



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Petry Venclové, Ph. D. a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry v právní věci

žalobců: a) T. Ch.
b) P. Ch.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, IČO: 70892822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti: **Stavební huť Slatiňany, spol. s r. o.**, IČO: 006 55 261,
sídlem Sečská 570, Slatiňany
zastoupená advokátem Mgr. Janem Vlkem
sídlem Opletalova 39, 110 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2025, č. j. KUPA-1900/2025-2,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozhodnutí bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobců proti prvostupňovému rozhodnutí Městského úřadu Chrudim (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 5. 2024, č. j. CR 042444/2024, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Správní orgán I. stupně na základě žádosti o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl, že se na pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále též „předmětná komunikace“) nachází veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).
2. Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného včasně podanou žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobci nepopírají, že se na jejich pozemkové parcele č. X v k. ú. X nachází účelová komunikace, nesouhlasí však s tím, že by se mělo jednat o *veřejně přístupnou* komunikaci. Předmětná komunikace vede pouze k pozemkům ve vlastnictví žalobců a společnosti Stavební huť Slatiňany, spol. s r. o. (tj. osoba zúčastněná na tomto řízení). Předmětná komunikace je tedy užívána pouze konkrétními subjekty, nikoliv ve prospěch veřejnosti, tudíž se jedná o plnění komunikační potřeby pouze pro malý uzavřený okruh uživatelů. Žalobci ani jejich právní předchůdci nedali souhlas k veřejnému užívání předmětné komunikace.
3. Žalobci navrhli provedení důkazu výsledkem svědka L. Ch. (bývalého předsedy představenstva společnosti Zemědělská zásobování a nákup v Chrudimi, a.s.), a dále několika listinami (zápisy z jednání, technické zprávy, kolaudační rozhodnutí, mapové podklady, fotografie, kupní smlouvu, výpis z pozemkové knihy, ...).
4. S ohledem na výše uvedené žalobci považují žalované rozhodnutí za nezákonné a navrhli, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Doplnil, že komunikace je jediným možným přístupem k některým nemovitostem, přičemž její veřejné užívání bylo doloženo historickými skutečnostmi, svědeckými výpověďmi i leteckými snímky. Od roku 1937 nikdo z vlastníků nebránil veřejnosti v jejím užívání, a to ani předchozí vlastník ZZN v Chrudimi a.s., ani město Slatiňany, které potvrdilo, že komunikace byla využívána veřejností například při výkupu bylin. Žalobci ve správním řízení nepředložili žádné důkazy o tom, že by jejich právní předchůdci s veřejným užíváním nesouhlasili. Naopak z provedených důkazů vyplývá, že veřejnost komunikaci dlouhodobě využívala a že předchozí vlastníci s tím konkludentně souhlasili. Tento souhlas podle žalovaného přechází i na současné vlastníky, kteří jej nemohou jednostranně odvolat. Žalovaný doplnil, že žalobci v žalobě odkázali na důkazy, které nenavrhli ve správním řízení.
6. Osoba zúčastněná na tomto řízení se ztotožňuje s názorem žalovaného. Důkazní návrhy žalobců považuje za procesně nepřipustné a věcně irelevantní, neboť nebyly předloženy ve správním řízení, nejsou doloženy v originále, není znám jejich původ, a navíc se vztahují k jiným pozemkům, než je ten, o který se vede spor. Podle osoby zúčastněné žalobci neprokázali svá tvrzení o nesouhlasu právních předchůdců s veřejným užíváním komunikace. Naopak ze svědecké výpovědi zaměstnance původního vlastníka vyplývá,

že komunikace byla veřejně přístupná již od 80. let. Veřejný charakter komunikace byl ze strany žalobců zpochybněn až v souvislosti s jejich snahou o koupi areálu osoby zúčastněné, kdy tento argument využili při vyjednávání o ceně. Osoba zúčastněná doplnila, že obec Slatiňany historicky pečovala o komunikaci, provedla její úpravy a vybudovala veřejné osvětlení, aniž by žalobci nebo jiný vlastník vznesli námitky. Komunikace vede z obecní silnice přes několik pozemků, včetně pozemku žalobců, a všechny jsou v katastru nemovitostí vedeny jako „ostatní komunikace“. Osoba zúčastněná dále navrhla provedení důkazu porovnáním verzí katastrálních map v čase.

7. Krajský soud v řízení vedeném podle § 65 a násl. s. ř. s. přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., přičemž dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
8. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobci jsou vlastníci předmětné komunikace. Dne 15. 6. 2023 podala obchodní společnost LEROS, s. r. o. žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu o existenci účelové komunikace na pozemku p. č. X k.ú. X. Po zahájení řízení bylo dne 25. 4. 2024 provedeno místní šetření, kterého se účastnili také žalobci. Po provedeném dokazování dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace pro motorovou i nemotorovou dopravu podle § 7 zákona o pozemních komunikacích, neboť jsou v daném případě splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace.
9. Veřejně přístupnou účelovou komunikaci správní orgán I. stupně vymezil následovně:
 - a) počátek je od místní komunikace na p. p. č. Y k. ú. X, počátek je tvořen rozjezdem poloměry zaoblení místa napojení na místní komunikaci s asfaltovým povrchem,
 - b) od této místní komunikace je veřejně přístupná účelová komunikace umístěna na pozemku p. č. X k. ú. X, kdy má živичný povrch, šířku cca 3,5 až 5 m a délku cca 20 m. Její konec je u pozemku p. č. Z k. ú. X.
 - c) Veřejně přístupná účelová komunikace se na pozemkové p. č. X k. ú. X nachází od nepaměti, min. od roku 1937 kdy jsou dostupné letecké snímky na veřejně dostupném Geoportálu na www.cuzk.cz.
10. Podle správního orgánu I. stupně je komunikace v terénu zřetelně patrná, má živичný (asfaltový) povrch, šířku přibližně 3,5 až 5 metrů a délku asi 20 metrů. Je napojena na místní komunikaci na parcele č. Y a končí u pozemku č. Z. Tato cesta je tedy fyzicky vymezená a slouží dopravnímu účelu. Komunikace propojuje jednotlivé nemovitosti, konkrétně napojuje domy č. p. X1 a X2a zároveň propojuje místní komunikaci s další účelovou komunikací a pozemky v okolí. Tím plní funkci spojení nemovitostí. Z historických leteckých snímků dostupných na Geoportálu ČÚZK podle správního orgánu I. stupně vyplývá, že cesta existuje minimálně od roku 1937 a po celou tuto dobu nebylo její užívání veřejností nijak omezeno. Vzhledem k tomu, že předchozí vlastníci užívání cesty veřejností dlouhodobě tolerovali, považuje správní orgán tento stav za konkludentní souhlas s veřejným přístupem. Tento souhlas je podle něj závazný i pro současné vlastníky. Komunikace tvoří jediné reálné dopravní napojení pro domy č. p. X1 a X2. Alternativní přístup by vedl přes uzavřený areál společnosti CERE A s.,

který je oplocený, strážný a vybaven bezpečnostním systémem. Tento přístup je tedy pouze teoretický a nelze jej považovat za reálnou alternativu.

11. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání, které však žalovaný zamítl a rozhodnutí potvrdil, neboť se se závěry správního orgánu I. stupně ztotožnil. Žalovaný v reakci na odvolací námitky žalobců doplnil, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace není rozhodující, zda byla cesta zkolaudována nebo zapsána v katastru nemovitostí, ale zda je v terénu zřetelná, stabilizovaná a dlouhodobě užívaná veřejností. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, která potvrzuje, že účelová komunikace může vzniknout i „živelně“, tedy faktickým užíváním bez formálního aktu státní správy.
12. K souhlasu vlastníka s veřejným užíváním žalovaný uvedl, že souhlas nemusí být výslovný, ale může být konkludentní. V tomto případě nebyl doložen žádný kvalifikovaný nesouhlas ze strany vlastníků, naopak bylo prokázáno, že cesta byla historicky využívána veřejností, včetně pěšího a automobilového provozu, například při výkupu bylin. V daném případě neexistuje jiná reálná alternativa dopravního napojení pro domy č. p. X1 a X2, než právě předmětná komunikace. Alternativní přístup přes uzavřený areál CEREAL a.s. není běžně dostupný a nelze jej považovat za skutečnou alternativu.
13. Předně soud připomíná, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené, a proto bude soud tam, kde se se závěry správních orgánů shodne, na tyto odkazovat, event. je stručně shrne. Soud přitom není povinen hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již přesvědčivě vyslovily správní orgány [podobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 – 128, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014 – 88 (rozsudky správních soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz)], resp. soud není povinen vše znovu převyprávět „vlastními slovy“ (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20, dostupný na www.nalus.cz).
14. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích: *Účelová 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.*
15. Předmětem nyní projednávané věci je posouzení otázky, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
16. Pro závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace je nutné naplnění čtyř znaků vyplývajících ze zákona o pozemních komunikacích a rovněž z ustálené judikatury správních soudů. Jedná se o 1) zřetelnost (patrnost) cesty v terénu; 2) cesta musí sloužit ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo musí sloužit k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků; 3) souhlas vlastníka cesty s jejím obecným užíváním a o 4) existenci nutné a nenahraditelné komunikační potřeby. Naplňuje-li komunikace výše uvedené znaky, má charakter veřejně přístupné

účelové komunikace ex lege, tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí.

17. Vzhledem k tomu, že žalobci v žalobě zpochybnili toliko naplnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace, nebylo třeba se podrobněji zabývat ostatními znaky (viz bod výše), neboť soud přezkoumává napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). K ostatním znakům veřejně přístupné účelové komunikace proto krajský soud odkazuje na hodnocení správních orgánů (konkrétně na str. 3-4 prvostupňového a str. 4-7 žalovaného rozhodnutí).
18. Žalobci správně poukazují na to, že pro režim obecného užívání je rozhodující, aby komunikace byla přístupná neurčitému okruhu osob, nikoli jen konkrétním uživatelům. Obecné užívání účelové pozemní komunikace totiž spočívá v možnosti každého tuto komunikaci v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 26). Naopak jestliže by vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat o výprosu. Výprosa je soukromoprávním institutem, vlastník ji může kdykoliv odvolat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001).
19. Je-li postaveno najisto, že v případě zkoumané cesty je splněna podmínka obecného užívání, je namístě se zabývat tím, zda lze zjistit souhlas vlastníka pozemku či jeho právního předchůdce s jeho obecným užíváním. Jak žalovaný správně uvedl, tento souhlas může být vyjádřen jak výslovně, tak i konkludentně, tj. pokud vlastník po určitou dobu nebrání veřejnosti v užívání cesty. Aby veřejnost cestu užívat nemohla, musí vlastník naopak vyslovit kvalifikovaný nesouhlas (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/2010). Lze doplnit, že nelze-li zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků cesta obecnému užívání věnována, avšak je prokázáno, že tato cesta je jako veřejná užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 32/2012-42, body 28, 30, 35 až 40, a č. j. 8 As 20/2020-81, body 17, 18).
20. V dané věci má krajský soud ve shodě se správními orgány za to, že předmětná komunikace byla po desítky let užívána širokou veřejností bez omezení, a to jak pěšími, tak motorovými vozidly, včetně vozidel větších rozměrů. Historické okolnosti, zejména existence cukrovaru, výkup bylin a přítomnost obytných domů, svědčí o tom, že komunikace sloužila běžnému provozu v lokalitě, aniž by byl její přístup jakkoli regulován či vyhrazen konkrétním subjektům. Krajský soud se proto ztotožňuje se závěrem správních orgánů, že v daném případě byl udělen souhlas s *veřejným užíváním* komunikace. Ze správního spisu nevyplývá, že by ze strany předchozích vlastníků byly učiněny jakékoli právní či faktické kroky, které by svědčily o úmyslu omezit přístup veřejnosti ke komunikaci. Naopak, užívání komunikace veřejností bylo dlouhodobě trpěno. Takové jednání (resp. nečinnost) je třeba vykládat jako konkludentní souhlas s obecným užíváním komunikace.
21. Správní orgány správně poukázaly také na to, že předchozím souhlasem je pozdější vlastník vázán a nelze jej později jednostranně odvolat (srov. např. rozsudek Nejvyššího

- soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005; rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 50/2003-64; rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75). Pokud tedy veřejně přístupná účelová komunikace jednou vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku – účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2022, č. j. 55 A 9/2022-62). Jestliže tedy vlastník se zřízením účelové komunikace v minulosti souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005).
22. Krajský soud na základě výše uvedeného uzavírá, že v nyní posuzované věci byl naplněn třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace, tedy souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty.
23. Krajský soud důkazní návrhy žalobců pro nadbytečnost neprovedl. Skutkový stav byl podle názoru soudu dostatečně objasněn již ve správním řízení, přičemž žalobci měli možnost navrhnout provedení těchto důkazů již v jeho průběhu, což neučinili. V žalobě pak neuvedli žádné důvody, proč tyto důkazní návrhy uplatnili až v řízení před soudem. K návrhu na provedení důkazu porovnáním verzí katastrálních map v čase krajský soud doplňuje, že tyto byly součástí správního spisu, přičemž obsahem správního spisu se dokazování neprovádí, ale soud ze správního spisu při svém rozhodování vychází.
24. Přestože dokazování nebylo prováděno, krajský soud dodává, že aby soud mohl rozhodnout o irelevanci důkazních návrhů, musel zprvu zhodnotit jejich potenciální vypovídací hodnotu. Jednalo se tedy toliko o tzv. předběžné posouzení důkazů, nikoli o jejich vlastní hodnocení. Závěru neprovést navržené důkazy podle rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2020, č. j. 8 Azs 297/2019-14: *„předchází úvaha soudu o tom, zda tyto důkazy jsou s ohledem na předmět a účel řízení pro posouzení věci podstatné a potřebné; jinými slovy, soud zvažuje, zda navrhované důkazy s danou věcí vůbec souvisí a zda jsou ze své podstaty způsobilé tvrzenou skutečnost prokázat, jakož i zda jejich provedení není pro posouzení rozhodných skutečností nadbytečné. Toto předběžné posouzení důkazů však nelze zaměňovat s vlastním hodnocením důkazů, které je závěrečnou fází dokazování a jeho dovršením.“*
25. S ohledem na shora uvedené vyhodnotil krajský soud žalobu jako nedůvodnou, a proto ji zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. (výrok I).
26. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., když žalobci nebyli v soudním řízení úspěšní a žalovanému jako správnímu orgánu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Běžnou úřední činnost by přesahovaly zejména náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2012, č. j. 2 As 45/2012-11, ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS (výrok II)].
27. Osoba zúčastněná na řízení nemá ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů soudního řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost (výrok III).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 2. září 2025

JUDr. Petra Venclová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu