne 31. 3. 2021 vyzval osobu zúčastněnou na řízení III. k doplnění návrhu, k čemuž jí stanovil lhůtu 3 měsíců. Zároveň ji poučil jednak o tom, že v případě neodstranění nedostatků žádosti řízení zastaví, jednak o možnosti podat

proti tomuto usnesení odvolání. Na výzvu osoba zúčastněná na řízení reagovala odvoláním s tím, že komunikace je v místě jednoznačně patrna. Toto odvolání žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 6. 8. 2021. Dne 11. 8. 2021 podal žalobce k silničnímu správnímu úřadu návrh na částečné zastavení řízení z důvodu, že osoba zúčastněná na řízení nevyhověla výzvě k doplnění návrhu. Silniční správní úřad však dne 12. 8. 2021 opětovně vyzval osobu zúčastněnou na řízení III. k doplnění návrhu a stanovil jí k tomu lhůtu 3 měsíců. Této výzvě osoba zúčastněná na řízení III. vyhověla podáním ze dne 11. 10. 2021 a silniční správní úřad pokračoval v řízení.

13. Krajský soud má za to, že postup silničního správního úřadu nebyl zcela v souladu se zákonem. Jeho pochybení ovšem nespočívalo v tom, že řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení III. částečně nezastavil, nýbrž v tom, že ji chybně poučil o následcích nevyhovění výzvě (o možnosti zastavení řízení) a že po uplynutí lhůty stanovené v první výzvě vydal výzvu druhou a stanovil novou lhůtu pro doplnění návrhu.
14. Předně je nutno uvést, že lhůta pro odstranění nedostatků návrhu byla určena usnesením podle § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Takto určená lhůta je přitom lhůtou propadnou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 9 As 105/2017-54). Existovaly tak pouze dvě možnosti, jak se vyhnout negativním důsledkům spojeným s jejím uplynutím. První možnost představuje její prodloužení dle § 39 odst. 2 správního řádu, ovšem pouze na žádost podanou před jejím uplynutím. Druhou možnost pak představuje prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu, ovšem opět pouze na žádost a v situaci, kdy učinění úkonu bránily závažné důvody, které nastaly bez zavinění podatele. Jelikož žádná z takových žádostí podána nebyla, nebylo možné ani stanovit novou lhůtu pro odstranění nedostatku návrhu, ani přihlížet k posléze učiněnému podání, jímž měl být tento nedostatek odstraněn.
15. Uvedené však zároveň neznamená, že mělo být řízení o uvedeném návrhu částečně zastaveno. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu totiž správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Pro zastavení řízení tedy nepostačuje skutečnost, že žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, ale také to, že tyto vady brání pokračování v řízení. V posuzované věci tomu tak nebylo, neboť řízení bylo vedeno na základě tří žádostí, přičemž ve vztahu ke konkrétně určené části pozemku p. č. 1149/23 se domáhal určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace další žadatel – žalobce. Vada jedné žádosti tak nebránila silničnímu správnímu úřadu v tom, aby o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na daném pozemku věcně rozhodl.
16. Na tomto místě je nutno poznamenat, že není vůbec podstatné, že osoba zúčastněná na řízení III. se domáhala určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, kdežto žalobce se domáhal určení její neexistence. V případě, že je požadováno určení existence veřejně přístupné účelové komunikace a správní orgán shledá, že posuzovaná cesta takovou komunikací není, může nejen žádost zamítnout, ale také deklarovat její neexistenci (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 185/2015-30, a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59). Oba výroky jsou různými stranami téže mince, a existenci veřejně přístupné účelové komunikace může proto silniční správní úřad deklarovat i na základě žádosti o určení její neexistence.
17. Již při vydání výzvy k odstranění nedostatku žádosti osoby zúčastněné na řízení III. si měl být silniční správní úřad této skutečnosti vědom, a neměl ji proto poučovat o tom, že v případě nevyhovění výzvě bude řízení zastaveno. Pochybení spočívající v tom, že tak

učinil a že vydal další výzvu, však nepředstavují podstatná porušení ustanovení o řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jednalo se totiž pouze o nadbytečné úkony, které se nemohly nijak na výsledku řízení odrazit. Jak soud uvedl výše, pokračování v řízení a vydání meritorního rozhodnutí nebránila žádná překážka.

18. Krajský soud proto přistoupil k posouzení námitek týkajících se samotného hodnocení znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejích definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na nějakém správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:
- 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
 - 2) tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
 - 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku (nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33);
 - 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).
- Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť jen jediný, nejedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, body 14-17).
19. V posuzované věci směřuje žalobce své námitky k první a čtvrté podmínce. Jednak brojí věcně proti provedenému posouzení, jednak namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a nedostatky týkající se dokazování.
20. Pokud jde o podklady, z nichž správní orgány vycházely, je nutno souhlasit se žalobcem v tom, že listinami nebylo formálně provedeno řádné dokazování, ať už v rámci ústního jednání nebo mimo ústní jednání (§ 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu). Lze však odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012-40, podle něhož u listinných důkazů není vadou řízení, pokud nebyl účastník řízení informován o provedení důkazů mimo ústní jednání, jestliže se s obsahem listinného důkazního prostředku může účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí. Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2017, č. j. 7 As 168/2017-35, uvedl, že vada spočívající v neprovedení důkazu listinou v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, byla-li listina součástí správního spisu, se kterým se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k jeho obsahu před vydáním rozhodnutí.
21. Právě tak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Silniční správní úřad vydal dne 10. 11. 2021 sdělení o shromáždění veškerých podkladů pro vydání rozhodnutí, jehož součástí bylo také usnesení o stanovení lhůty, v níž se účastníci řízení mohli seznámit s těmito podklady a vyjádřit se k nim. Zástupce žalobce této možnosti využil, dne 16. 11. 2021 nahlížel do spisu a dne 25. 11. 2021 zaslal silničnímu správnímu úřadu své vyjádření. Do svého vyjádření zakomponoval také výřezy z map a fotografie dotčené lokality či listin. Ačkoliv nenavrhl, aby bylo provedeno těmito výřezy a fotografiemi dokazování, podle obsahu vyjádření bylo

na místě vyhodnotit je jako nové podklady pro vydání rozhodnutí, které tímto žalobce silničnímu správnímu úřadu nově předložil. Ani v případě těchto nových podkladů sice silniční správní úřad neprováděl formálně řádné dokazování, nicméně sdělením ze dne 20. 12. 2021 oznámil ostatním účastníkům řízení, že se žalobce vyjádřil k podkladům rozhodnutí, stručně shrnul jeho obsah a usnesením stanovil lhůtu k vyjádření se k tomuto podání. Samotné neprovedení formálního dokazování listinami předloženými žalobcem tedy nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

22. Nelze souhlasit ani s námitkou, že by správní orgány žalobcem předložené důkazy ani nevyhodnotily. Krajský soud předesílá, že se touto námitkou mohl zabývat pouze ve vztahu ke konkrétním důkazům, u nichž žalobce jejich nevyhodnocení výslovně namítl. Ve zbytku se totiž pro svou neurčitost nejedná o řádný žalobní bod.
23. Konkrétněji žalobce námitku nevyhodnocení důkazů vznáší ke dvěma okruhům důkazů. Prvním jsou důkazy, které byly součástí jeho vyjádření ze dne 25. 11. 2021 a které mají prokazovat skutečnost, že po celou dobu správního řízení příchod a příjezd pro všechny subjekty běžně a legálně funguje po ulici Tyršova. Druhý okruh představují listiny týkající se ohlášení stavebních úprav v odfrézování vrchní části krytu vozovky z asfaltového betonu a položení nové vrstvy asfaltového betonu a přípis Magistrátu města Brna, odboru dopravy, ze dne 17. 8. 2016, č. j. MMB/0318816/2016.
24. Pokud jde o důkazy prokazující využívání ulice Tyršova po dobu vedení řízení v této věci, správní orgány vůbec nezpochybovaly to, že by v průběhu řízení nebyla využívána ulice Tyršova. Tato skutečnost byla zjevně nutným důsledkem umístění pevných překážek na posuzované komunikaci žalobcem. Nebyla tedy ani sporná. Kromě toho je nutno zdůraznit, že při hodnocení jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace nelze přihlížet k neoprávněným zásahům do této komunikace, které spor o její existenci vyvolávají. Rozhodující je v takovém případě skutkový stav před těmito zásahy (obdobně ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Wolters Kluwer, komentář k § 7, dostupný v právním informačním systému ASPI). Silniční správní úřad v rámci hodnocení nutné komunikační potřeby zvažoval ulici Tyršovu jako komunikační alternativu. Jeho rozhodnutí pak stojí na závěru, že znak nutné komunikační potřeby byl naplněn proto, že využívání posuzované komunikace je vhodnější než využívání ulice Tyršovy. Správnost tohoto závěru posoudí soud dále při hodnocení důvodnosti věcných žalobních námitek. Ve vztahu k výše uplatněné námitce lze však konstatovat, že není pravdou, že by správní orgány důkazy týkající se využívání ulice Tyršova vůbec nevyhodnotily.
25. K druhému okruhu důkazů se silniční správní úřad vyjádřil jednoznačně na stranách 6 a 7 svého rozhodnutí. Zdůraznil totiž, že cílem tohoto řízení je deklarace existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, nikoli to, zda byla povolena stavba komunikace. Odkázal zároveň na rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2021, č. j. JMK 33878/2021, podle něhož otázku neexistence povolené stavby zpevněné vozovky lze vést v řízení o odstranění stavby. Silniční správní úřad se tedy zjevně důkazy týkajícími se ohlášení stavebních úprav vozovky zabýval a vyhodnotil je jako irelevantní, neboť není podstatný stav povolený, nýbrž stav faktický. Obdobně se vyjádřil také žalovaný na stranách 5 a 6 napadeného rozhodnutí.
26. Pokud jde o odkaz žalobce na přípis Magistrátu města Brna, odboru dopravy, ze dne 17. 8. 2016, č. j. MMB/0318816/2016, ten byl zjevně irelevantní. Jednalo se o sdělení adresované Krajskému úřadu Jihomoravského kraje pro účely stanovení příslušného silničního

správního úřadu. Šlo tedy o úkon učiněný ještě před zahájením řízení, ihned po obdržení oznámení o umístění pevných překážek na komunikaci. Tvrzení Magistrátu města Brna, na které žalobce odkazuje (*„hranice katastrálních území a tím i územních obvodů silničních správních úřadů je vedeno v podélné ose vozovky účelové komunikace“*), bylo učiněno před podrobnějším zjišťováním skutkového stavu a rozhodně nebylo jeho smyslem určit (natož závazně), na kterých pozemcích se komunikace nachází. Nebylo proto potřeba, aby takové tvrzení silniční správní úřad speciálně hodnotil, jestliže odkázal na řadu důkazů, z nichž plyne, že se komunikace nachází také na části pozemku žalobce (správností tohoto skutkového závěru se bude soud zabývat v rámci posuzování důvodnosti věcných námitek).

27. Nedůvodné jsou také námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Tu spatřuje žalobce jednak právě v tom, že správní orgány nevyhodnotily jím předložené důkazy, jednak v nevyhodnocení určitých skutečností, respektive opomenutí argumentace žalobce.
28. K prvnímu důvodu nepřezkoumatelnosti lze odkázat na výše uvedené – ze správních rozhodnutí je patrný postoj k jednotlivým žalobcem předloženým důkazům, takže lze konstatovat, že se správní orgány vůbec nedopustily tvrzeného pochybení, v němž měla nepřezkoumatelnost spočívat.
29. Opodstatněný pak není ani druhý důvod nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost je jednou z nejzávažnějších vad, kterou může být správní rozhodnutí zatíženo. Aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné, z odůvodnění musí být zřejmé, jaký skutkový stav vzal žalovaný za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech a jak se vypořádal s uplatněnými námitkami. Nepřezkoumatelnost je tedy objektivní překážkou, která znemožňuje věcný přezkum napadeného rozhodnutí, tj. zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, nebo rozsudky ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Podle soudu se však žalovaný s uplatněnými námitkami vypořádal dostatečně, jeho hodnocení je srozumitelné a logické a z odůvodnění napadeného rozhodnutí lze seznat, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl. V případě existence nutné komunikační potřeby žalovaný odkázal na podrobné hodnocení provedené silničním správním úřadem především na stranách 12 až 15 jeho rozhodnutí a žalobci nic nebránilo v tom, aby v žalobě toto hodnocení věcně zpochybnil. Není také pravdou, že by žalovaný opomenul argumentaci směřující k tomu, že by komunikace při akceptaci její šíře dle prvostupňového rozhodnutí nutně musela vést i po části pozemků p. č. 2194 a 2195. Na tuto námitku žalovaný reagoval na straně 7 napadeného rozhodnutí. To, co žalobce označuje jako nepřezkoumatelnost, je ve skutečnosti pouze jeho nenaplněná subjektivní představa o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, nikoliv objektivní překážka, která by soudu znemožňovala přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).
30. Soud se proto dále zabýval věcnými námitkami.
31. Ve vztahu k první z výše uvedených podmínek existence veřejně přístupné účelové komunikace (zda posuzovaná komunikace představuje stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidla nebo chodci) žalobce rozporuje pouze existenci dopravní cesty na části pozemku p. č. 1149/23. Zpochybňuje tak patrnost a stálost komunikace v celé její šíři tak, jak její existenci deklaroval silniční správní úřad.

32. Krajský soud se však v této otázce ztotožňuje s hodnocením provedeným silničním správním úřadem. Toto hodnocení vychází nejen z četných fotografií, které ukazují šíři komunikace v daleké i blízké minulosti (písemnosti č. 11, 16, 18, 37, 65 nebo fotografické přílohy k písemnostem č. 24, 35 správního spisu), leteckých snímků a ortofoto map (písemnosti č. 11, 25 spisu), či výpovědí účastníků řízení (protokoly č. 15 a 53 spisu), ale také z provedeného místního šetření (protokol č. 15 spisu, respektive zápisy pod č. 54 a 109 spisu). Tyto podklady poskytují přesvědčivý obraz o tom, že komunikace až do doby umístění pevných překážek ze strany žalobce představovala dopravní cestu patrnou nejen na pozemcích p. č. 537 a 2124/2, ale také na části pozemku p. č. 1149/23, a to právě tak, jak byla vymezena zákresem do ortofoto mapy, který je součástí výroku prvostupňového rozhodnutí.
33. Proti těmto podkladům žalobce staví pouze listiny týkající se ohlášení stavebních úprav spočívajících v odfrézování vrchní části krytu vozovky z asfaltového betonu a položení nové vrstvy asfaltového betonu a přípis Magistrátu města Brna, odboru dopravy, ze dne 17. 8. 2016, č. j. MMB/0318816/2016. Ve vztahu k těmto listinám však musí soud ve shodě se správními orgány konstatovat, že pro posouzení skutečného umístění komunikace nemají téměř žádnou vypovídací hodnotu. Ze skutečnosti, že úpravy povrchu vozovky byly ohlášeny pouze ve vztahu k určitým pozemkům, nelze dovozovat, že by vozovka neexistovala i na jiných pozemcích. Uvedené listiny by mohly mít ve vztahu k této otázce určitou relevanci pouze v případě, že by neexistovaly jiné důkazy s mnohem vyšší vypovídací hodnotou, jako je ohledání místa, fotografie či ortofoto mapy. Co se pak týče přípisu ze dne 17. 8. 2016, z něj nelze ve vztahu ke skutkovému stavu dovozovat zhora nic. Dílčí tvrzení správního orgánu, které není založeno na podrobnějším dokazování a které je toliko součástí stručného odůvodnění předložení věci nadřízenému správnímu orgánu pro účely určení příslušného správního orgánu, nemůže být důkazem o skutečném průběhu komunikace v území.
34. Ačkoliv žalobce v žalobě ve vztahu k části pozemků p. č. 2194 a 2195 namítá toliko opomenutí jeho argumentace (viz výše), dodává soud ve shodě se žalovaným, že umístění komunikace na těchto pozemcích nebylo sporné a žádný z navrhovatelů nenavrhoval určení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na nich. Argumentace žalobce ve vztahu k těmto pozemkům se tak mívá s předmětem řízení.
35. Žalobce dále věcně rozporuje naplnění čtvrté z uvedených podmínek, tj. existenci nutné komunikační potřeby. Argumentace žalobce je založena především na skutečnosti, že všechny subjekty, které předmětnou komunikaci používaly, mohou využívat ulici Tyršovu.
36. Postoj žalobce by se dal shrnout tak, že existuje-li jiná komunikace, kterou lze využívat, nemůže podle něj existovat nutná komunikační potřeba pro využívání nyní posuzované komunikace. Ačkoliv tento postoj má v obecné rovině oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu, na kterou žalobce odkazuje (např. rozsudek ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70), judikatura zároveň zdůrazňuje, že závěr o nenaplnění nutné komunikační potřeby nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS).
37. Kromě toho žalobce zcela přehlíží skutečnost, že v nyní posuzované věci je alternativní cesta také umístěna na soukromých pozemcích. Deklarace existence veřejně přístupné

účelové komunikace ve vztahu k jedné či druhé komunikaci tak představuje v každém případě zásah do vlastnických práv soukromých osob a každá z nich by mohla namítat, že ve vztahu ke komunikaci na jejím pozemku neexistuje nutná komunikační potřeba, neboť existuje alternativní přístup k nemovitostem v dané lokalitě – komunikace na pozemcích druhého vlastníka. Pokud by soud tedy akceptoval pohled žalobce, přicházely by v úvahu pouze dvě možnosti, jak takovou situaci řešit. Obě jsou však z pohledu soudu nepřijatelné. První možností by bylo, že by nemohla být za veřejně přístupnou účelovou komunikaci prohlášena žádná z těchto komunikací. Vlastníci nemovitostí v lokalitě by pak neměli garantován žádný přístup ke svým nemovitostem, což nelze připustit. Druhou možností je rozhodování dle pořekadla „kdo dřív přijde, ten dřív mele“. Kdo by podal jako první návrh na určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na svých pozemcích, ten by uspěl s ohledem na existenci alternativní cesty. Vlastník pozemků s druhou komunikací by pak musel strpět její veřejné užívání, neboť veřejně využitelná alternativa by již neexistovala. Takový výsledek by však upřednostnil vlastnické právo jednoho subjektu oproti vlastnickému právu druhého subjektu bez objektivních důvodů a nemusel by splňovat požadavek na přiměřenost zásahu do vlastnického práva. Z objektivního hlediska by totiž vzhledem ke konkrétním okolnostem případu mohl být jako mírnější, a tudíž přiměřenější zásah do vlastnického práva hodnoceno omezení druhého vlastníka.

38. Krajský soud má proto za to, že pokud posuzovaná komunikace i alternativní cesta leží na pozemcích v soukromém vlastnictví, je nutno při posuzování nutné komunikační potřeby vážit jednak objektivní stav jednotlivých komunikací (před případným svévolným zásahem do jejich užívání např. umístěním pevných překážek), jednak míru zásahu do práv vlastníků pozemků, na nichž jsou obě komunikace umístěny (obdobně ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Wolters Kluwer, komentář k § 7, dostupný v právním informačním systému ASPI). Oběma aspekty se přitom silniční správní úřad v posuzované věci zabýval a náležitě je vyhodnotil.
39. Žalovanému lze vytknout jediné. Vyjádřil totiž nesprávný názor, že otázka šíře komunikace není pro posouzení nezbytné komunikační potřeby relevantní. Tento názor doprovodil také dalšími úvahami, které by bylo možné shrnout tak, že pokud je existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. 537 a 2124/2 nesporná, musí být prohlášena její existence v celé její šíři, tj. i na části pozemku p. č. 1149/23. Takové úvahy jsou však příliš zjednodušující. Lze si představit situaci, kdy komunikace zbytečně zasahuje do pozemku v soukromém vlastnictví, ačkoliv je její šíře na obecních pozemcích plně postačující pro zajištění bezpečného provozu v dosavadním rozsahu. Stejně tak může přicházet v úvahu, že nutná komunikační potřeba bude dána pouze ve vztahu k chodcům, avšak nikoliv již ve vztahu k motorovým vozidlům, potažmo nákladním vozidlům (a komunikace by tudíž opět zbytečně zasahovala do pozemku v soukromém vlastnictví). V takových případech nemusí být omezování vlastnického práva soukromého subjektu přiměřené a přichází v úvahu deklarace veřejně přístupné účelové komunikace v omezeném (užším) rozsahu oproti tomu, jak je cesta patrná v terénu. Uvedený názor žalovaného však nebyl nosným důvodem napadeného rozhodnutí. Silniční správní úřad podrobně věcně posoudil existenci nutné komunikační potřeby ve vztahu k posuzované komunikaci v celé její šíři a žalovaný toto posouzení aproboval. Závěr o nutné komunikační potřebě tedy nebyl založen na pouhém konstatování, že tuto potřebu žalobce nezpochybňuje vůči užší části komunikace. Nesprávnost uvedené úvahy proto nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

40. V rámci hodnocení objektivního stavu posuzované komunikace (před umístěním pevných překážek) a alternativní přístupové cesty silniční správní úřad vzal v úvahu stav obou komunikací, jejich bezpečnost a konkrétní využívání v dané lokalitě. V řízení bylo prokázáno, že posuzovaná komunikace byla do doby umístění překážek standardně využívána chodci, osobními automobily i nákladními automobily. Při místních šetřeních nebylo s výjimkou několika výtluků a pevných překážek (k nimž nelze přihlížet – viz výše) zjištěno nic, co by takovému užívání bránilo. Zpracovatel studie „Řešení dopravního prostoru na ul. Tyršova v Modřicích“, společnost ARGEMA spol. s r.o., naproti tomu ve svém sdělení ze dne 28. 1. 2018 popsal několik nedostatků alternativní přístupové cesty (ulice Tyršovy) zjištěných v rámci dané studie: nevyhovující směrové parametry a šířkové uspořádání (v každém místě je jiná šířka vozovky); průběh nivelity není plynulý (místní výškové lomy a nerovnosti); místy nevhodné příčné klopení vozovky; celkově nevyhovující stav vozovky, chybějící obruby a krajnice; absence průběžného chodníku; nefunkční systém stávajícího odvodnění; dopravní napojení stávajících areálů, s ohledem na odvodnění, není u všech připojení v souladu se silničním zákonem. Závěrem zpracovatel uvedl, že celkový stav vozovky je po technické stránce z dopravního hlediska nevyhovující a nesplňuje parametry bezpečného provozu. Bezpečnost a plynulost silničního provozu na posuzované komunikaci v důsledku umístění pevných překážek pak bylo možné vyhodnotit na základě sdělení Policie České republiky č. j. KRPB-8764-1/ČJ-2017-0600DI-SBL a č. j. KRPB-187217-1/2016-0600DP-SED. V nich je stávající situace hodnocena jako přímé ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, neboť došlo k výraznému omezení průjezdnosti a přehlednosti dopravního připojení, který denně generuje nespočet kolizních situací. Policie České republiky poukázala na tím vyvolané nevhodné zaústění nového sjezdu a odstavování vozidel na chodníku. Správní orgány vzaly v úvahu také rozdíl v přístupových vzdálenostech při užití posuzované komunikace a po ulici Tyršova – v případě chodců je vzdálenost po posuzované komunikaci ze zastávky Modřická cihelna 300 m, po ulici Tyršova 1,2 km.
41. Silniční správní úřad rovněž poměřoval zásah do vlastnického práva žalobce se zásahem do vlastnického práva vlastníků pozemků, na nichž je umístěna ulice Tyršova. Zatímco v případě pozemku žalobce se jedná o pruh pozemku (lichoběžníkového tvaru) široký 1,3 m až 3,3 m a dlouhý cca 93,7 m, v případě ulice Tyršovy silniční správní úřad zjistil, že většina pozemků, kde se nachází tato ulice, je v soukromém vlastnictví (pouze v délce 200 m z 1,1 km je teoreticky ve vlastnictví obce, ovšem dle zjištění silničního správního úřadu je i tato část ulice fakticky umístěna také převážně na soukromém pozemku). Nelze proto nic vytknout závěru silničního správního úřadu, že vlastnické právo těchto osob by bylo omezeno v mnohem větším rozsahu, než vlastnické právo žalobce. Ostatně žalobce proti tomuto hodnocení žádné námitky nevznáší.
42. S ohledem na uvedená skutková zjištění se soud shoduje se závěrem správních orgánů, že v daném případě byla naplněna také podmínka nutné komunikační potřeby ve vztahu k posuzované komunikaci v celé její šíři. Nutná komunikační potřeba zde neplyne z úplné absence jakéhokoli jiného přístupu k nemovitostem v dané lokalitě, nýbrž z absence takového alternativního přístupu, který by byl s ohledem na svůj objektivní stav a míru zásahu do práv vlastníků pozemků, na nichž se obě poměřované komunikace nacházejí, vhodnější.
43. Za této situace je irelevantní, že vlastníků (resp. uživatelům) nemovitostí v dané lokalitě nebylo dosud bráněno ve využívání ulice Tyršovy k přístupu k jejich nemovitostem a že tuto cestu také užívali po dobu umístění překážek na nyní posuzované komunikaci (tj.

vynuceně). Nemohou totiž ani spoléhat na to, že jim bude nadále umožňováno její využívání, není-li v jejich případě dána nutná komunikační potřeba ve vztahu k této alternativní cestě, neboť je naopak dána ve vztahu k nyní posuzované komunikaci.

IV. Shrnutí a náklady řízení

44. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji zamítl ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s.
45. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
46. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. listopadu 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu