



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce:

J. H., nar. X

bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Markem Davidem, ev. č. ČAK

15161

sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

proti

žalovanému:

Krajský úřad Jihomoravského kraje

sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

za účasti osob

zúčastněných na řízení: a) **Obec Pasohlávky, IČ: 00283461**

sídlem Pasohlávky 1, 691 22 Pasohlávky
zastoupena advokátkou Mgr. Žanetou Vítů, ev. č. ČAK 10961
sídlem T. G. Masaryka 46/1, 690 02 Břeclav

- b) **Povodí Moravy, s. p., IČ: 70890013**
sídlem Dřevařská 11, 602 00 Brno
- c) **J. U., nar. X**
bytem X
- d) **Vinofrukt, a. s., IČ: 48530301**
sídlem Kostelní 416, 691 85 Dolní Dunajovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. listopadu 2019, č. j. JMK 163913/2019,
sp. zn. S-JMK 139887/2019 OÚPSŘ

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 20. listopadu 2019, č. j. JMK 163913/2019, sp. zn. S-JMK 139887/2019 OÚPSŘ, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15.342 Kč, a to k rukám Mgr. Marka Davida, se sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalobce se žalobou doručenou dne 31. ledna 2020 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. listopadu 2019, č. j. JMK 163913/2019, sp. zn. S-JMK 139887/2019 OÚPSŘ, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil tak rozhodnutí Městského úřadu Pohořelice, odboru územního plánování a stavebního úřadu (dále též „stavební úřad“) ze dne 7. srpna 2019, č. j. MUPO-5647/2016/SU/PRJ, sp. zn. SZ MUPO 1506/2016.
- 2. Správní orgán prvního stupně jako příslušný stavební úřad dle § 13 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění, v územním řízení posoudil dle § 82 až § 90 téže zákona žádost o vydání územního rozhodnutí o dělení pozemku nazvané „Dělení pozemku parc. č. X v katastrálním území X“ na pozemku parc. č. X v katastrálním území X (dále též „záměr“) a na základě tohoto posouzení stavební úřad vydal dle § 92 odst. 2 stavebního zákona rozhodnutí, kterým zamítl žádost o vydání územního rozhodnutí o dělení pozemku.

II. Obsah žaloby

3. Předně žalobce shrnuje skutkový stav a procesní vývoj posuzované věci. Uvádí, že již dne 2. března 2016, tedy před čtyřmi lety, podal u stavebního úřadu návrh záměru. V dané věci bylo již třikrát (a nyní počtvrté) stavebním úřadem vydáno meritorní rozhodnutí, kterým byla žádost žalobce zamítnuta, přičemž jeho rozhodnutí byla k odvolání žalobce vždy zrušena žalovaným. Pro doplnění uvádí, že ještě jedno odvolání bylo v průběhu řízení podáno vůči procesnímu usnesení stavebního úřadu, kterým byly žalobci uloženy povinnosti k dodání podkladů jdoucí nad rámec právní úpravy. I toto usnesení bylo žalovaným pro nezákonnost zrušeno. Žalovaný opakovaně vyslovil právní názor, který stavební úřad nerespektoval.
4. I přesto, že měl dle žalovaného stavební úřad k dispozici veškeré podklady pro vydání rozhodnutí ve věci, opakovaně po žalobci vyžadoval doplnění žádosti o další údaje a podklady zahrnující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy, včetně parcelních čísel se zakreslením požadovaného dělení s vyznačením přístupu z veřejné komunikace ke všem pozemkům a stanoviska vlastníků veřejné dopravní infrastruktury k možnosti napojení. Žalobce však tyto údaje stavebnímu úřadu již doložil, a to dne 21. dubna 2016, kdy k výzvě stavebního úřadu doplnil podklady o grafickou část žádosti, situační plán s popiskami a geometrický plán, přičemž v těchto podkladech je jednoznačně uvedeno a zakresleno dělení pozemků včetně přístupové cesty. Přístup je zajištěn z veřejně přístupné komunikace ve vlastnictví obce X nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. X a plynule navazuje na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č. X v k. ú. X ve vlastnictví žalobce. Prostřednictvím této cesty (na p. č. X a p. č. X) je zajištěn přístup na všechny dělené pozemky.
5. Otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobce ve vztahu k záměru se ukázala jako klíčová pro posouzení dělení pozemku. Žalobce spatřuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí v nesprávném právním posouzení, jakož i v nesprávných skutkových zjištěních.
6. Dle názoru žalovaného musí být k žádosti doložen geometrický plán, v němž je uvedena „schválená, vybudovaná, příp. zkolaudovaná a v katastru nemovitosti zapsaná“ veřejné komunikace, z níž by byl přístup ke všem nově vzniklým pozemkům. Vyhověním žádosti žalobce by mělo dojít k porušení § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhláška č. 501/2006“). Dle názoru žalovaného část pozemku, která má být po rozdělení označena jako parc. č. X není silnicí dle § 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, není ani místní komunikací dle § 6 zákona o pozemních komunikacích, ani účelovou komunikací dle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Pro údajnou absenci přístupu k nově vzniklým pozemkům z veřejné komunikace tak žádost žalobce byla zamítnuta.
7. S tímto posouzením žalobce nesouhlasí a uvádí, že je přesvědčen, že komunikace nacházející se na navrhovaném pozemku parc. č. X je veřejně přístupnou účelovou komunikací, jelikož fakticky naplňuje znaky vymezené § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a znaky dotvořené judikaturou Nejvyššího správního soudu. Avšak žalovaný je přesvědčen, že není naplněn znak nutné komunikační potřeby, ani znak spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Takové posouzení je však mylné a neodpovídá tomu, co bylo v řízení prokázáno. K těmto tvrzením dokládá fotografie pořízené při ústním jednání (obdobné

fotografie by měly být rovněž součástí správního spisu). Z fotografií je patrné, že veřejně přístupná účelová komunikace plynule navazuje na komunikaci ve vlastnictví X parc. č. X. Komunikační potřebu má minimálně žalobce, který se potřebuje dostat ke všem částem svého pozemku, nutná komunikační potřeba rovněž vznikne novým vlastníkům navrhovaných pozemků parc. č. X až parc. č. X. Také pro ně by byla část pozemku parc. č. X spojnice s navazující pozemní komunikací na pozemku parc. č. X. Navíc žalobce má od počátku v úmyslu předejít jakémukoliv konfliktu ohledně přístupu na pozemky tím, že při převodu pozemku bude společně s ním převeden i odpovídající podíl na přístupové komunikaci. Toto je jednoznačně patrné již příloh k jeho žádosti z roku 2016.

8. Správní orgán tudíž zamítá žádost žalobce kvůli problému, který je zcela imaginární a fakticky nemůže nastat. Správní orgán počítá s nepoctivostí žalobce a absolutním právním nevědomím nových vlastníků. Nadto i pokud by žalobce nepřevodil podíl, pak budou mít vlastníci nově vzniklých pozemků přístup na své pozemky z veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X. Postup správního orgánu je proto přepjatě formalistický a nerespektující jedno ze základních práv žalobce vlastnit majetek a disponovat s ním. Skutkový stav, který jednoznačně vyplývá ze správního spisu, správní orgány v rozhodnutích nepochopitelně zkreslují a dezinterpretují. Pokud je žalobci vyčítáno, že nedoložil deklaratorní rozhodnutí silničního správního úřadu, které by potvrzovalo existenci účelové komunikace, uvádí žalobce, že si tuto otázku mohly posoudit v rámci předběžné otázky. Nadto rozhodnutí silničního správního úřadu je deklaratorní, nikoliv konstitutivní. Nakonec žalobce žádá, aby soud mj. posoudil, že jeho záměr není v rozporu s charakterem území. Rozdělením pozemku na menší pozemky nebude charakter území nijak narušen.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný v rámci svého vyjádření ze dne 2. dubna 2020, které bylo doručeno zdejšímu soudu dne 9. dubna 2019, navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K žalobním námítkám uvedl následující.
10. Dle § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 a dle přílohy č. 4 vyhlášky č. 503/2006 je zřejmé, že podstatným podkladem pro dělení pozemků je situační výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy včetně parcelních čísel, se zakreslením požadovaného dělení pozemků s vyznačením jejich přístupu z veřejné komunikace. Žalobce jako cestu označil pozemek parc. č. X. Tento pozemek je označen jako orná půda, tudíž není silnicí, místní komunikací ani účelovou komunikací dle § 5 až § 7 zákona o pozemních komunikacích. V reálu po tomto pozemku nevede žádná cesta. Uvedené vyplývá z fotografií ve správním spise a z ověření, které žalovaný provedl v katastru nemovitostí. Z katastru nemovitostí i ze správního spisu je zřejmé, že veřejná komunikace na pozemku p. č. X ve vlastnictví obce PasXohlávky zasahuje pouze do poloviny pozemku parc. č. X. Při ohledání na místě stavební úřad dospěl k závěru, že nejsou naplněny všechny čtyři znaky pro vznik účelové komunikace, proto abscentuje bezprostřední přístup z veřejné komunikace k nově oddělovaným pozemkům.
11. Jak vyplývá z žaloby, žalobce chce na „nové“ komunikaci dát budoucím vlastníkům podíl, aby měli zajištěn vstup na své pozemky. Toto však není možné. Žalobce měl možnost obrátit se na silniční správní úřad, aby rozhodl, zda veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku existuje či nikoliv.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení a)

12. Obec Pasohlávky prostřednictvím právní zástupkyně dne 16. června 2020 doručila zdejšímu soudu vyjádření k žalobě, ze kterého vyplývá, že považuje návrh za nedůvodný.
13. Uvedla, že v průběhu správního řízení se stavební úřad postupně zaměřil na různé hmotněprávní i procesní aspekty věci. Z posouzení vyplynulo, že na místě se nenachází žádná komunikace, která by byla pravidelně užívána třetími osobami. Je přesvědčena, že neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku byla dostatečně prokázána a důkazní prostředky, které o tom svědčí, byly zajištěny řádně a dokazování bylo v tomto směru dostatečné. Tak jako správní orgán nemá předjímat otázku budoucího využití pozemků, tak nemůže bez dalšího předjímat, že si noví vlastníci budou počínat obezřetně a nějakou formu přístupu si zajistí. S ohledem na uvedené se ztotožňuje s názorem žalovaného.

V. Replika žalobce

14. Žalobce doručil dne 11. ledna 2021 zdejšímu soudu repliku k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení A), ve které uvedl, že žalovaný ve svém vyjádření k žalobě potvrzuje svůj svévolný výklad jdoucí nad rámec právních předpisů, a sice že po žalobci požaduje komunikaci „povolenou, vybudovanou, zkolaudovanou či zapsanou v katastru nemovitostí.“ Nic takového ale právní předpisy nestanovují. Žalobce opakuje, že v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a v souladu s judikaturou správních soudů veřejně přístupná účelová komunikace vznikne, a to faktickým naplněním stanovených znaků, přičemž tyto znaky považuje žalobce za splněné a v řízení za prokázané. Absence zápisu v katastru nemovitostí je irelevantní, pro existenci účelové komunikace nehraje žádnou roli. Postup žalovaného v řízení je v rozporu s principem dobré správy, zejména pak se zásadou legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
15. K vyjádření obce Pasohlávky žalobce uvádí, že i tato tvrzení jsou v rozporu se skutkovým stavem zjištěným mj. na místním šetření. Není v silách žalobce popsat, kdo přesně a jak často komunikaci na jeho pozemku užívá, o užívání však již vzhledem k vyjetým kolejím a navazující vyšlapané pěšině na sousedním pozemku nemůže být pochyb. Komunikaci je oprávněn užívat kdokoli, žalobce tomu nebrání a bránit nehodlá.

VI. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení c)

16. J. U. dne 28. dubna 2021 doručil zdejšímu soudu vyjádření k žalobě, ze kterého vyplývá, že považuje návrh za nedůvodný. K žalobním bodům uvádí, že žalobce v užívání údajné cesty nikomu nebrání, ovšem na hranici pozemku je vyvěšeno sdělení „soukromý pozemek“. Dále žalobce uvedl, že pozemky historicky patřily rodině žalobce. K tomu uvádí, že historicky tyto pozemky patří žalobci cca 5 let, kdy ihned po jejich získání se je snaží rozdělit na malé pozemky. Nadto po ukončení druhé světové války byli obyvatelé X odsunuti, kromě tří rodin, kdy ani jedna z nich nebyla rodina p. H.

VII. Posouzení věci krajským soudem

17. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.
18. Žalovaný dne 20. listopadu 2019 v napadeném rozhodnutí potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. srpna 2019, kterým byla zamítnuta žádost žalobce na dělení pozemku nazvaná jako „Dělení pozemku parc. č. X v kat. území X“. Stavební úřad dle § 92 odst. 2 stavebního zákona a v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu zamítl žádost žalobce především proto, že žalobce nenaplnil podmínku dopravního napojení všech nově navrhovaných pozemků na veřejně přístupnou pozemní komunikaci (s ohledem na § 90 stavebního zákona, § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 a § 6 vyhlášky č. 503/2006).
19. O jednotlivých námitkách soud uvažil následovně.
20. Dle § 92 odst. 2 stavebního zákona *„[n]ení-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.“*
21. Dle § 90 stavebního zákona se *„[v] územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu a) s vydanou územně plánovací dokumentací, b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, d) s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, e) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.“*
22. Dle § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 *„[p]ozemek se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.“*
23. Žádost stavebníka musí obsahovat předepsané náležitosti dle § 86 stavebního zákona a § 6 vyhlášky č. 503/2006, která uvádí, že žádost o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků *„se podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 4 k této vyhlášce.“* K této žádosti se připojí také přílohy uvedené v části B formuláře žádosti o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků (příloha č. 4 k této vyhlášce). Jedním z těchto podkladů je také situační výkres stavu území v měřítku katastrální mapy včetně parcelních čísel, se zakreslením požadovaného dělení nebo scelování pozemků s vyznačením přístupu z veřejné komunikace ke všem pozemkům.
24. Dle žalovaného však v těchto podkladech žádná veřejně přístupná komunikace (schválená, vybudovaná, příp. zkolaudovaná a zapsaná v katastru nemovitostí) napojující všechny dělené pozemky uvedena nebyla, a ani se neprokázala existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. X. Dle posouzení žalovaného pozemek p. č. X není silnicí, místní komunikací, ani účelovou komunikací dle zákona o pozemních komunikacích. Na základě tohoto důvodu žalovaný žádost žalobce o dělení pozemků zamítl, neboť žalobce nezajistil napojení všech dělených pozemků na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

25. Rozhodnou otázku v posuzovaném případě je proto posouzení, zdali se na pozemku parc. č. X nachází veřejně přístupná pozemní komunikace (tj. minimálně veřejně přístupná účelová komunikace), nebo nikoliv. Pokud by totiž bylo shledáno, že na pozemku p. č. X se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, bude naplněna podmínka přístupu ke všem navrhovaným pozemkům dle § 20 odst. 3 vyhlášky 501/2006, též dle § 6 vyhlášky 503/2006 a nakonec budou naplněny předpoklady uvedené v § 90 stavebního zákona. Posouzení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace je proto otázkou klíčovou v souzené věci.
26. Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: „[p]ozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“
27. Dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se pozemní komunikace dělí na „a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.“
28. Dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[ú]čelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. [...] Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.“
29. Ze znění právní úpravy vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, naplní-li zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tj. charakter dopravní cesty) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první resp. § 7 odst. 2 věta první zákona o pozemních komunikacích.
30. Kromě pojmových znaků, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze za splnění dvou dalších podmínek, které dovodila judikatura. První z těchto podmínek je souhlas vlastníka (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06) 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.
31. Je tedy nezbytné korigovat vyjádření stavebního úřadu, který žalobce v průběhu správního řízení konstantně odkazoval na silniční správní úřad pro vydání rozhodnutí o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace.

32. Předně soud uvádí, že jakmile jsou čtyři výše uvedené podmínky vymezené zákonem o pozemních komunikacích a judikaturou kumulativně splněny, vzniká veřejně přístupná účelová komunikace, a to *ex lege*. Poté je nezbytné uvést, že rozhodnutí vydané dle § 142 správního řádu představuje rozhodnutí deklaratorní, tj. tímto rozhodnutím se práva a povinnosti nezakládají a neruší, ale pouze se jím potvrzuje, že určitá práva či povinnosti existují anebo naopak neexistují, případně odkdy dokdy existovaly. Jak vyplývá z relevantní úpravy správního řádu, deklaratorní řízení se vede v případech, kdy není možné vydat ve věci osvědčení anebo věc posoudit v rámci jiného správního řízení. K této otázce komentářová literatura uvádí, že: „[d]eklaratorní řízení se dále nevede v případě, kdy otázku existence komunikace je možné posoudit v rámci jiného správního řízení.“ (srov. ČERNÍNOVÁ, M. § 2 Pozemní komunikace a jejich rozdělení a § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M. et. al. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář, Wolters Kluwer).
33. V posuzovaném případě však bylo možné posoudit otázku v rámci probíhajícího správního řízení, což správní orgán učinil, avšak velmi nepřiléhavě v průběhu správního řízení i v rámci napadeného rozhodnutí odkazoval žalobce na vydání deklaratorního správního rozhodnutí silničního správního úřadu. Avšak o tom, že se určitá cesta stává účelovou komunikací, nemusí být vydáno samostatné správní rozhodnutí - srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. listopadu 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 5 As 20/2003, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128. Účelovou komunikací se určitá cesta stává samovolně ze zákona, a to v okamžiku, kdy splní všechny čtyři znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují.
34. Dle správního orgánu, jakož i žalovaného, veřejně přístupná účelová komunikace existuje pouze na pozemku p. č. X (pozemek ve vlastnictví obce X), přičemž tato komunikace zasahuje pouze do poloviny pozemku žalobce. Na základě tohoto posouzení proto žalobce nezajistil přístup ke všem rozdělovaným pozemkům (tj. pozemkům p. č. X, X, X, X, X a X), proto správní orgán žádost zamítl. Dle stavebního úřadu sporná komunikace na pozemku p. č. X (ve vlastnictví žalobce) neexistuje, a to z následujících důvodů. Sporná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací, protože 1) není patrná v terénu, 2) je pouze na pozemku žalobce a žádným dalším vlastníkům neslouží, tudíž nemůže naplňovat nutnou komunikační potřebu, 3) sporná komunikace neslouží 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. S tímto posouzením však žalobce nesouhlasí a považuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace za existující a prokázané, tudíž veřejně přístupnou účelovou komunikaci za vzniklou a existující.
35. Předtím, než soud přistoupí k vypořádání jednotlivých sporných znaků v souzené věci, považuje za nezbytné uvést, že stavební úřad vychází z premisy, že veřejně přístupná účelová komunikace existuje na pozemku p. č. X (ve vlastnictví obce X), přičemž tato komunikace zasahuje pouze do poloviny pozemku žalobce a na pozemku p. č. X (ve vlastnictví žalobce) již veřejně přístupná účelová komunikace neexistuje, neboť ta již slouží pouze žalobci, tudíž nejsou naplněny všechny nezbytné znaky.
36. Takový předpoklad správního orgánu je však založen na chybné úvaze, neboť veřejně přístupnou účelovou komunikaci je nezbytné posuzovat jako celek. Tyto závěry

potvrzuje i judikatura správních soudů např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2017, č. j. 1 As 213/2017 – 37, které uvádí, že „není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části; naopak při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady vždy hodnotit cestu jako funkční celek (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.).“

37. Jak blíže vysvětluje odborná literatura „každá veřejná cesta je způsobilá naplnit svůj dopravní účel jediné v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí. Podlehně-li silniční správní úřad nástrahám "salámové metody", může dojít k tomu, že umožní například zaplomit poslední část slepé vesnické ulice, neboť ta vede již jen k jediné nemovitosti, a není tedy užívána neurčitým okruhem osob. Takové hodnocení by však bylo nesprávné, neboť stojí-li podél ulice celá řada dalších domů, pak předmětnou cestu jako celek užívají všichni jejich vlastníci (a jistě i řada dalších osob), byť ne všichni nutně zacházejí až na samý konec ulice.“ (ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M. et. al. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář, Wolters Kluwer). *Ad absurdum* by přijetí argumentace správního orgánu vedlo k tomu, že by postupně po jednotlivých dílech mohla zaniknout celá účelová komunikace tvořící dosud ulici.
38. Z uvedeného vyplývá, že správní orgány nepostupovaly správně, když v rámci správního řízení posuzovali spornou komunikaci na pozemku p. č. X izolovaně od komunikace na pozemku p. č. X. V případě pozemní komunikace musí správní orgány nahlížet na komunikaci jako na funkční celek, tj. v souzené věci od křižovatky z komunikace na pozemku parc. č. X, až po konec slepé cesty (tj. přes pozemek p. č. X a nově navrhovaný pozemek p. č. X). Až v momentě, kdy správní orgán zjistí průběh a rozsah komunikace, může přistoupit k hodnocení jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Taková komunikace pak buď ob stojí jako celek nebo nikoliv. Na základě těchto východisek proto soud přistoupí k hodnocení jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

Znak dopravní cesty (zřetelnost a stálost komunikace v terénu)

39. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyslovil, že sporná komunikace není v terénu stálá a patrná, což mělo být prokázáno především tím, že z katastru nemovitostí nelze seznat, že se na pozemku p. č. X nachází veřejně přístupná účelová komunikace, navíc je tento pozemek veden jako orná půda. Nakonec z ohledání na místě samém a pořízených fotografií je zřejmé, že se na pozemku žádná komunikace nenachází. Žalobce však s tímto posouzením nesouhlasí a uvádí, že z fotografií přiložených k žalobě, jakož i ze spisového materiálu je patrné, že veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku p. č. X fakticky existuje a plynule navazuje na komunikaci ve vlastnictví X na pozemku p. č. X.
40. Znak dopravní cesty vyplývá z § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tj. musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci. S tímto znakem se pojí především požadavek stálosti a patrnosti posuzované komunikace. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č. j. 6 As 18/2013 – 52 „aby šlo o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, musí se jednat o cestu, která je v terénu patrná a stálá.“
41. Komentářová literatura ke znaku stálosti a patrnosti uvádí, že „[a]bychom mohli o účelové komunikaci hovořit, musí jít v první řadě o cestu stálou a v terénu patrnou. [...] Účelová komunikace nemusí být nutně stavbou podle stavebního zákona, tedy výsledkem stavební činnosti. [...] Může jít o pouhé koleje vyjeté v trávě nebo zpevněné místy kamením či sutí [...]

Za účelovou komunikaci nelze prohlásit například louku, přes kterou sice vlastníci vzdálenějších luk odvázejí ze svých pozemků posečené seno, avšak nečiní tak vždy ve stejné trase, ale jezdí různě, takže na pozemku se nevytvoří vyjeté koleje buď vůbec, nebo jen v nezřetelných náznacích a na různých místech. Takovéto dočasné sezónní cesty (v daném případě jde o tzv. cesty senové) představu o stálém dopravním koridoru nenaplnují.“ (ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M. et. al. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář, Wolters Kluwer). To potvrzuje i judikatura správních soudů např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49, která uvádí, že „[a]by šlo o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, musí se jednat o cestu, která je v terénu patrná a stálá. Postačuje však, že na dotčeném pozemku jsou v terénu patrné vyjeté koleje směřující k pozemku stěžovatelky, ačkoliv v další části se nachází pouze travní porost.“

42. S ohledem na shora řečené je i v této otázce nezbytné korigovat vyjádření žalovaného, který uvedl, že nahlédnutím do katastru nemovitostí zjistil, že se žádná veřejně přístupná komunikace v uvedené lokalitě nenachází. Toto vyjádření bylo potvrzeno i ve vyjádření k žalobě, kde žalovaný uvedl, že pozemek p. č. X je označen jako orná půda, tudíž není silnicí, místní komunikací ani účelovou komunikací dle § 5 až § 7 zákona o pozemních komunikacích. Takové posouzení je však založeno na mylném předpokladu, že veškeré pozemní komunikace musí být zaneseny v katastru nemovitostí.
43. Takové posouzení ovšem odporuje uchopení veřejně přístupných účelových komunikací, neboť veškeré komunikace (zvláště ty označované jako veřejně přístupné účelové komunikace) nemusí být nutně stavbou podle stavebního zákona, tedy výsledkem stavební činnosti srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. listopadu 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 5 As 20/2003. O tom, zda se na určitém pozemku nachází účelová komunikace, nerozhoduje ani to, jak je pozemek zapsán v katastru nemovitostí srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128. Jak doplňuje komentářová literatura: „[k]atastr nemá v tomto ohledu konstitutivní význam; druh pozemku ani způsob využití (účelové komunikace se vedou jako "ostatní plocha - ostatní komunikace") nejsou závaznými údaji na rozdíl od parcelního čísla a geometrického určení nemovitosti (srov. § 51 katastrálního zákona), ani nejsou jinak právně privilegovány na rozdíl od údajů o věcných právech (srov. § 980 a násl. obč. zák.). O tom, že se určitá cesta stává účelovou komunikací, nemusí být dokonce vydáno ani správní rozhodnutí - srov. NS 22 Cdo 1868/2000 (jud. č. 14), NSS 5 As 20/2003 (jud. č. 35), NSS 6 Ans 2/2007 (jud. č. 45).“ (ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M. et. al. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář, Wolters Kluwer).
44. Rozhodnou otázkou v posuzovaném případě tedy není zápis v katastru nemovitostí, ale faktický stav v lokalitě. Žalovaný je přesvědčen, že žádná komunikace se na pozemku p. č. X nenachází. Tento závěr ovšem nemá oporu ve správním spise, ani ve veřejně přístupných mapách (včetně map dobových). Z protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 16. července 2019 a příložených fotografií (č. l. 76 – 77 ve správním spise) lze seznat, že na pozemku p. č. X a X se nachází vyjeté koleje v trávě. Vyjeté koleje jsou v terénu znatelné a zřetelně určují průběh sporné komunikace. Také z veřejně dostupných fotomap vyplývá, že průběh komunikace je v terénu patrný minimálně od roku 2012 a téměř shodný je i v letech 2015, 2018 až do současnosti. S ohledem na shora citovanou judikaturu je nezbytné dovodit, že i koleje vyjeté v trávě je nutné považovat za veřejně přístupnou

45. Soud uzavírá, že žalovaný zatížil v tomto ohledu své rozhodnutí nezákonností. Pro další řízení bude nutné se touto otázkou v souladu s uvedenou právní doktrínou znovu zabývat.

46. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že sporná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací také proto, že nenaplňuje znak zákonného účelu, tj. neslouží 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. Ani s tímto posouzením žalobce nesouhlasí.

47. Abychom mohli hovořit o účelové komunikaci, musí posuzovaná komunikace naplňovat alespoň jeden ze tří účelů vymezených v § 7 zákona o pozemních komunikacích. Musí jít o cestu, která: a) slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo b) ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo c) k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Ze zákonného vymezení je také zřejmé, že účelovými komunikacemi mohou být i polní a lesní cesty.

48. Vzhledem k tomu, že veřejně přístupná účelová komunikace musí být posuzována jako celek, tj. v souzené věci se jedná o komunikaci od křižovatky z komunikace na p. č. X po konec slepé ulice, tj. přes pozemky p. č. X a X (jak ostatně již soud vyložil v bodech 35. – 38. tohoto rozhodnutí), je nutné posuzovat znak zákonného účelu ve vztahu k celé této komunikaci.

49. Soud konstatuje, že sporná komunikace vedoucí přes pozemek p. č. X a X naplňuje minimálně dvě z výše uvedených kritérií. Z veřejně přístupných fotomap a katastrálních map vyplývá, že sporná komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí (tj. bude sloužit pro nově navrhované pozemky žalobce p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, ale slouží také vlastníkům pozemků p. č. X, X a X) a pro napojení těchto pozemků na pozemní komunikaci na p. č. X.

50. S ohledem na shora řečené proto sporná komunikace ob stojí jako celek ve vztahu ke znaku zákonného účelu, který soud považuje za splněný. Žalovaný proto zatížil v tomto ohledu své rozhodnutí nezákonností. Pro další řízení bude nutné se touto otázkou v souladu s uvedenou právní doktrínou znovu zabývat.

51. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyslovil, že sporná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací rovněž proto, že je pouze na pozemku žalobce a žádným dalším vlastníkům neslouží, tudíž nemůže naplňovat nutnou komunikační potřebu. Ani s tímto posouzením žalobce nesouhlasí. V tomto žalobním bodu soud přistoupí také k vypořádání znaku souhlasu vlastníka. Tento znak není mezi stranami sporný, avšak dle přesvědčení soudu je posouzení i této otázky rozhodné pro závěry o nutné komunikační potřebě, neboť jak soud rozvede dále, posouzení výslovného popř. konkludentního souhlasu by v souzené věci mělo předcházet posuzování znaku nutné

komunikační potřeby. Jak vyplývá z judikatury i odborné literatury tyto dva znaky se navzájem doplňují, zároveň však mezi nimi panuje i jisté napětí.

52. Souhlas vlastníka může být udělen výslovně nebo konkludentně. Souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku může mít různé formy. O ryším věnování pozemku veřejnosti můžeme hovořit tam, kde jej vlastník určí k naplňování veřejného dopravního účelu výslovně, ať již písemně, nebo ústně. Ze zprávy o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. 3437/2016/VOP vyplývá, že výslovný souhlas, ve smyslu ústního či písemného souhlasu, představuje pro praxi spíše případ výjimečný. Tímto projevem vůle se vlastník zavazuje vytvořenou komunikaci věnovat do veřejného užívání.
53. Žalobce v podané žalobě vyslovil, že znak souhlasu vlastníka s veřejným užíváním je naplněn, neboť on svůj souhlas v řízení vyslovil. Nadto uvedl, že takto udělený souhlas nemůže být již odvolán, jak dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu. Mezi stranami není sporné, že žalobce vyslovil souhlas s užíváním části komunikace na svém pozemku p. č. X. Nadto ani žalovaný ani žalobce nerozporují skutečnost, že pozemek p. č. X slouží jako veřejně přístupná účelová komunikace.
54. Vůle žalobce věnovat pozemek p. č. X veřejnosti pro účely existence veřejně přístupné účelové komunikace je patrná rovněž z jeho podání v průběhu správního řízení, např. ve vyjádření k výzvě k doplnění žádosti ze dne 20. září 2018 žalobce výslovně uvedl, že *„žadatel vždy souhlasil a souhlasil s tím, že předmětná část pozemku, nově vyčleněná jako pozemek parc. č. X, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.“* Toto vyjádření soud považuje za výslovně udělený souhlas věnování do veřejného užívání.
55. Pokud vlastník pozemku výslovně souhlasí s existencí veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku a tuto věnuje veřejnému užívání, pak zkoumání dalšího znaku, tj. nutné komunikační potřeby, již není nutné. Obdobný názor, zmíněný v souvislosti se znakem nutné komunikační potřeby, je vysloven také odbornou literaturou (srov. Černínová M., Černín K., Tichý M.: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, str. 61). Znak nutné komunikační potřeby lze charakterizovat jako korektiv pro případy, kdy je v posuzované věci dovozován pouze konkludentní souhlas. Je to z toho důvodu, že *"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."* (Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II.ÚS 268/06). Aplikace tohoto korektivu nicméně není nutná tam, kde o veřejném věnování není spor, neboť ani současný vlastník cesty její určení k užívání veřejností nezpochybňuje.
56. Žalovaný postupoval nezákonně, když nadbytečně posuzoval znak nutné komunikační potřeby v případě, kdy není sporu o tom, že pozemek p. č. X byl výslovně věnován do veřejného užívání jako veřejně přístupná účelová komunikace. Soud uzavírá, že žalovaný zatížil v tomto ohledu své rozhodnutí nezákonností. Pro další řízení bude nutné se touto otázkou v souladu s uvedenou právní doktrínou znovu zabývat.

VIII. Shrnutí a náklady řízení

57. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud po provedeném řízení k závěru, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit pro nezákonnost. Z těchto důvodů napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zdejší soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším

řízení žalovaný rozhodne vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

58. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobce byl v soudním řízení zastoupen advokátem dle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Této osobě dle § 35 odst. 2 s. ř. s. náleží odměna za zastupování. Pro určení její výše se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náklady řízení žalobce se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, seps žaloby a replika žalobce) 3 x 3.100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit spolu s DPH částku 15.342 Kč.
59. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí 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 22. června 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu