



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. v právní věci

žalobce: **Ing. D. K.**  
bytem X  
zastoupený advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.  
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

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

za účasti: **I. CETIN a.s.**  
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9 – Libeň  
**II. EG.D, a.s.**  
sídlem Lidická 1873/36, 602 00 Brno  
**III. J. K.**  
bytem X  
**IV. M. K.**  
bytem X  
**V. J. S.**  
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2022, č. j. JMK 151817/2022, sp. zn. S – JMK 109735/2020 OÚPSŘ,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 21. 10. 2022, č. j. JMK 151817/2022, sp. zn. S – JMK 109735/2020 OÚPSŘ, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám Mgr. Františka Korbela, Ph.D., advokáta, sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1, do třiceti 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 podanou u Krajského soudu v Brně domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Vyškov (dále též „stavební úřad“) ze dne 4. 6. 2020, sp. zn. MV69773/2018/SÚ/Mo, č. j. MV 52212/2020, kterým byla zamítnuta jeho žádost o umístění stavby „Dopravní a technická infrastruktura pro plánovanou výstavbu rodinných domů Vyškov, Nouzka, Brněnská“ na pozemcích v katastrálním území X parc. č. X, parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, ve společném jmění manželů žalobce a Ing. A. K., a dále na pozemcích parc. č. XE, parc. č. XF, parc. č. XG, parc. č. XH, ve vlastnictví České republiky, hospodaření svěřeno Ředitelství silnic a dálnic ČR. Součástí stavby je stavební objekt SO 01 – Sjezd a účelová neveřejná komunikace, konkrétně části Objektu SO 01 - účelová neveřejná komunikace.

#### II. Podání účastníků

2. V podané žalobě namítl žalobce nerespektování závazného právního názoru zdejšího soudu, který rozsudkem ze dne 31. 5. 2022, č. j. 31 A 197/2020-121, zrušil předcházející rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2020, sp. zn. S-JMK 109735/2020 OÚPSŘ, č. j. JMK 135617/2020, kterým bylo taktéž zamítnuto odvolání proti shora citovanému rozhodnutí stavebního úřadu. Uvedl, že proti předcházejícímu rozsudku zdejšího soudu brojil žalovaný kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 8. 11. 2022 ve věci sp. zn. 7 As 169/2022. V žalobě shrnul závazné právní názory jak zdejšího, tak i Nejvyššího správního soudu a namítl, že žalovaný ani v nejmenším právní názor vyslovený soudy nereflektoval. Věcně brojil proti tvrzení žalovaného, že se v případě navrhované komunikace nemůže jednat o neveřejnou komunikaci dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, či o neveřejnou komunikaci s ohledem na absenci souhlasu vlastníka s veřejným užíváním, a uvedl, že jsou splněny požadavky § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, komunikace byla nesprávně posouzena jako veřejně přístupná účelová komunikace (neboť žalobce již dopředu vyslovil nesouhlas s jejím obecným užíváním veřejností a nejsou proto splněny pojmové znaky veřejně přístupné komunikace) a navíc se jedná o komunikaci v uzavřeném areálu (neboť se jedná o právně uzavřený prostor).
3. Žalovaný ve svém vyjádření na prvním místě upozornil na to, že rozsudek Nejvyššího správního soudu mu byl oznámen až po právní moci jeho rozhodnutí a nelze přistoupit na argumentaci, že při vydání napadeného rozhodnutí nerespektoval právní názor vyslovený v tomto rozsudku. Zároveň uvedl, že respektoval právní názor vyslovený v rozsudku krajského soudu, neboť se opakovaně a podrobněji zabýval tím, zda se v dané situaci skutečně

bude jednat o komunikaci veřejnou či neveřejnou. K věcnému posouzení odvolání žalobce odkázal na opakované a podrobné posouzení věci s tím, že dospěl k závěru, že označení žalobcem navrhované účelové komunikace coby neveřejné je ve fázi územního řízení předčasné a zřejmě účelové. Odkázal na judikaturu obecných civilních soudů a konstatoval, že navrhovaná pozemní komunikace již z podstaty nemůže být neveřejná, neboť její obecné užívání lze omezit až na základě rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu. Odkaz žalobce na § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích není v souladu s předloženou dokumentací pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, kde žalobce žádnou „areálovou“ komunikaci žádostí ze dne 31. 10. 2018 ani nenavrhoval. Podle něj je stěžejní, že navrhovaná pozemní komunikace, coby jediné dopravní napojení pro budoucí zástavbu několika rodinných domů, nerespektuje příslušná ustanovení vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území požadující dopravní napojení domů na „kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.“ I při novém posouzení věci dospěl k závěru, že navrhovanou stavbu účelové komunikace je třeba charakterizovat jako veřejně přístupnou. Nutné bezprostřední napojení pozemku na veřejně přístupnou pozemní komunikaci nemůže naplnit ani institut přídatného spoluvlastnictví. Dopravní napojení budoucích stavebních pozemků pouze prostřednictvím navrhované pozemní komunikace, s ohledem na její stavebně technické řešení (šířka cca 4 m s obousměrným provozem motorových vozidel a pěších v celkové délce cca 159 m), nenaplnňuje § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a navrhovaná komunikace žalobcem neřeší bezpečné vzájemné střety všech účastníků silničního provozu (chodců, cyklistů, motorových vozidel apod.). Naplnění pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace lze hodnotit až u stávajících komunikací.

### III. Posouzení věci

4. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání 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.
5. Žaloba je důvodná.
6. Podle § 76 odst. 5 s. ř. s. je v dalším řízení správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost.
7. K vázanosti správního orgánu právním názorem krajského soudu po zrušení jeho rozhodnutí rozsudkem krajského soudu žalobce vhodně odkázal např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, dle kterého *„[z]ákladním smyslem tohoto pravidla bylo zajistit, aby právní závěry soudů, k nimž příslušné soudy dospěly v rámci přezkumu rozhodovací činnosti správních orgánů, byly v dalším rozhodování těchto správních orgánů plně respektovány. Aby mohl být správní orgán v konkrétním případě právním názorem soudu vázán, je zapotřebí, aby z rozsudku, jímž se rozhodnutí správního orgánu rušilo a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, zřetelně vyplývalo, jaký právní názor soud zaujal a z jakého důvodu tak bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno.“*
8. Soud souhlasí se žalovaným potud, že odvolací správní orgán nebyl při posouzení věci vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vyjádřen v rozsudku vydaném až po vydání napadeného rozhodnutí. To samo o sobě ale neznamená, že byl respektován

právní názor zdejšího soudu. Rozsudkem kasačního soudu bylo reagováno na argumenty snesené žalovaným v kasační stížnosti a rozsudek Nejvyššího správního soudu s ohledem na kasační princip „pouze“ hodnotil správnost a zákonnost rozsudku zdejšího soudu. Závěry, které ve svém rozsudku vyslovil Nejvyšší správní soud, nicméně představují vodítko i při hodnocení nyní projednávané věci, resp. při hodnocení správnosti některých závěrů a východisek žalovaného.

9. Při hodnocení respektování závazného právního názoru zdejšího soudu je nutné vycházet z toho, k čemu byl žalovaný zdejším soudem zavázán rozsudkem ze dne 31. 5. 2022.
10. Ačkoliv bylo předcházející rozhodnutí žalovaného zrušeno pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tak rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2022 obsahoval několik jednoznačných názorů soudu na možnost napojení dotčených rodinných domů prostřednictvím soukromé komunikace. Skutečnost, že žalovaný si byl vědom náhledu zdejšího soudu na posuzovanou věc, je patrná z jeho námitek, které promítl do své kasační stížnosti a které řešil v rámci svého rozhodnutí Nejvyšší správní soud.
11. Nosné důvody, které měl žalovaný zohlednit při svém opětovném rozhodnutí, lze shrnout tak, že vlastníci rodinných domů se mohou (mohli) dohodnout na vybudování soukromé účelové komunikace sloužící jen pro dopravní napojení jejich rodinných domů, neboť ty mohou být napojeny skrze soukromou pozemní komunikaci (jinak řečeno prostřednictvím *neveřejné, veřejnosti nepřístupné, tj. soukromé cesty po vlastním pozemku*).
12. Uvedený závěr shrnoval následující dílčí závěry zdejšího soudu. Za první, při napojení čtyř rodinných domů nelze vycházet z toho, že k napojení musí dojít vždy veřejnou účelovou komunikací. Za druhé, vlastníci vícero rodinných domů mohou mít určité věcné právo k pozemní komunikaci, která k jejich domům ústí, a tato komunikace může být toliko soukromá. Za třetí, formou vlastnického práva komunikace může být přídatné spoluvlastnictví. Za čtvrté, správní orgány se měly zabývat skutečnou povahou a účelem komunikace.
13. V další části svého rozsudku se zdejší soud vymezil proti žalovaným citované judikatuře.
14. Přestože rozsudek Nejvyššího správního soudu byl vydán až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, považuje zdejší soud za vhodné pro dokreslení zopakovat i obsah kasačních námitek žalovaného a právní názor Nejvyššího správního soudu.
15. Žalovaný ve své kasační stížnosti setrval na závěru, že napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci musí být bezprostřední, komunikace v dotčeném stavebním záměru nemůže být ze své podstaty neveřejná, nýbrž pouze veřejná, u níž může až následně dojít k omezení veřejného přístupu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pokud by byla komunikace od počátku neveřejná, bude potlačen požadavek jejího posouzení z hlediska plynulosti a bezpečnosti provozu. Soukromá účelová komunikace může být jak veřejná, tak i neveřejná. Krajský soud se podle kasační stížnosti vůbec nezabýval argumentací údajného nenaplnění pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace a otázku možného přídatného spoluvlastnictví pozemní komunikace žalobce vyslovil až v žalobě.
16. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zamítl námitky proti přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, zdůraznil, že individuální posouzení věci žalovaným vycházelo z vytýkaného paušalizujícího konstatování, podle něhož s ohledem na záměr vystavět čtyři rodinné domy nemůže být komunikace, která je předmětem záměru v projednávané věci, účelovou neveřejnou komunikací, nýbrž se jedná o veřejně přístupnou účelovou

komunikace. K soukromému charakteru komunikace uvedl, že krajský soud soukromou účelovou komunikaci ztotožňuje s komunikací neveřejnou. Jako soukromou tedy chápe neveřejnou povahu účelové komunikace (veřejně nepřístupnou), nikoliv její vlastnictví. Stěžejním je závěr Nejvyššího správního soudu, že „*[ú]čelem zřízení neveřejné komunikace totiž může být právě splnění požadavku na zajištění trvalého přístupu určitých pozemků k veřejně přístupné účelové komunikaci, jako je tomu i u záměru v projednávané věci.*“, následně se zabýval § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a vymezil se proti žalovaným citované judikatuře a uvedl, že „*[v]eřejný zájem, z něhož NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016-38, dovodil požadavek na bezprostřední přístup, proto nemůže bránit realizaci projektu, jehož samotným účelem je zajistit přesně takový bezprostřední a trvalý přístup pro pozemky, které se mohou nacházet v uzavřeném prostoru či objektu.*“ K otázce vlastnického práva na rozdíl od žalovaného akceptoval možnost přídatného spoluvlastnictví s jeho projevy ve veřejném právu, neboť podle něj „*možnost zřízení přídatného spoluvlastnictví účelové komunikace totiž ukazuje, že není správný paušalizující závěr žalovaného o nemožnosti považovat účelovou komunikaci za neveřejnou z důvodu jejího napojení na více pozemků.*“

17. Po posouzení věci proto Nejvyšší správní soud uzavřel: „*[22] Vzhledem k uvedeným důvodům je tedy zřejmé, že klíčový právní závěr stěžovatele, na kterém vystavěl své rozhodnutí ve věci samé, je nesprávný. Není pravdou, že dopravní napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci ve smyslu § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. může být naplněno vlastně jenom jinou veřejně přístupnou komunikací, která z povahy věci, pokud vede k vícero pozemkům, nemůže být neveřejná. Judikaturou vyslovený požadavek na bezprostřednost a trvalost podobného napojení musí být chápán v kontextu, v jakém byl vysloven, a svázán účelem, pro který byl vysloven.*“
18. Ze žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný setrval na svém názoru, že dopravní napojení čtyř plánovaných rodinných domů na veřejně přístupnou účelovou komunikaci musí být naplněno jen prostřednictvím jiné veřejně přístupné účelové komunikace. Z napadeného rozhodnutí je dále zcela zřejmé, že primárně představuje polemiku se závazným právním názorem zdejšího soudu, se kterým žalovaný zjevně nesouhlasí. Patrné je to např. ve způsobu, jakým žalovaný hodnotí pojem „soukromá účelová komunikace“. Žalovaný se sice formálně podřídil zrušujícímu rozsudku zdejšího soudu, avšak veškeré klíčové závěry zdejšího soudu (následně potvrzené Nejvyšším správním soudem) relativizoval.
19. Žalovaný v napadeném rozhodnutí interpretoval rozsudek zdejšího soudu tak, že jedinou možností, při které by se dalo uvažovat o neveřejné účelové komunikaci, je vnitroareálová komunikace ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť v případě pozemní komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se vždy musí na prvním místě jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a teprve po jejím faktickém vytvoření lze žádat o deklaraci veřejně nepřístupné účelové komunikace. Tento názor je dle žalovaného v souladu s judikaturou správních i obecných soudů (bez toho, aniž by žalovaný odkázal na konkrétní soudní rozhodnutí). Tento názor ale jednak není správný a jednak neodpovídá závěrům, které zdejší soud vyslovil ve svém předchozím rozhodnutí, neboť zdejší soud pouze konstatoval, že „*[z]e stanoviska žalovaného totiž de facto vyplývá, že jakmile určitá pozemní komunikace vede minimálně ke dvěma rodinným domům, musí se jednat o pozemní komunikaci veřejnou, což však nemusí být vždy pravda, neboť vlastníci takových rodinných domů se mohli dohodnout na vybudování pozemní komunikace soukromé účelové sloužící jen pro dopravní napojení jejich rodinných domů. Více rodinných domů totiž může být*“

*napojeno i skrze soukromou pozemní komunikaci.“*

20. Soud v této souvislosti považuje za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016-34, který se zabýval dvěma komunikacemi, z nichž jedna byla vnitroareálovou komunikací dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a druhá napojovala předmětný areál na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tj. jednalo se o pozemní komunikaci *mimo* areál. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „[31] Účelová komunikace na pozemku parc. č. XD není uvnitř uzavřeného prostoru areálu, ale slouží výhradně jako spojnice mezi areálem a veřejnou komunikací. **Ohledně této komunikace správní orgány i krajský soud dospěly k závěru, že nebyl prokázán souhlas s veřejným užíváním komunikace, a proto nejsou splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.** Stěžovatelka v kasační stížnosti v tomto ohledu pouze odcitovala část odůvodnění napadeného rozsudku a uvedla, že je odůvodnění nepřezkoumatelné a v rozporu se skutkovým stavem věci. Takto formulována námitka je ovšem zcela obecná a z toho důvodu neprojednatelná, neboť není zřejmé, z čeho stěžovatelka uvedené vady dovozuje. NSS proto pouze v obecné rovině uvádí, že správní orgány i krajský soud se charakterem komunikace na pozemku parc. č. XD zabývaly a svůj závěr, že se jedná o účelovou komunikaci, která není veřejně přístupná, odůvodnily. Uváděla-li stěžovatelka během řízení, že je od nepaměti veřejně přístupná a veřejně užívaná, nepředložila pro tato tvrzení žádné důkazy. **Faktická veřejná přístupnost sama o sobě k závěru, že je účelová komunikace veřejná, nestačí. Zároveň neplatí, že každá komunikace, která není v uzavřeném prostoru nebo objektu, je automaticky veřejná. Pokud správní orgány i krajský soud dospěly k závěru, že u komunikace na pozemku parc. č. XD nikdy nedocházelo k veřejnému užívání a souhlas s veřejným užíváním vlastník komunikace nedal, nebylo třeba zkoumat nevyhnutelnou komunikační potřebu stěžovatelky.**“
21. Rozsudek desátého senátu Nejvyššího správního soudu potvrzuje závěry, které dovodila odborná literatura, a to „60. ... Připomeňme, že jestliže vlastník od počátku vyhradí užívání cesty jen určitým osobám, nejedná se vůbec o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť v takovém případě úplně chybí znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Při zřízení či vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy nepřipadá v úvahu omezit od počátku její užívání jen na určitý okruh osob (osobní omezení souhlasu), např. na vlastníky konkrétních nemovitostí. Nešlo by totiž vůbec o souhlas s obecným užíváním - srov. NS 22 Cdo 1868/2000 (jud. č. 14), NS 22 Cdo 4109/2009 (jud. č. 6).
22. 61. Můžeme tedy shrnout, že pokud vlastník od počátku omezí svůj souhlas pouze na určité osoby, veřejně přístupná účelová komunikace nevznikne, neboť není naplněn jeden z jejích nutných znaků – souhlas vlastníka s obecným užíváním.“ [viz ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal, Zákon o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.) - Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 61. ISBN 978-80-7478-653-2.]
23. Jestliže žalovaný vychází z toho, že, zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci, stává se tato komunikace *automaticky* veřejně přístupnou účelovou komunikací, tak se mýlí. Žalovaný vychází totiž z toho, že vlastník pozemku (zřizovatel komunikace) nemůže vyjádřit svůj nesouhlas s veřejným užíváním dopředu, a naopak samotným zřízením komunikace vytváří fikci souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním komunikace.
24. Tento názor žalovaného vytváří pro vlastníka pozemku zcela bezvýhodnou situaci. Na jedné straně totiž neumožňuje svým přístupem vytvoření soukromé komunikace s omezeným (vyloučeným) přístupem veřejnosti na pozemcích soukromého vlastníka a na druhé straně vlastníka odkazuje na následné řízení, ve kterém by mělo být deklarováno, zda

se v případě zřízení komunikace jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, ve kterém z logiky přístupu žalovaného vlastník pozemku a komunikace nikdy nebude moci prokázat svůj nesouhlas s veřejným užíváním komunikace, neboť již jejím zřízením podle žalovaného souhlasí s jejím veřejným užíváním.

25. Jinými slovy, žalovaný nutí vlastníka pozemku buď vytvářet ohraničené areály, nebo zřizovat veřejně přístupné účelové komunikace. To ale považuje soud za nepřijatelné a v rozporu s ochranou vlastnického práva a elementární logikou vytváření cest na soukromých pozemcích.
26. Žalovaný v souvislosti s možností existence soukromé komunikace nerespektoval závěr soudu o možnosti existence přídatného spoluvlastnictví soukromé komunikace. Žalovaný k němu uvedl: *„I v případě, že přídatné spoluvlastnictví navrhované komunikace bude neoddělitelně spjata s vlastnictvím příslušného rodinného domu, příp. stavebního pozemku, neřeší tato skutečnost naplnění přímého dopravního napojení zmíněné nemovitosti na veřejně přístupnou kapacitně vyhovující pozemní komunikaci. Výsledné užívání a správu nemovitosti v přídatném spoluvlastnictví KrÚ nijak nezpochybňuje, nicméně tento institut v žádném případě nenaplnuje § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a v něm kladené požadavky na dopravní napojení stavebních pozemků. Argument možného potencionálního přídatného spoluvlastnictví k posouzení otázky existence bezprostředního napojení plánovaných rodinných domů na kapacitně vyhovující pozemní komunikaci je proto v dané fázi irelevantní, jelikož žádné přídatné spoluvlastnictví dosud neexistuje.“* Oproti tomu Nejvyšší správní soud ve věci přídatného spoluvlastnictví zaujal přesně opačný názor, který odpovídá i odkazu na přídatné spoluvlastnictví v původním rozsudku zdejšího soudu, a to: *„Vlastnictví neveřejné účelové komunikace totiž může být uspořádáno způsobem, který všem pozemkům nacházejícím se v uzavřeném prostoru či objektu zajistí trvalou možnost využívání účelové komunikace k jejímu účelu (propojení těchto pozemků na veřejně přístupnou komunikaci). K tomu může sloužit např. oběma účastníky řízení zmíněné přídatné spoluvlastnictví. Námitku stěžovatele, že otázku přídatného spoluvlastnictví zmínil žalobce až v žalobě, přitom NSS nepovažuje za relevantní. Právě možnost zřízení přídatného spoluvlastnictví účelové komunikace totiž ukazuje, že není správný paušalizující závěr žalovaného o nemožnosti považovat účelovou komunikaci za neveřejnou z důvodu jejího napojení na více pozemků. Ačkoli se jedná o institut soukromého práva, zákon v jeho případě výslovně zakazuje přídatné spoluvlastnictví zrušit, dokud trvá jeho účel (srov. § 1229 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Tím přitom může být právě přístup určitých pozemků k veřejně přístupné pozemní komunikaci.“*
27. Soud proto konstatuje, že rodinný dům, nebo jejich skupina, může být na veřejně přístupnou účelovou komunikaci napojen(a) prostřednictvím soukromé komunikace, která bude ve vlastnictví vlastníka pozemku, případně v přídatném spoluvlastnictví vlastníků jednotlivých pozemků a domů. Jelikož žalovaný tuto možnost naprosto zavrhl, neboť vycházel z toho, že dle § 7 zákona o pozemních komunikacích mohou při jejich zřízení existovat pouze veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) nebo vnitroareálové komunikace (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích), nerespektoval závazný právní názor zdejšího soudu.
28. Pokud jde o hodnocení toho, zda se v případě navrhované komunikace může jednat o vnitroareálovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, soud konstatuje, že je napadené rozhodnutí částečně přezkoumatelné a částečně se vyrovnalo s požadavky, které na žalovaného kladl zdejší soud v předcházejícím rozsudku. Přesto ani v tomto bodě nemá soud za to, že by se žalovaný vyrovnal se všemi otázkami.

29. Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací i pozemní komunikace *v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. *V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.*
30. Předně je třeba uvést, že citované ustanovení neobsahuje slovo „areál“, ani slovní spojení „vnitroareálová komunikace“. Tyto pojmy začala užívat jednak komentářová literatura a dále i soudní judikatura jako určitou zkratku. Citované ustanovení hovoří toliko o uzavřeném prostoru, nebo uzavřeném objektu. Skutečnost, že se v nyní projednávané věci nemůže jednat o *uzavřený objekt* je zřejmá a není ani sporná. Jinou otázkou je, zda se ve věci může jednat o *uzavřený prostor*, který žalovaný označuje slovem „areál“. Na tuto otázku již není tak jednoznačná odpověď, jak se ji snaží navodit žalovaný.
31. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí k otázce komunikace v uzavřeném prostoru vyjádřil zejm. na str. 8 a 9, kde v úvodu odkázal na své rozhodnutí v téže věci ze dne 24. 3. 2020, č. j. JMK 47232/2020, s tím, že již v tomto rozhodnutí vyslovil, že se v daném případě nejedná o „areál“. Toto rozhodnutí je součástí správního spisu a soud z něj zjistil, že žalovaný v něm označil specifikaci předmětu řízení za zavádějící a neodpovídající předložené dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí a následně bez bližší argumentace uzavřel, že se v případě účelové komunikace *„jedná o novou dopravní a technickou infrastrukturu v území, která je vyvolána právě plánovanou výstavbou rodinných domů (dle situačního výkresu DÚR minimálně čtyř samostatně stojících) a nejedná se o žádný „areál“, jak je zmíněno v žádosti ohledně technické infrastruktury“*. Bližší zdůvodnění tohoto závěru citované rozhodnutí neobsahuje. Oproti rozhodnutí, které zrušil zdejší soud svým předcházejícím rozsudkem, žalovaný v podstatě v textu na str. 11 rozhodnutí č. j. JMK 135617/2020 nezměnil prakticky nic, vč. zopakování *„DÚR řeší zejména dopravní napojení několika plánovaných rodinných domů, které zcela nepochybně nebudou součástí jednoho „uzavřeného prostoru“*.
32. Jinými slovy, žalovaný ve třech rozhodnutích za sebou řekl, že se v případě navrhované komunikace nebude jednat o komunikaci v uzavřeném areálu. V nyní napadeném rozhodnutí, které mělo reagovat mimo jiné na konstatovanou nepřezkoumatelnost předcházejícího rozhodnutí, po zopakování obsahově téměř totožné pasáže o vnitroareálové komunikaci následně žalovaný na str. 15 uvedl, že *„K otázce „areálové“ pozemní komunikace se již KrÚ vyjádřil v textu.“* V žádném ze svých rozhodnutí se žalovaný nezabýval tím, co lze definovat jako *uzavřený prostor* a proč navrhovaný záměr pojem *uzavřený prostor* nenaplnuje.
33. Soud sice nemůže nahrazovat posouzení, ke kterému je příslušný správní orgán, nicméně stejně jako v otázce možnosti existence *soukromé komunikace* (a toho, co má správní orgán pod tímto pojmem chápat), nezbyvá zdejšímu soudu, než se i v otázce *uzavřeného prostoru* vyjádřit blíže, než tak učinil ve svém předcházejícím rozhodnutí.
34. Uzavřený prostor lze i pro účely zákona o pozemních komunikacích bezpochyby definovat jako stavebně uzavřený prostor, tj. prostor vymezený budovami, zdí oddělující ostatní pozemky či plotem nebo jejich vzájemnou kombinací tak, aby bylo *fyzicky* zamezeno přístupu na vnitřní pozemek, přičemž příjezdová komunikace bude přehrazena závorou nebo bránou. Uzavřeným prostorem jsou ale i právně uzavřené velké krajinné celky typu přírodních rezervací nebo vojenských újezdů, které nelze fyzicky oddělit a které jsou proto odděleny právně, a o oddělení je „veřejnost“ informována prostřednictvím značení, které

omezuje vstup do této oblasti.

35. Soud se nicméně domnívá, že realita života je mnohem barevnější než takto striktně oddělené typy uzavřeného prostoru. V praxi je zcela akceptovatelná kombinace fyzicky a právně uzavřeného „malého“ prostoru. Lze si představit dva bytové domy, které mezi sebou mají soukromý pozemek ve vlastnictví majitelů jednotlivých bytových jednotek, který je (např. ve tvaru obdélníku) na delších stranách od ostatních pozemků oddělen bytovými domy a na kratších stranách pozemní komunikací. Pokud si na svých vlastních pozemcích zřídí a udržují vlastníci bytových jednotek chodníčky, které budou chtít zneprístupnit (protože se nachází na jejich soukromých pozemcích), je zcela akceptovatelné, že kratší strany obdélníku budou osazeny značením, ze kterého bude patrné, že se jedná o soukromý pozemek a že majitelé na něj zakazují vstup. V tom případě dochází ke kombinaci právního a fyzického uzavření prostoru.
36. V nyní projednávané věci je ze správního spisu a DÚR patrné, že při silnici II/430 má plánovaná komunikace vést mezi pozemky rodinných domů, které jsou ohrazeny zděnými ploty. Jediné přístupové místo je aktuálně osazeno bránou. Poté, co komunikace dosáhne k plánovanému umístění rodinných domů, lze z koordinační studie vyčíst, že pozemní komunikace bude tvořit severovýchodní hranici pozemků rodinných domů, přičemž ve zbytku by měly být pozemky rodinných domů oploceny. Z uvedeného vyplývá, že se bezpochyby jedná o určitý komplex čtyř rodinných domů, který je zcela samostatně situován až za stávající výstavbou a který tvoří ucelený prostor vymezený při jedné hranici pozemní komunikací a při ostatních oplocením pozemků rodinných domů.
37. Žalovaný musí přezkoumatelně vysvětlit, proč se v nyní projednávané věci nejedná, resp. nemůže jednat o uzavřený prostor vytvořený kombinací dopravního a jiného značení a fyzického ohrazení pozemků.
38. Odkaz na to, že podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad, je případný teprve poté, pokud by pochybnosti vznikly u existující komunikace a u existujícího uzavřeného prostoru. V opačném případě u vznikající komunikace a vznikajícího prostoru pro bydlení totiž žalovaný vytváří dohad typu „co bylo dřív – vejce nebo slepice“, neboť fakticky říká: „komunikace není vnitroareálová, protože stavěný komplex není uzavřený prostor, proto komunikaci nepovoluje; teprve až vystaví stavebník veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle podmínek stavebního úřadu (jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci pevně daných minimálních parametrů), může se po vystavění komplexu rodinných domů domáhat toho, že se jedná o uzavřený prostor a komunikace je vnitroareálová dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (která nemusí splňovat požadavky kladené na veřejně přístupnou účelovou komunikaci)“. Pokud pak uspěje v řízení o deklaraci vnitroareálové komunikace, bude mu jeho úspěch fakticky k ničemu, neboť stejně musel postavit komunikaci jako nikoliv vnitroareálovou.
39. Žalovaný tak sice odkazuje na to, že posouzení komunikace jako vnitroareálové náleží silničnímu správnímu úřadu, ale zároveň sám říká (bez jakéhokoliv odůvodnění), že se v případě navrhované zástavby o uzavřený prostor nejedná, takže komunikace nemůže být z podstaty věci vnitroareálová (tedy fakticky určuje charakter komunikace).
40. Soud uzavírá, že žalovaný zcela odmítl a obešel názor zdejšího soudu, že přístup k nemovitostem může být zajištěn soukromou komunikací např. v přídatném spoluvlastnictví a nevypořádal se ani s tím, proč předmětný projekt nelze považovat za

uzavřený prostor, když samotný uzavřený prostor nijak nedefinoval. Žalovaný tak postupoval v rozporu se závazným právním názorem zdejšího soudu, který byl následně i přes jeho kasační stížnost shledán správným i Nejvyšším správním soudem. Nic na tom nemění to, že napadené rozhodnutí je obsahově bohatší, neboť se nevypořádává se skutečnostmi, se kterými se mělo dle přecházejícího rozhodnutí zdejšího soudu vypořádat.

#### IV. Závěr a náklady řízení

41. S ohledem na vše shora uvedené dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v souladu se zákonem. Soudu tedy nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude správní orgán vázán právním názorem zdejšího soudu dle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.
42. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 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. Úspěšnému žalobci přísluší právo na náhradu nákladů řízení spočívající v náhradě nákladů za právní zastoupení advokátem a za zaplacený soudní poplatek. Na náhradě nákladů za právní zastoupení advokátem přísluší dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, v platném znění [tarifní hodnota dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], odměna za dva úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu, a to za každý tento úkon částka ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů činí za každý učiněný úkon podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč. Náhrada nákladů za právní zastoupení tak činí spolu s DPH a zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč celkově 11 228 Kč.
43. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, proto jim žádné právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

#### Poučení:

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

Brno 28. května 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.  
předseda senátu