



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně: **X**, narozená X
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Mačkou
sídlem Husova 774, 562 01 Ústí nad Orlicí

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, IČ 708 92 822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti:

- 1. Zemědělské družstvo „Růžový palouček“**, IČ 001 29 771
sídlem Morašice 180, 569 51 Morašice
zastoupené advokátem JUDr. Jiřím Morávkem
sídlem Ruská 879, Choceně
- 2. Obec Javorník**, IČ 00278998
sídlem Javorník 120, 566 01 Vysoké Mýto
- 3. X1**, narozený dne X
bytem X
zastoupený X2, obecnou zmocněnkyní
bytem X
- 4. X3**, narozená dne X
bytem X

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

zastoupená Mgr. Zbyňkem Kysilkou, advokátem
sídlem Sechterova 1519/12, Praha 4 – Kunratice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2024, č. j. KUPA-19024/2024-2

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

1. V této věci se soud řeší otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace vyvolanou negativním návrhem žalobkyně. Zabývá se především tím, zda byl vlastníkem nemovitostí udělen souhlas s obecným (veřejným) užíváním. Dále též možným zánikem v důsledku změny okolností spojených s faktickým průběhem dopravní cesty spolu s trváním nutnosti komunikační potřeby.

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

2. Žalobkyně požádala Městský úřad Vysoké Mýto, odbor dopravních a správních agend (dále jen „*prvostupňový orgán*“) o určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích označených v katastru nemovitostí jako p. č. XA a p. č. XB v obci X a katastrálním území X (dále jen „*předmětné pozemky*“). Pozemek p. č. XA je ve vlastnictví žalobkyně, pozemek XB vlastní osoba zúčastněná na řízení 1). Všechny v tomto rozsudku uváděné nemovitosti se nachází v katastrálním území X. Katastrální území nebude tak u každé z nich nadále uváděno.
3. Orgán prvního stupně v dané věci rozhodl nejprve rozhodnutím ze dne 31. 8. 2022, č. j. MUV/059815/2022 (dále „*první prvostupňové rozhodnutí*“), v němž deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“) na částech předmětných pozemků. Uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 11. 2022, č. j. KrÚ 91134/ODSH/2022-Sv zamítnuto a první prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. Na základě žaloby žalobkyně bylo označené rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2022 rozsudkem zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2023, č. j. 52 A 6/2023-70 zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.
4. V následném řízení, které proběhlo po zrušení prvního prvostupňového rozhodnutí žalovaným (rozhodnutím ze dne 7. 9. 2023, č. j. KrÚ 74750/ODSH/2023-Sv) v návaznosti na zrušovací rozsudek krajského soudu, doplnil prvostupňový orgán v souladu s právním názorem vysloveným ve výše specifikovaném zrušovacím rozsudku krajského soudu dokazování a ve věci opětovně rozhodl, a to rozhodnutím ze dne 23. 5.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

2024, č. j. MUVM/039230/2024 (dále „*druhé prvostupňové rozhodnutí*“). Řízení bylo především doplněno o výsledky dalších svědků a bylo zpracováno geodetické zaměření okolí cesty. V druhém prvostupňovém rozhodnutí prvostupňový orgán deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na předmětných nemovitostech. Průběh předmětné dopravní cesty je popsán ve výroku druhého prvostupňového rozhodnutí. Součástí druhého prvostupňového rozhodnutí je jako jeho příloha připojeno geodetické zaměření, které zachycuje poměry v místě předmětných pozemků.

5. Druhé prvostupňové rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním, které žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a druhé prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se závěry prvostupňového orgánu, tedy že komunikace vymezená ve výroku prvostupňového rozhodnutí naplňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, a to včetně znaků vyslovených judikaturou. Stručně shrnuto správní orgány dospěly k závěru, že dopravní cesta je znatelná v terénu, slouží ke spojení vymezených nemovitostí s pozemní komunikací a k obhospodařování zemědělského pozemku, vlastníky předmětných pozemků byl v minulosti udělen konkludentní souhlas s užíváním těchto pozemků veřejností a cesta na předmětných pozemcích též plní nezbytnou komunikační potřebu pro sousední nemovitosti.

II. Žaloba a její obsah

6. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „*ř. s.*“). V žalobě se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V podstatě s různou mírou intenzity sporovala naplnění všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
7. Jedná se již o druhé soudní řízení v této věci (viz bod 3. shora). Správní orgány v druhém rozhodovacím kole vycházely ze závěrů předchozího soudního rozhodnutí.
8. Stěžejní okruh žalobních námitek se vztahoval k otázce naplnění znaku souhlasu vlastníka předmětných pozemků s jejich obecným užíváním. V řízení dle žalobkyně nebylo prokázáno, že byl dán souhlas, byť konkludentní, vlastníka s užíváním předmětných pozemků neomezeným okruhem osob (veřejností). Pokud byl v minulosti udělován souhlas vlastníky předmětných pozemků s průchodem přes předmětné pozemky, dělo se tak vždy pouze pro konkrétní případy či konkrétní osoby. To vyplývá z výpovědi žalobkyně a svědecké výpovědi X4. Výpovědi dalších účastníků řízení a třetích osob jsou dle žalobkyně neobjektivní z důvodu jejich zájmu na výsledku řízení založeného vlastnictvím sousedních pozemků. I pokud by byl v minulosti udělen konkludentní souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob, nelze tím argumentovat vzhledem k současnému stavu pozemků a okolnostem. Je totiž zřejmé, že předmětné pozemky nejsou určeny k přístupu veřejnosti, neboť tvrzená cesta dlouhodobě nikam nevede, resp. vede do zoraného pole a nemůže tak již sloužit jako přístupová cesta do lesa. Nemožnost předmětných pozemků sloužit jako komunikace pro předem neurčený počet osob dle žalobkyně vyplývá i z přiložené fotodokumentace pořízené při šetření na místě.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

9. Žalobkyně dále nesouhlasila se závěry žalovaného, že již existence komunikační potřeby vlastníků nemovitostí zakládá právo vstupu na předmětnou cestu i třetím subjektům (veřejnosti), neboť tento závěr nemá oporu v judikatuře soudů. Poukázovala na skutečnost, že pozemky žalobkyně nejsou veřejností mnoho let užívány, neboť předmětná cesta vede do zoraného pole a již neslouží jako přístupová cesta do lesa. Předmětné pozemky nejsou užívány ani jako přístup pro účely zemědělské činnosti. Dle žalobkyně tedy absentuje zájem veřejnosti na užívání jejích pozemků, neboť cesta slouží pouze úzce vymezenému okruhu konkrétních jedinců, kteří si musí zajistit přístup ke svému pozemku prostřednictvím institutů soukromého práva [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 2.5.2012, č. j. 1 As 32/2012-42].
10. K existenci nezbytné komunikační potřeby žalobkyně připustila, že ji lze shledat toliko ve vztahu k pozemkům p. č. XC a p. č. XD, avšak je nutno ji řešit prostřednictvím soukromoprávních institutů. Ve vztahu k pozemku p. č. XE přichází v úvahu nezbytná komunikační potřeba pouze v rozsahu vyasfaltované části předmětného pozemku s tím, že přístup k uvedenému pozemku je navíc řešen v soukromoprávní rovině.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněných na řízení 1)

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na napadené rozhodnutí. Poukázal na skutečnost, že žalobní body v podstatě odpovídají odvolacím námitkám, s nimiž se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal. Celá komunikace, její vyasfaltovaná i nevyasfaltovaná část, v rozsahu definovaném ve výroku prvostupňového rozhodnutí naplňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Předmětná komunikace byla v minulosti užívána širokou veřejností a předchozí vlastníci s jejím veřejným užíváním vyslovili konkludentní souhlas. Nesouhlas současných vlastníků s veřejným užíváním předmětné komunikace je nerozhodný. Dle žalovaného jsou žalobní námitky nedůvodné, proto závěrem navrhl zamítnutí žaloby.
12. Osoba zúčastněná na řízení 1) souhlasila se stanoviskem žalovaného. Uvedla, že existenci cesty po dobu svého vlastnictví jednoho z předmětných pozemků brala za nespornou.

IV. Jednání soudu

13. Soud ve věci konal ústní jednání, při němž žalobkyně setrvala na žalobě. Zdůraznila, že podstatné v dané věci je, že v současnosti neexistuje veřejný zájem na užívání předmětné komunikace, a to s ohledem na skutečnost, že původní cesta do lesa zanikla. Osoba zúčastněná na řízení 2) uvedla, že má zájem na zachování přístupu k nemovitostem ve spoluvlastnictví pana X1 a paní X2. Osoba zúčastněná na řízení 3) zdůraznila nutnou komunikační potřebu k nemovitostem v jejím spoluvlastnictví. Návrhy na provedení dokazování nebyly při ústním jednání učiněny. Dokazování soud neprováděl, vycházel z listin shromážděných ve správním spisu.

V. Přezkum věci soudem

14. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rámci uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnutí správních orgánů vydaná v prvním a druhém stupni správního řízení posuzoval soud jako jeden celek.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

15. Žalobu soud nepovažuje za důvodnou.
16. Předmětem posouzení v dané věci je otázka, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. S ohledem na těžiště žalobní argumentace se soud především zabýval otázkami (i) zda byl vlastníky předmětných pozemků udělen souhlas s obecným užíváním těchto pozemků a (ii) zda žalobkyní nerozporovaná nezbytná komunikační potřeba ve vztahu k některým sousedním pozemkům při změně okolností spočívajících v ukončení používání dané cesty pro přístup k lesu z důvodu možného rozorání, v její faktické polní části, může mít vliv na závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace v určeném rozsahu. Jinými slovy soud zkoumal, zda vybrané skutečnosti svědčící o možném omezení komunikační potřeby nezpůsobily její zánik.
17. Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Podle odstavce 2 téhož zákonného ustanovení se pozemní komunikace dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.*
18. Dle § 7 odst. 1 věta 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.*
19. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku postačuje naplnění jejích definičních znaků. Její vznik tedy nastává přímo ze zákona, aniž by o něm muselo být rozhodnuto. Splňuje-li pozemek níže uvedené znaky, stává se ze zákona veřejně přístupnou účelovou komunikací a jeho vlastník musí strpět její obecné užívání ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2025, č. j. 5 As 216/2024-62, odst. 27.
20. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, které musí být splněny současně, dle ustálené judikatury NSS jsou: 1) existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci; 2) cesta slouží k účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování jiných pozemků; 3) alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku, na kterém je cesta, s jeho obecným užíváním; 4) existence nutné komunikační potřeby, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí. Ke shora uvedenému srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50, a ze dne 21. 11. 2025, č. j. 5 As 216/2024-62, odst. 27; citovaná i další rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na internetových stránkách <http://nalus.usoud.cz>.
21. Pokud vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být Shodu s prvopisem potvrzuje X.

vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, odst. 29.

22. S ohledem na to, že žalobkyně v žalobě alespoň v základu sporovala naplnění všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, bude soudní přezkum veden ve vztahu ke všem z nich. Důraz však bude kladen na otázku souhlasu s užíváním širokou veřejností a možností zániku komunikační potřeby.
23. Samotným smyslem soudního přezkumu však nemůže být to, že soud bude ponovu a jinými slovy popisovat a opakovat přílehlající argumentaci správních orgánů. Obě předchozí správní rozhodnutí tvoří pro účely přezkumu jeden celek. Tam, kde se soud ztotožní se správnou a zákonnou argumentací správních orgánů, může na tyto části rozhodnutí bez dalšího odkázat.

V.a. Znatelnost cesty v terénu a naplnění zákonného účelu

24. Žalobkyně v žalobě předně namítala, že nebyly naplněny první a druhý znak veřejně přístupné účelové komunikace. Tedy znatelnost cesty v terénu a naplnění zákonného účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Své námitky však žalobkyně v tomto blíže nespecifikovala. Argumentaci založila na nutnosti rozlišení vyasfaltované a nevyasfaltované části cesty, přičemž zdůrazňovala užívání pouze vyasfaltované úvodní části cesty ve směru od komunikace obecní ze strany sousedů (svědků) X5. Ti mají soukromoprávní titul.
25. Tyto námitky jsou nedůvodné. Žalovaný na stranách 8 až 10 žalobou napadeného rozhodnutí a prvostupňový orgán na stranách 7, 8 a 15 druhého prvostupňového rozhodnutí podrobně odůvodnili své závěry týkající se naplnění prvního a druhého znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobkyně proti argumentaci správních orgánů nepředložila konkrétní relevantní konkurující argumentaci zpochybňující správnost jejich závěrů. Vzhledem k obecnosti námítky, která vzhledem k dispoziční zásadě ovládající řízení před správním soudem předurčuje způsob jejího vypořádání, soud pouze odkazuje na závěry žalovaného a prvostupňového orgánu uvedené v odůvodnění napadeného a druhého prvostupňového rozhodnutí, které má za věcně správné a dostatečně odůvodněné. K tomu srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, odst. 32.
26. Soud toliko doplňuje, že dle ustálené judikatury není rozhodné, jakým povrchem je pozemní komunikace opatřena či tvořena. Může se jednat jak o zpevněný živičný povrch, tak může nastat stav, kdy účelová komunikace je spatřována např. ve veřejné (polní) cestě tvořené vyježděnými kolejiemi, které dokonce ze své povahy proměnou vegetace mohou trpět sezonními změnami. Z důvodu omezeného zimního hospodářského provozu (cesta může jevit omezení patrnosti v terénu), a naopak z povahy zvýšeného provozu v době hospodářské části roku a vegetace. Argument charakterem povrchu tak nemůže být v obecné rovině rozhodující. Konkrétní okolnosti využívání různých částí cesty, avšak bez vazby na typ povrchu, soud pojedná níže.
27. O naplnění zákonného účelu cesty, tedy spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, není dle soudu pochyb. Argumentace žalobkyně v žalobě tento znak fakticky nijak konkrétně nesporuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

V.b. Souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním

28. Žalobkyně v řízení před soudem namítala, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že byl dán souhlas, byť konkludentní, vlastníka s užíváním předmětných pozemků neomezeným okruhem osob (veřejností). Rovněž namítá, že cesta již není užívána širokou veřejností.
29. Námitka není důvodná.
30. Dle rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66 platí, že *„jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.“*
31. V dané věci bylo důkazy provedenými před prvostupňovým orgánem, a to leteckými mapami z 50. let a zejména svědeckými výpověďmi shrnutými na stranách 9 až 11 druhého prvostupňového rozhodnutí prokázáno, že cesta nacházející se na předmětných pozemcích byla užívána veřejností, tedy neomezeným okruhem osob, k jízdě a chůzi s konkludentním souhlasem tehdejších vlastníků předmětných pozemků, konkrétně vlastníka X6 a následně jeho dětmi X7, X8 a X9 jako spoluvlastníky (viz strana 11 druhého prvostupňového rozhodnutí). Právní předchůdci současných vlastníků předmětných pozemků užívání pozemku jako dopravní cesty veřejností strpěli, nekladli mu žádné překážky. To vyplývá zejména ze svědecké výpovědi předchozí spoluvlastnice pozemku p. č. XA X9 (viz str. 196 a 197 správního spisu), dle které jak otec svědkyně, který byl vlastníkem pozemku p. č. XA, tak následně svědkyně X9 a její sourozenci jakožto následní spoluvlastníci uvedeného pozemku, umožňovali veřejné užívání předmětné cesty. Prokazatelně udělený konkludentní souhlas vlastníků předmětných pozemků s obecným užíváním dopravní cesty nemohl být následně vyloučen úkonem právního nástupce předchozích vlastníků předmětných pozemků. Pozdější nesouhlas žalobkyně jakožto současné vlastnice pozemku XA projevený v podobě umístění tabulky s nápisem „VSTUP ZAKÁZÁN SOUKROMÝ POZEMEK“ a dočasné zabetonování ocelových sloupků na hranici pozemku XA v roce 2021, nemá na dřívější naplnění třetího znaku definujícího veřejně přístupnou účelovou komunikaci jakýkoli vliv.
32. Z posledně uvedeného stanoviska soudu k nerozhodnosti umístění zákazové tabule soud poznamenává, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním je na místě ve správním i soudním řízení zkoumat právě k době vzniku komunikace, tedy běžně k okamžiku minulému. Cesta počne sloužit veřejnosti, vlastníků okolních pozemků, kteří tomu zcela logicky přizpůsobí své, a to i budoucí chování. Následně změna například ve formě umístění zákazové tabule, či jiné překážky nemůže být relevantním jednostranným

krokem měnícím veřejnoprávní užívání založené dle zákona. To je proti samé podstatě veřejného užívání komunikace.

33. K žalobkyní namítané neobjektivnosti svědeckých výpovědí vlastníků sousedních pozemků, tj. svědků X1 a X10 a svědkyň X2 a X3, z důvodu jejich zájmu na výsledku řízení založeného vlastnictvím sousedních pozemků, soud uvádí, že jejich neobjektivnost neshledal. Závěr o užívání předmětné cesty veřejností a existenci konkludentního souhlasu s užíváním dopravní cesty neomezeným okruhem osob, který v době jeho udělení cestu užíval, je prokázán zejména výpovědí svědkyně X9, jakožto předchozí spoluvlastnice jednoho z předmětných pozemků, jejíž svědeckou výpověď soud hodnotí vzhledem k absenci zájmu na výsledku řízení jako v zásadě důležitou. Svědecké výpovědi žalobkyní zmiňovaných vlastníků okolních pozemků jsou s výpovědí svědkyně X9 v souladu. Nejsou vnitřně ani vzájemně rozporné a podporují závěr o užívání předmětné cesty veřejností a existenci konkludentního souhlasu s užíváním dopravní cesty neomezeným okruhem osob. Dle soudu nelze na neobjektivnost svědeckých výpovědí usuzovat pouze s ohledem na vlastnická práva svědků k okolním pozemkům, ale svědecké výpovědi je třeba posuzovat každou zvlášť a rovněž všechny ve vzájemných souvislostech.
34. K odkazu žalobkyně na část svědecké výpovědi X4, v níž uvedla, že „*pan X6 po celou dobu, co zde bydlel, hlídal, aby přes jeho pozemek podél domu ve směru k polím nikdo nechodil a nechával procházet lidi těsně podél svahu*“ soud uvádí, že toto tvrzení svědkyně zhodnotil prvostupňový orgán na straně 12 druhého prvostupňového rozhodnutí s odkazem na poměry v území a blízký příbuzenský vztah svědkyně k žalobkyni jako nevěrohodné. Soud k závěrům prvostupňového orgánu nemá zásadní výhrady a doplňuje, že výpověď X4 je v rozporu s výpovědí svědkyně X9, dle které pan X6, její otec, po nikom žádný souhlas s užíváním předmětné cesty nežádal (viz str. 197 správního spisu prvostupňového orgánu). Není tedy důvod, aby pan X6 „*hlídal, aby přes jeho pozemek podél domu ve směru k polím nikdo nechodil a nechával procházet lidi těsně podél svahu*“. Svědeckou výpověď svědkyně X9 hodnotí soud rovněž jako více věrohodnou ve srovnání s výpovědí svědkyně X4, která je matkou žalobkyně, a to pro absenci zájmu svědkyně X9 na výsledku řízení. Dále též vzhledem ke skutečnosti, že je pravděpodobnější, že svědkyně X9 znala postoj svého otce, pana X6, k užívání předmětné cesty lépe než matka žalobkyně.
35. Žalobkyně v žalobě tvrdila, že v minulosti udělovaný souhlas ze strany vlastníků předmětných pozemků s průchodem přes předmětné pozemky byl spojen vždy s konkrétním případem či konkrétní osobou. K tomu odkazovala na svoji výpověď a svědeckou výpověď X4, své matky. K tomu soud uvádí, že i pokud by byl souhlas ze strany některých předchozích vlastníků předmětných pozemků na základě žádosti individuálně udělován, nezpochybňuje to bez dalšího závěr správních orgánů popsany v odst. 31 tohoto rozsudku.
36. Žalobkyně tvrdila, že předmětné pozemky nemohly sloužit jako komunikace pro předem neurčený počet osob. Odkazovala přitom na přiložené fotodokumentace pořízené při šetření na místě (pozn. soudu: žalobkyně má zřejmě na mysli fotodokumentaci na str. 49 až 54 spisu). K tomu soud uvádí, že takový závěr nelze ze žalobkyní označené dokumentace vyvodit. Naopak z fotodokumentace zachycující

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

koridor cesty na předmětných pozemcích dle soudu vyplývá, že dopravní cesta má parametry umožňující její využití veřejností, a to jak pro chůzi, tak jízdu. Ke stejnému závěru dospěl i prvostupňový orgán na straně 7 a násl. druhého prvostupňového rozhodnutí.

V. c. Ke tvrzenému zániku veřejně přístupné účelové komunikace v důsledku změny okolností

37. Žalobkyně v žalobě namítala, že potřeba užívání předmětné cesty neomezeným okruhem osob zanikla v důsledky změny okolností spočívající v nepokračování předmětné cesty dále k lesu. Důvodem mělo být zoraní celého pole, přes které cesta původně, tedy v době udělení souhlasu vlastníků předmětných pozemků s obecným užíváním, vedla. Z toho žalobkyně dovozovala, že předmětné pozemky již nejsou určeny k přístupu veřejnosti.
38. Žalobní námitka je nedůvodná. Žalobkyně totiž pomíjí skutečnost, že jistá část veřejnosti užívající cestu (dle v řízení shromážděných tvrzení) nevyužívala komunikaci v celé délce doložené na fotografiích z minulosti, tj. až k lesu, nýbrž toliko v kratším rozsahu, o kterém může být vedeno současné řízení. Není jakkoli vyloučeno, aby vzdálenější část cesty v polích vyšla z užívání, zatímco jiná část byla veřejností nadále využívána.
39. V dané věci je podstatné, že původní vlastníci udělili konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětných pozemků v podobě chůze a jízdy v době, kdy předmětná cesta byla užívána blíže neurčeným větším okruhem osob (veřejností). Respektive, takový souhlas nebyl v řízení zpochybněn. Předmětná cesta byla dle svědeckých výpovědí, viz strana 9 a 10 druhého prvostupňového rozhodnutí, využívána nejen jako přístup do lesa, ale i pro jiné účely, např. pro přivážení uhlí (viz svědecká výpověď svědkyně X11), jízdu zemědělských vozidel na pole (viz svědecká výpověď svědkyně X9). Již shora soud uvedl, že třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace byl naplněn.
40. V dané věci byla jak k době udělení konkludentního souhlasu, tak v době rozhodnutí správních orgánů, též svědeckými výpověďmi svědka X1 a svědkyně X2 a ohledáním na místě samém, prokázána existence nutné komunikační potřeby k pozemkům ve spoluvlastnictví svědka X1 a svědkyně X2 nacházejícím se na konci nyní posuzované dopravní cesty ve směru od pozemní komunikace umístěné na pozemcích p. č. XF a p. č. XG, a ve vztahu k pozemku p. č. XH ve vlastnictví svědků X5. Uvedenou nutnou komunikační potřebu ve vztahu k uvedeným pozemkům připustila i žalobkyně v žalobě. Zde se právě jedná o úvodní část cesty počínaje od větvení s obecní komunikací, přičemž existencí dalšího průběhu cesty dále do polí se správní orgány logicky nezabývaly. Není tedy pochyb o tom, že je naplněn i čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace v podobě nutné komunikační potřeby, a to v rozsahu na pozemcích, jak se dožadovala žalobkyně.
41. Žalobkyní namítaná skutečnost, tedy že předmětná cesta již nemůže sloužit k přístupu k lesu, dle soudu nemá vliv na posouzení předmětné cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace v rozsahu vymezeném ve výroku druhého prvostupňového rozhodnutí (zahrnujícím její vyasfaltovanou a vymezenou nevyasfaltovanou část), tedy v části cesty předcházející zoranou část cesty. Předmětná cesta se stala veřejně přístupnou účelovou komunikací naplněním jejích definičních znaků ze zákona, k čemuž došlo již v době

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

před nabytím vlastnického práva k předmětnému pozemku žalobkyní. V dané věci je podstatné, že stále trvá nutná komunikační potřeba minimálně ve vztahu k pozemkům ve spoluvlastnictví svědků X1 a X2, s níž je spojeno i právo veřejnosti cestu v rozsahu vymezeném ve výroku druhého prvostupňového rozhodnutí užívat. K tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, odst. 41 a rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, odst. 11 a 12. Uživací právo založené veřejnoprávním titulem změnou poměrů spočívající ve faktickém zaslepení předmětné cesty v místě nacházejícím se až za nemovitostmi, k nimž existuje nutná komunikační potřeba, nezaniklo.

42. K žalobkyní tvrzené absenci současného veřejného zájmu na užívání komunikace soud uvádí, že nejde o podmínku závěru o trvání veřejně přístupné účelové komunikace. Veřejné užívání cesty se zkoumá k okamžiku udělování souhlasu s veřejným užíváním a následně je podstatné zachování nutné komunikační potřeby minimálně ve vztahu k jedné nemovitosti. Naplněním podmínky komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníka alespoň jedné nemovitosti je založeno i právo vstupu třetím subjektům. K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42, odst. 22. Možné i početní omezení okruhu osob užívajících cestu, nikoli však úplný zánik, nemůže vést k zániku nutné komunikační potřeby, a tedy ani k zániku charakteru cesty.
43. K námitce žalobkyně, že přístup k pozemkům ve spoluvlastnictví svědka X1 a svědkyně X2 je nutno řešit prostřednictvím soukromoprávních titulů soud uvádí, že se s názorem žalobkyně neztotožňuje. Předmětná dopravní cesta se stala veřejně přístupnou účelovou komunikací ze zákona naplněním jejích definičních znaků v době před nabytím vlastnického práva k předmětnému pozemku žalobkyní. Uživací právo nejen pro vlastníky sousedních pozemků, ale i pro veřejnost spojené s povahou pozemní komunikace jako veřejně přístupné účelové nezaniklo. Svědci a spoluvlastníci přiléhajících pozemků X1 a X2, stejně jako další osoby (veřejnost) mají právo užívat předmětné pozemky na základě veřejnoprávního titulu. Tvrzení o aktuální potřebě zajištění přístupu prostřednictvím nového soukromoprávního titulu tedy není na místě. Současné tvrzené neužívání předmětné cesty širší veřejností, na které může mít nepochybně vliv protiprávní jednání žalobkyně v podobě umístění tabulky s nápisem „VSTUP ZAKÁZÁN SOUKROMÝ POZEMEK“, nemůže odůvodnit závěr o zániku veřejně přístupné účelové komunikace, neboť žalobkyně stěží může těžit ze svého protiprávního jednání. K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2025, č. j. 5 As 216/2024-62, odst. 33.
44. Soud shrnuje, že změna poměrů spočívající v zániku části cesty (jejím zoráním), vzhledem ke skutečnosti, že jde o část cesty navazující na její nyní posuzovanou část, při trvání nutné komunikační potřeby ve vztahu k pozemkům nacházejícím se na konci její nyní posuzované části, nemůže vést k závěru o zániku v minulosti vzniklého užívacího práva veřejnosti založeného povahou komunikace jako veřejně přístupné účelové a k závěru o nemožnosti předmětnou cestu veřejností nadále užívat.

VI. Závěr a náklady řízení

45. Ze shora vyložených důvodů má soud žalobu proti napadenému rozhodnutí za nedůvodnou. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlídnout z úřední povinnosti, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s (výrok I).
46. Nad rámec shora uvedeného odůvodnění soud považuje za podstatné doplnit následující. Ze snímků katastrálních map, geodetického zaměření cesty a informací o přesnosti bodů, resp. hranic pozemků z KN se soudu podává, že převážná část problému a možné nespokojenosti žalobkyně nemá mnoho společného s řízením o určení veřejně přístupné účelové komunikace. Potíže mohou mít spíše původ v určení průběhu hranic pozemků v závislosti na digitalizaci katastrálního operátu. Digitalizací z méně přesné dříve běžně používané mapy s měřítkem 1:2 880 (1 milimetr v mapě odpovídá 2,88 metru v terénu, tedy čára tužky s tuhou o průměru tuhy 0,5 milimetru představuje 1,44 metru) a mechanickým přenesením do terénu pomocí dnes přesných technologií s přesností na centimetry mohlo velice jednoduše dojít k situaci, kdy cesta se zdála být situována na pozemku ve vlastnictví žalobkyně. Přitom je spíše patrné, že cesta celým svým průběhem, s jistou mírou tolerance (viz shora) mohla být situována spíše na pozemku p. č. XB ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 1), která proti existenci cesty ničeho nenamítá. Že tomu tak mohlo ve skutečnosti být se podává, z umístění sloupků, resp. staršího plotu, který je dle geodetického zaměření umístěn nikoli na hranici pozemků, ale uvnitř pozemku ve vlastnictví žalobkyně. Tyto okolnosti však soud v nynějším řízení nemůže bez dalšího zohlednit.
47. Výrok o náhradě nákladů řízení účastníků řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná a žalovanému podle obsahu spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti (výrok II).
48. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok III), neboť jim soud v řízení neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení žádá z osob zúčastněných na řízení navíc ani nepožadovala.

Poučení:

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

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, 26. listopadu 2025

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.