



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Lukáše Pišvejce v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupený Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M., advokátem se sídlem Václavské náměstí 76, Letohrad, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Městys Doudleby nad Orlicí**, se sídlem Dukelská 68, Doudleby nad Orlicí, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2024, čj. KUKHK-22887/DS/2024-3 (Ma), o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2025, čj. 30 A 64/2024-103,

t a k t o :

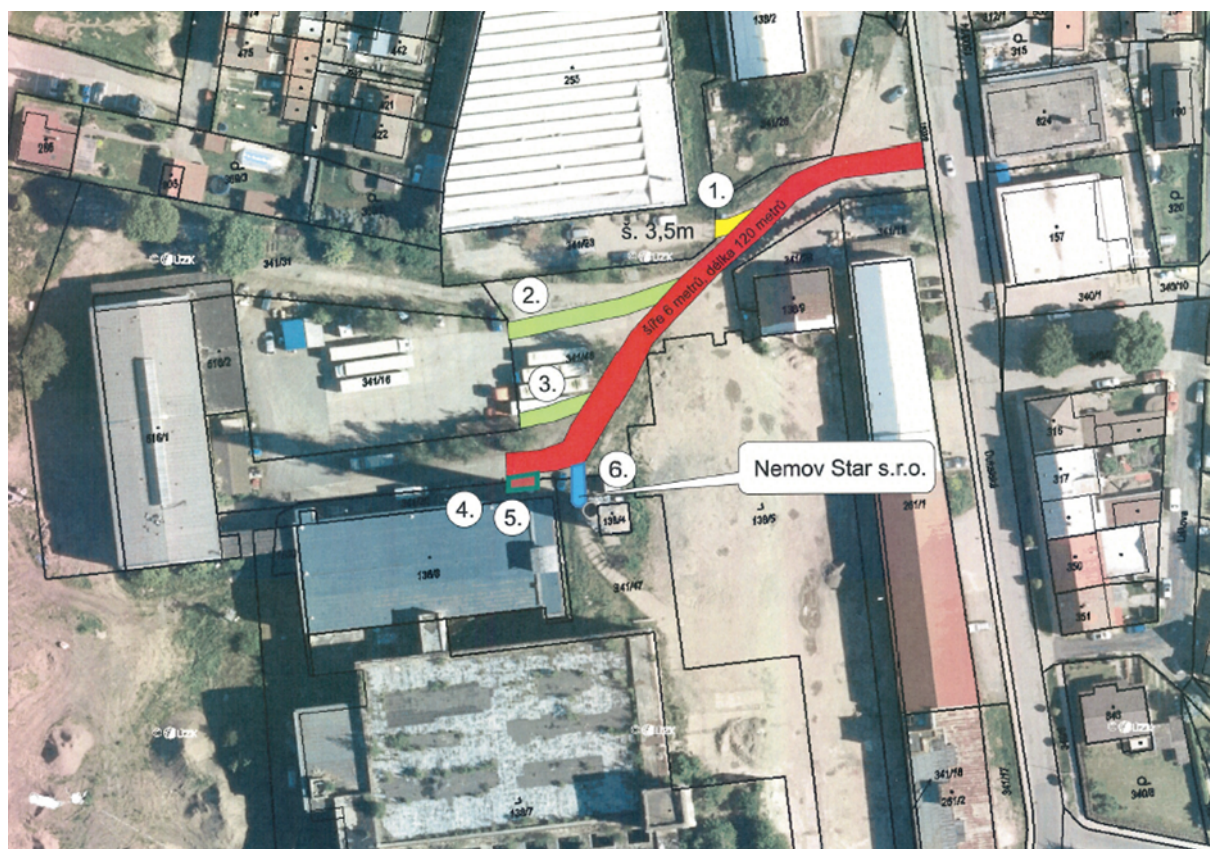
- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Společnost PIZZA Taverna, s. r. o., IČO: 25253000, se sídlem U Stadionu 1066, Rychnov nad Kněžnou (dále „žadatelka“), podala 22. 7. 2020 Městskému úřadu Kostelec nad Orlicí (dále „prvostupňový správní orgán“) žádost podle § 142 správního řádu o určení existence veřejné přístupové účelové komunikace na pozemku parc. č. XA v k. ú. X. [pozn. NSS: po dělení jde o pozemek parc. č. XB]. Tento pozemek žalobce nabyt do svého vlastnictví ve veřejné dražbě v roce 2017.

[2] Prvostupňový správní orgán postupně vydal tři rozhodnutí, z nichž první dvě žalovaný zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V pořadí třetím rozhodnutím z 23. 4. 2024, čj. MUKO-34439/2024-nk (dále „prvostupňové rozhodnutí“), prvostupňový správní orgán určil, že na části pozemku parc. č. XB (před dělením pozemek parc. č. XA) v k. ú. X. existuje veřejně přístupná účelová komunikace o šířce 6 metrů a délce 120 metrů; v jejím průběhu určil pro vlastníky okolních pozemků celkem šest přístupů k jejich nemovitostem; umístění a rozsah veřejně přístupné účelové komunikace vymezil současně odkazem na grafickou přílohu, kterou učinil nedílnou součástí prvostupňového rozhodnutí (grafickou přílohu níže Nejvyšší správní soud převzal z napadeného rozsudku, přičemž ověřil, že se shoduje s grafickou přílohou uvedeného prvostupňového rozhodnutí nacházející se ve správním spise):



[3] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, obsahující slovní popis umístění a rozsahu veřejně přístupné účelové komunikace a šesti přístupů k okolním nemovitostem, tak, že jej nahradil slovy „na p.p.č. XB (před dělením poz.č.parc. XA) se nachází veřejně přístupná účelová komunikace a to v místě a rozsahu dle grafické přílohy rozhodnutí“. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Umístění a rozsah deklarované veřejně přístupné účelové komunikace tedy žalovaný vymezil pouze odkazem na grafickou přílohu.

[4] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Hradci Králové v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[5] Krajský soud se prvně zabýval otázkou (ne)existence souhlasu s obecným (veřejným) užíváním jako jedním ze čtyř definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

pokračování

Předně uvedl, že správní orgány netvrdily, že by souhlas s veřejným užíváním dotčeného pozemku udělila společnost PERLA, bavlnářské závody, a. s. (dále „společnost PERLA“), jež jej vlastnila do prosince 2006. Potvrdil závěr správních orgánů, že v období od prosince 2006 do května 2017 byl udělen konkludentní souhlas. Podle krajského soudu totiž bylo jednoznačně prokázáno, že různé osoby vlastníci dotčený pozemek v uvedené době (tedy před nabytím vlastnictví žalobcem) umožňovaly přístup, resp. nebránily přístupu relativně velkému okruhu osob na pozemek, neboť nevytvářely žádné zábrany omezující vstup veřejnosti do (bývalého) areálu za účelem příjezdu k různým provozovnám.

[6] Souhlas udělený předchozími vlastníky dotčeného pozemku v souladu s judikaturou přešel i na žalobce jako nynějšího vlastníka, jenž jej nemůže jednostranně odvolat. Krajský soud rovněž odmítl aplikovat výjimku z přechodu dříve uděleného souhlasu, formulovanou Ústavním soudem pro specifický případ restituce, na nynější situaci nabytí vlastnictví na základě nedobrovolné dražby. Jednou udělený souhlas nemůže zvrátit ani to, že žalobce od okamžiku nabytí pozemku do svého vlastnictví aktivně bránil vstupu dalších osob na tento pozemek, a to instalací brány a dokončením oplocení areálu. Skutečnost, že v tomto smyslu správní orgány uzavření areálu nezohlednily, nepředstavuje porušení zásady rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

[7] Podle krajského soudu by bylo nadbytečné provádět výsledky žalobcem navržených svědků, z nichž dle názoru žalobce mohly vyplývat informace o případných jednáních o uzavření nájemních smluv či věcných břemen. Krajský soud uvedl, že žádné takové smlouvy předloženy nebyly a žalobcem nebyly ani nijak specifikovány, jelikož pouze uvedl, že „je dost dobře možné, že by tito svědci řekli, že jednání probíhala ...“. Rozhodně tak z ničeho nevyplývalo (a nebylo prokázáno), že by všichni vlastníci nemovitostí nacházejících se uvnitř bývalého areálu měli zajištěn přístup soukromoprávními tituly, ze kterých by bylo možno dovodit vůli vlastníků dotčeného pozemku, v době od prosince 2006 do nabytí vlastnictví žalobcem v květnu 2017 [pozn. NSS: žalobce dotčený pozemek nabyl do svého vlastnictví zpětně ke dni vydání usnesení o příklepu, tj. 21. 2. 2017, nikoli až provedením], nedat souhlas s veřejným užíváním pozemku. Potřeba přístupu širšího okruhu osob tak nebyla uspokojena žádným soukromoprávním titulem. V tomto duchu dle krajského soudu adekvátně vypořádal návrh na provedení svědeckých výpovědí i žalovaný. K obecné polemice žalobce o větší vypovídací hodnotě svědecké výpovědi oproti čestnému prohlášení (o neexistenci soukromoprávního institutu zajišťujícího komunikační spojení) krajský soud poznamenal, že čestná prohlášení založená ve správním spise nebyla nikterak zpochybněna či dokonce vyvrácena.

[8] Uvedenou dobu cca deseti let (prosinec 2006 až květen 2017) krajský soud považoval za zcela dostatečnou k udělení konkludentního souhlasu s obecným užíváním dotčeného pozemku. Odmítl tak úvahy žalobce o paralele mezi trváním konkludentního souhlasu nutného ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace a vydržecí dobou (deset až dvacet let). Jde totiž o dva naprosto odlišné právní instituty, jež nelze takto poměřovat.

[9] Ohledně žalobních námitek stran neexistence nutné komunikační potřeby, jako dalšího definičního znaku veřejně přístupné účelové komunikace, krajský soud uvedl následující. Ze správního spisu, potažmo i z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (str. 17) jednoznačně plyne, že nejen pro samotnou žadatelku, ale i pro pana L. S., jako vlastníka pozemku parc. č. XC a č. p. XG, je přístup přes pozemek parc. č. XB nutnou

komunikační potřebou. Ke svým nemovitostem totiž nemá jiný přístup zajišťující jeho podnikatelskou činnost (nákladní doprava), neboť nově vytvořený sjezd z ulice K. nepostačuje pro nákladní auta nad 3,5 tuny. Krajský soud se tedy ztotožnil se žalovaným, že otázku nutné komunikační potřeby, a tedy i minimální parametry pro takovou cestu je nutno odvozovat od typu napojované nemovitosti a účelu, ke kterému je určena.

[10] Důvodnou dle krajského soudu není ani námitka stran vnitřní rozpornosti a neurčitosti rozhodnutí žalovaného, a to z důvodu, že z rozhodnutí, resp. z grafické přílohy, není zřejmé přesné vymezení veřejně přístupné účelové komunikace. Korekce prvostupňového výroku provedená žalovaným byla dle krajského soudu opodstatněná (bez faktického vlivu na vymezený rozsah komunikace). Byť krajský soud připustil, že komunikaci bylo možné vymezit přesněji, výrok ve spojení s grafickou přílohou shledal v zásadě dostačujícím a pro účastníky řízení srozumitelným.

[11] Dále krajský soud neshledal libovůli žalovaného při vypořádání žalobcových odvolacích námitek ani v tom, že by různě přistupoval k dalším účastníkům, vlastníkům sousedních nemovitostí. Žalobci krajský soud nepřisvědčil ani v tom, že pro účely nynějšího řízení bylo potřeba zjišťovat soulad užívání stavby žadatelky s povoleným způsobem užívání. K námitce žalobce, že se žalovaný nezabýval veřejnou prospěšností, krajský soud uvedl, že veřejná prospěšnost není definičním znakem veřejně přístupné účelové komunikace.

[12] Požadavek žalobce, jakož i osoby zúčastněné na řízení (dále „OZNŘ“), že věc měla být řešena institutem nezbytné cesty ve smyslu § 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, krajský soud odmítl s tím, že taková možnost by přicházela v úvahu (jako jedno z dalších řešení) až při neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace v daném místě.

II. Obsah kasační stížnosti

[13] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jíž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Eventuálně, aby zrušil i obě správní rozhodnutí a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení.

[14] První okruh námitek se týká **nevyslechnutí svědků** z řad předchozích vlastníků dotčeného pozemku. Krajský soud stěžovateli vytkl, že neprokázal neudělení souhlasu k obecnému užívání dotčeného pozemku jeho předchozími vlastníky. To mu však správní orgány i krajský soud znemožnily tím, že odmítly výslech navrhovaných svědků. Zároveň stěžovatel odmítl, že jeho představy o tom, co by svědci mohly vypovědět, jsou pouhou spekulací. Poukázal na smlouvy o zřízení věcného břemene, jež společnost PERLA s některými vlastníky sousedních pozemků uzavřela či uzavřít chtěla. Tím došlo k založení *statu quo*, do něž vstoupili i další vlastníci dotčeného pozemku. Pravdou není ani to, že nebyla zpochybněna čestná prohlášení, z nichž správní orgány i krajský soud dovodily neexistenci soukromoprávních titulů k užívání dotčeného pozemku. Stěžovatel je již ve správním řízení zpochybňoval, k čemuž též navrhl právě výslech uvedených svědků. Správní orgány i krajský soud postupovaly v rozporu s tím, že existence souhlasu musí být

pokračování

prokázána bez důvodných pochybností, jinak veřejně přístupnou účelovou komunikaci deklarovat nelze.

[15] Ohledně **trvání konkludentního souhlasu**, stěžovatel odmítl arbitrární závěr krajského soudu, že doba tří let postačuje k tomu, aby bylo možné dovodit vznik konkludentního souhlasu s obecným užíváním. Krajským soudem odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce neobsahuje žádný právní rozbor, jde pouze o arbitrární závěr. Odkázal na závěry rozsudku Krajského soudu v Praze z 25. 10. 2022, čj. 59 A 15/2021-58, č. 4425/2023 Sb. NSS, podle nichž je udělení souhlasu, tj. věnování cesty veřejnému užívání, institutem svým obsahem podobným služebnosti. Na udělení konkludentního souhlasu by se proto měla analogicky aplikovat pravidla pro vznik služebnosti, což se předvídatelnější než posuzování okolností konkrétního případu. Jelikož je postoj veřejnosti k užívání cizí věci bližší držbě bez právního důvodu, měla by se aplikovat doba pro mimořádné vydržení, zde nemovité věci, v délce dvaceti let. Jen tak bude respektováno vlastnické právo a zaručena ústavnost jeho omezení. V této souvislosti stěžovatel poukázal rovněž na nerovnováhu danou neodvolatelností souhlasu oproti odvolatelnosti nesouhlasu. Podle stěžovatele by se měl nesprávný závěr dosavadní judikatury změnit cestou rozšířeného senátu.

[16] Další okruh kasačních námitek se týká **soukromoprávních titulů užívání** sporné cesty. Podle stěžovatele krajský soud řádně nevypořádal stěžejní žalobní námitku, podle níž existence soukromoprávního titulu vylučuje vznik veřejně přístupné účelové komunikace, resp. svědčí o tom, že vlastník dotčeného pozemku neměl v úmyslu provést veřejné věnování. Přístup pro naprostou většinu vlastníků jednotlivých nemovitostí a jejich návštěvy byl a je ošetřen soukromoprávními tituly. Skutečnost, že nedošlo k dohodě se všemi vlastníky, nemůže představovat udělení souhlasu s veřejným užíváním. S některými osobami se dohodnout prostě nelze. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vznik veřejně přístupné účelové komunikace je vyloučen pouze tehdy, pokud by soukromoprávními tituly byl ošetřen přístup ke všem přilehlým nemovitostem. Dle stěžovatele naopak stačí soukromoprávní titul jen pro některé přilehlé nemovitosti. Věcné břemeno zřízené v roce 2004 ve prospěch paní I. T. proto vylučovalo vznik veřejně přístupné účelové komunikace na dotčeném pozemku. Za nesplnitelný, a tedy absurdní stěžovatel považuje požadavek krajského soudu, podle nějž by soukromoprávním titulem musel být ošetřen dokonce i přístup široké veřejnosti.

[17] Stěžovatel dále namítl, že pozemek **nabyl v nedobrovolné dražbě**, a proto na něj nepřešel souhlas s obecným užíváním, jež měli udělit předchozí vlastníci dotčeného pozemku. Opačný závěr krajského soudu, založený na odlišnosti restituce od dražby, považuje za chybný. V dražební vyhlášce nebyla zmínka o souhlasu s veřejným užíváním. I kdyby tak na pozemku vázlo zatížení v podobě veřejného užívání, nabytím v dražbě by zaniklo, jak plyne z komentářové literatury. Vydražitel by jinak neměl žádné nástroje, jak kompenzovat svou majetkovou újmu. Stěžovatel zde opět poukázal na podobnost veřejného věnování s institutem služebnosti. Nedobrovolná veřejná dražba je tak, vedle restituce, dalším příkladem, kdy k přechodu souhlasu nedochází.

[18] Jde-li o **uzavřenost areálu**, stěžovatel uvedl, že ještě v roce 2018 na dotčeném pozemku nemohla být veřejně přístupná účelová komunikace. Jinak by totiž příslušný stavební úřad

nemohl v únoru 2018 vydat rozhodnutí o umístění brány. Dále namítl, že instalaci oplocení a brány nelze chápat jako svévolné umístění překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, jak to posoudil krajský soud v bodu 63 napadeného rozsudku, ale jako uzavření areálu vedoucí ke změně režimu z veřejně přístupné účelové komunikace na komunikaci vnitroareálovou bez možnosti veřejného přístupu.

[19] Stěžovatel namítl rovněž **nesplnění znaku nutné komunikační potřeby**, a to přinejmenším ve vztahu k nemovitostem vlastněným panem L. S., který má zajištěn alternativní přístup z ulice K. Zatímco co u pana L. S. žalovaný i krajský soud shledali nutnou komunikační potřebu v tom, že alternativní cesta nepostačuje pro nákladní auta nad 3,5 tuny, tedy z hlediska jeho komfortu, u žadatelky takový přístup odmítli, jak je patrné z bodu 49 rozsudku ze 14. 2. 2025, čj. 30 A 65/2024-88, jímž krajský soud zamítl žalobu žadatelky proti stejnému rozhodnutí žalovaného jako v nyní projednávané věci. Žadatelka neprokázala, že přístup přes stěžovatelův pozemek je nezbytný k využívání zadních vrat a dvoutunového výtahu. A stejně tak pan L. S. netvrdil ani neprokal, že by užívání jeho nemovitosti bylo bez přístupu přes stěžovatelův pozemek nemožné. Neprokal totiž, že nebylo možné sjezd z ulice K. vybudovat pro vozidla nad 3,5 tuny. K argumentaci krajského soudu v bodu 65 napadeného rozsudku, že pan L. S. nemá zajištěn přístup pro své podnikání, a to nikoliv pouze z důvodu optimalizace zásobování, ale vůbec pro výkon samotné podnikatelské činnosti (nákladní dopravy), stěžovatel namítl, že takový předmět podnikání v živnostenském rejstříku zapsaný nemá.

[20] Podle stěžovatele je napadené rozhodnutí **vnitřně rozporné** a neurčité, neboť z něj, resp. z grafické přílohy, není zřejmé, zda má přednost rukou učiněné grafické znázornění, nebo textový popis v něm. Textové údaje (šíře 6 metrů, délka 120 m) neodpovídají grafickému znázornění, v němž je zaznamenaný koridor různě široký a délka vychází spíše na 115 m. Rozdíl pěti metrů není totéž jako několik centimetrů, jimiž argumentoval krajský soud v bodu 59 napadeného rozsudku.

[21] Žalovaný ani OZNŘ se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Mezi stěžovatelem na jedné straně a žalovaným, potažmo žadatelkou, na straně druhé je sporné, zda u komunikace vedoucí přes pozemek parc. č. XB (před dělením pozemek parc. č. XA), jenž je od roku 2017 ve vlastnictví stěžovatele, jsou naplněny znaky existence souhlasu s obecným (veřejným) užíváním (tzv. veřejné věnování) a nutné komunikační potřeby. A zda tedy na tomto pozemku vznikla a nadále se nachází, resp. v době rozhodování správních orgánů nacházela, veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[24] Oba uvedené znaky – veřejné věnování i nutná komunikační potřeba, musí být naplněny, aby na soukromém pozemku vznikla veřejně přístupná účelová komunikace. Jde o dva od sebe odlišné znaky, které nelze navzájem směřovat, nýbrž je třeba zkoumat každý z nich zvlášť (rozsudky NSS z 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod

pokračování

6, a na něj navazující z 19. 4. 2017, čj. 2 As 282/2016-54, bod 30). Vzájemný vztah obou uvedených znaků názorně vysvětluje komentářová literatura (ČERNÍN, K., komentář k § 7 odst. 1, bod 49, in ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI): „*Prominentní místo mezi znaky účelové komunikace zaujímají znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním a znak nutné komunikační potřeby. Tyto dva znaky se navzájem doplňují, zároveň však mezi nimi panuje i jisté napětí. Aby totiž byl dán veřejný zájem na zachování určité cesty, musí taková cesta naplňovat v daném území nutnou komunikační potřebu, a to ve vztahu ke konkrétním nemovitostem. Postačí ovšem, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti. Zároveň však musí platit, že vlastník cesty připustil její užívání veřejností, tedy neomezeným (a z jeho pohledu neurčitým) okruhem osob, má-li být jeho vlastnické právo v souladu s Listinou bez náhrady omezeno. Proto obzvláště tam, kde jen malý počet osob užívá pravidelně určitou cestu z nutné komunikační potřeby, musí obvykle k těmto osobám přistoupit ještě uživatelé další, vlastníkem taktéž alespoň tiše trpění, abychom mohli hovořit o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace“.*

[25] Nutnost zkoumat každý znak zvlášť však neznamena, že některé okolnosti nemohou mít význam pro oba tyto znaky. Příkladem lze poukázat na otázku soukromoprávních titulů pro užívání sporného pozemku, jejichž existence může mít význam jak pro veřejné věnování, tak i existenci nutné komunikační potřeby (ČERNÍN, K., komentář k § 7 odst. 1, body 38 a 39, in ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI; rozsudek NSS z 31. 1. 2025, čj. 2 As 29/2024-75, body 44, 51, 52, a 58 až 60). Obdobně otázka užívání sporné cesty širší veřejností se týká nejen veřejného věnování, ale za jistých okolností může být významná i z pohledu nutné komunikační potřeby (rozsudek NSS z 30. 3. 2023, čj. 8 As 65/2021-50, body 24 a 25, a na něj navazující rozsudek z 1. 2. 2024, čj. 6 As 80/2023-44, bod 36).

III.A Souhlas s obecným (veřejným) užíváním dotčeného pozemku – veřejné věnování

[26] Nejvyšší správní soud se prvně zabýval kasačními námitkami týkajícími se veřejného věnování, tedy zda (v minulosti) došlo k udělení souhlasu s obecným (veřejným) užíváním dotčeného pozemku.

[27] Podle ustálené judikatury může být souhlas vlastníka buď výslovný, nebo konkludentní (udělený mlčky). Pokud vlastník pozemku, resp. některý z předchůdců současného vlastníka, v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde (při splnění i ostatních definičních znaků) o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Stačí tedy, aby vlastník strpěl obecné užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku. Souhlas vlastníka se musí vztahovat k obecnému (veřejnému) užívání předmětné cesty, tj. užívání blíže neurčitým okruhem osob (širší veřejností), nikoli pouze omezenému užívání konkrétními osobami. Zásadní současně je, zda veřejnost pozemek skutečně užívala. Samotná veřejná přístupnost účelové komunikace ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou. Nepostačí tak pouhá možnost, tedy že veřejnost komunikaci užívat mohla, ale nedělo se to. Pokud ji veřejnost nikdy neužívala nebo ji užívala jen výjimečně, není důvod zjišťovat, zda vlastník s toliko potenciálním užíváním souhlasil (rozsudky NSS z 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, z 22. 12. 2009,

čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, body 29 a 30, čj. 6 As 213/2015-14, body 8 a 11, či na ně navazující z 19. 4. 2017, čj. 2 As 282/2016-54, body 18 až 20; KŘEČEK, S., ČERNÍNOVÁ, M. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv č. 29. 2011, s. 12, Praha: Wolters Kluwer, 2025, str. 42; dostupné na: <https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/>).

[28] Vznik obecného užívání nelze bez dalšího dovodit u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene nebo z obligace. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil užívání pozemku soukromoprávním titulem, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit jeho neomezené užívání neurčitým okruhem třetích osob (širší veřejnosti). Osoby, které užívají cestu na základě soukromého práva, k veřejnosti počítat nelze. Nicméně, ze smluv uzavřených pouze s některými vlastníky sousedních (přilehlých) pozemků nelze usuzovat na to, že ohledně dotčeného pozemku nedošlo k jeho veřejnému věnování, jestliže žádné smlouvy nebyly uzavřeny s ostatními osobami, které se tradičně dostávaly ke svým nemovitostem právě po této komunikaci. Tyto ostatní osoby mohou (u)tvořit širší veřejnost, s jejímž užíváním dotčeného pozemku musí jeho vlastník aktivně projevit kvalifikovaný nesouhlas. To je třeba vždy zkoumat. K veřejnému věnování dojde tehdy, je-li sporná komunikace vskutku třetími osobami (tvořícími širší veřejnost) alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána (tj. aniž aktivně projevil kvalifikovaný nesouhlas), a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků (rozsudky NSS čj. 1 As 76/2009-60, body 30 a 37, z 10. 4. 2013, čj. 1 As 3/2013-191, bod 57, či na ně navazující z 21. 1. 2021, čj. 10 As 103/2019-76, bod 40; ČERNÍN, K., komentář k § 7 odst. 1, bod 21, in ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI).

[29] V nyní projednávané věci žalovaný ohledně obecného užívání uvedl, že z čestných prohlášení tří fyzických a jedné právnické osoby (popisujících stav mezi lety 1995 až 2016) lze dovodit, že sporná komunikace na pozemku stěžovatele „*byla pravidelně užívána velkým počtem osob – každý den pracovníky pošty, majiteli, pracovníky obch. společností, zákazníky, dodavateli. A takové užívání probíhalo několik let, resp. i desetiletí. [...] je zřejmé, že se z hlediska počtu uživatelů nejedná o užívání např. 10 individuálně určenými osobami, ale o takový rozsah uživatelů, o kterém je nutné hovořit jako o veřejnosti*“ (str. 4 až 5 rozhodnutí žalovaného, kde v pozn. pod čarou č. 9 odkazuje na odůvodnění svých předchozích rozhodnutí v této věci). Prvostupňový správní orgán poukázal též na černé skládky, o nichž se zmínili stěžovatel i OZNŘ, jejichž existence svědčí o volném přístupu široké veřejnosti do areálu (str. 25 prvostupňového rozhodnutí). Správní orgány rovněž dospěly k závěru, že bývalí vlastníci dotčeného pozemku udělili konkludentní souhlas, jelikož jeho obecnému (veřejnému) užívání po dobu cca deseti let nikterak aktivně nebránili a při zrušení bývalého areálu neměli všichni vlastníci nemovitostí zajištěn přístup přes dotčený pozemek na základě soukromoprávního titulu, ačkoliv tyto nemovitosti byl reálně užívány k podnikatelské činnosti. Uvedené závěry krajský soud potvrdil (body 43 až 46 napadeného rozsudku).

III.A.1 Neprovedení výsledku svědků – části bývalých vlastníků dotčeného pozemku

[30] Uvedená skutková zjištění správních orgánů se stěžovatel snaží zpochybnit tvrzením, že z výpovědí svědků, jejichž výslech v průběhu správního řízení navrhl (bod 6 na str. 3 vyjádření z 21. 11. 2022 – položka 31 správního spisu), by měly správní orgány zjistit, zda

pokračování

byl dotčený pozemek užíván veřejností, zda předchozí vlastníci takovému užívání bránili a zda toho byli objektivně schopni. Žalovaný k tomu uvedl, že „[t]vrzení odvolatele o nutnosti výsledku svědků z nichž vyplynou informace o nějakých soukromoprávních dohodách apod. jsou spekulací, která nebyla nikterak doložena, přičemž podklady popsány jak v odvoláním napadeném rozhodnutí, tak i předchozím rozhodnutí KÚ KHK svědčí o opaku“ (str. 9 rozhodnutí žalovaného, kde v pozn. pod čarou č. 18 odkazuje na odůvodnění svého předchozího rozhodnutí v této věci). Krajský soud nadbytečnost výsledku svědků potvrdil, k čemuž uvedl, že i kdyby svědci potvrdili dřívější pouze diskutovaná řešení, nic by to neměnilo na objektivně zjištěném jednání vlastníků předmětného pozemku v době od roku 2006 do 2017. Současně dle krajského soudu není sporu o tom, že přístup ke všem přilehlým nemovitostem v bývalém areálu nebyl upraven soukromoprávními tituly, ze kterých by bylo možno dovodit vůli vlastníků dotčeného pozemku v době od prosince 2006 do nabytí vlastnictví žalobcem v roce 2017 neudělit souhlas s veřejným užíváním pozemku (body 46, 47 a 54 napadeného rozsudku).

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil důvody, pro něž správní orgány, potažmo krajský soud, odmítli provést výslech jím navržených svědků. Odmítl, že by o obsahu jejich výpovědí pouze spekuloval, a namítl, že právě tyto výpovědi by mohly zpochybnit zjištění stran veřejného užívání, jež správní orgány a krajský soud vyvozují z čestných prohlášení.

[32] Po zvážení všech rozhodných okolností nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem o nadbytečnosti výslechů stěžovatelem navržených svědků, jakož i tím, jak jej správní orgány i krajský soud odůvodnily. Nadbytečnost provedení důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno, je jedním z důvodů, pro něž lze důkazní návrh odmítnout (rozsudek NSS z 30. 6. 2021, čj. 8 As 180/2019-59, č. 4233/2021 Sb. NSS, bod 23 a tam uvedená judikatura).

[33] Otázku, zda byl dotčený pozemek užíván veřejností, správní orgány zodpověděly na základě vyjádření osob, jež právě tuto širší veřejnost tvořily, resp. jež o ní měly ze své pozice povědomí a přehled. Konkrétně šlo o osoby buď vlastníci nemovitosti (pozemky parc. č. XD a parc. č. XE) či podnikající v bývalém areálu, včetně samotné žadatelky. Správní orgány tak nevycházely z teoretické možnosti užívání sporné komunikace, nýbrž se řádně zabývaly okruhem jejich skutečných uživatelů (rozsudek NSS z 3. 9. 2025, čj. 21 As 61/2025-56, bod 69 *a contrario*). Stěžovatel zároveň nikterak nezpochybňoval to, že v rozhodné době v bývalém areálu dlouhodobě podnikalo vícero různých osob, přičemž již to samo o sobě napovídá skutečnosti, že dotčený pozemek užíval větší počet osob (dodavatelé, odběratelé, zákazníci apod.). Naopak, v bodu 8 svého vyjádření z 21. 11. 2022 potvrdil, že dotčený pozemek po určitou dobu užívali zákazníci a dodavatelé stavebnin. Takové osoby zpravidla tvoří širší veřejnost. Jen těžko si lze totiž představit, že by bývalí vlastníci dotčeného pozemku za těchto okolností kontrolovali, kdo konkrétně a za jakým účelem na pozemek vstupuje, např. zda jde o vlastníka přilehlých nemovitostí, jeho zákazníky, dodavatele, odběratele apod. (rozsudek NSS z 24. 5. 2018, čj. 7 As 70/2018-60, bod 50). Stejně tak stěžovatel nezpochybňoval závěr o veřejném užívání opřený o existenci černých skládek v bývalém areálu.

[34] Jde-li o otázku, zda bývalí vlastníci dotčeného pozemku bránili jeho veřejnému užívání, stěžovatel ve správním řízení spojoval návrh na výslech svědků s možnou existencí soukromoprávních titulů, jež by podle něj vylučovaly veřejné věnování. K tomu správní orgány uvedly, že žádné takové tituly nekonkretizoval, resp. věcná břemena, na něž poukazoval, nevznikla. Nejvyšší správní soud nahlédnutím do katastru nemovitostí ověřil, že s výjimkou věcného břemene zřízeného ve prospěch pozemku parc. č. XF vlastněného paní I. T. (vloženého v roce 2011), pozemek stěžovatele žádným věcným břemenem zatížen nebyl a není. Věcné břemeno týkající se nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí však vznikne až zápisem do katastru nemovitostí (§ 1262 odst. 1 občanského zákoníku) – tzv. intabulační princip. Vzhledem k neurčitosti okruhu osob, jež dotčený pozemek využívaly, správní orgány odmítly rovněž úvahy stěžovatele o tom, že bývalí vlastníci umožnili jeho užívání toliko na základě výprosy, jako jiného soukromoprávního titulu. Nejvyšší správní soud uvedené důvody považuje za logické, racionální, a tedy dostatečné pro závěr, že k otázce prokázání existence soukromoprávních titulů je provedení výslechu stěžovatelem navržených svědků pro nadbytečnost nepotřebné. Nedůvodná je tak kasační námitka, jíž stěžovatel poukazem na dvě uzavřené smlouvy a na záměr uzavřít další smlouvu o zřízení věcných břemen brojil proti závěru, že o obsahu svědeckých výpovědí jen spekuloval.

[35] Jak uvedeno již v bodu [30] výše, podle krajského soudu není sporu o tom, že přístup ke všem přilehlým nemovitostem v bývalém areálu nebyl upraven soukromoprávními tituly, ze kterých by bylo možno dovodit vůli vlastníků dotčeného pozemku v době od prosince 2006 do nabytí vlastnictví žalobcem v roce 2017 neudělit souhlas s veřejným užíváním pozemku (body 46, 47 a 54 napadeného rozsudku). Tím krajský soud reagoval, krom neexistence věcných břemen, i na žalobní argumentaci o případně probíhajících jednáních o uzavření nájemní smlouvy. Nejvyšší správní soud této argumentaci nemá co vytknout, jelikož věcná břemena skutečně nevznikla a na existenci nájemní smlouvy stěžovatel vůbec nepoukázal, neboť toliko velmi obecně zmínil možná probíhající jednání o jejím uzavření. Nadto, i kdyby se svědeckými výpověďmi podařilo prokázat, že nějaká jednání skutečně probíhala, bez relevantního výsledku v podobě konkrétních uzavřených nájemních smluv jsou irelevantní.

[36] Nad rámec argumentace ve správním řízení a řízení před krajským soudem stěžovatel v kasační stížnosti uvedl další důvody (možnost ústního nesouhlasu při osobním jednání, ústní či písemná stížnost obci či zaslání dopisu), pro něž měly správní orgány vyslechnout jím navrhované svědky. V řízení o kasační stížnosti však stěžovatel nesmí uvádět nové důvody, pro něž měl být ve správním řízení proveden jím navrhovaný důkaz. Takovým postupem totiž v konečném důsledku, byť nepřímou, stěžovatel přenáší těžisko dokazování, v širším slova smyslu (tj. včetně odůvodnění neprovedení navržených důkazů), až do řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku (rozsudek NSS z 14. 11. 2025, čj. 8 Afs 261/2023-56, bod 112). Nadto, stěžovatel tyto další způsoby bránění veřejnému užívání v kasační stížnosti zmiňuje značně obecně a bez návaznosti na okolnosti nyní projednávané věci, jak jsou zachyceny ve správním spisu.

[37] Otázka, zda bývalí vlastníci dotčeného pozemku byli objektivně schopni bránit jeho veřejnému užívání je v zásadě bez významu. Rozhodující totiž je výsledek, tedy objektivní skutečnost, zda byl kvalifikovaný nesouhlas aktivně navenek projeven. Nikoli potenciální důvody na straně těchto vlastníků, proč tak ne(u)činili, resp. toho nebyli schopni. V nyní

pokračování

projednávané věci navíc šlo o období až deseti let, po něž vícero různých bývalých vlastníků trpělo obecné užívání svého pozemku. Je proto jen velmi těžko představitelné, aby po většinu této doby existovaly natolik závažné okolnosti, jež by jim neumožňovaly aktivně projevit nesouhlas s takovým užíváním.

[38] V tomto ohledu je třeba poukázat rovněž na to, že stěžovatel v bodu 8 na str. 3 kasační stížnosti výslovně potvrdil, že ve správním řízení navrhoval výsledky pouze představitelů společnosti PERLA a společnosti KM Advance Real Trade, a. s., jež vlastnila dotčený pozemek v období let 2010 až 2017. Netvrdil však, že by navrhoval výsledky K. T. a I. T., kteří pozemek vlastnili od prosince 2006 do května 2010, tedy v době, kdy jej dle zjištění správních orgánů již užívala širší veřejnost, aniž tomu bylo těmito vlastníky bráněno. Při přezkumu úvahy správních orgánů a krajského soudu o nadbytečnosti výsledku navržených svědků Nejvyšší správní soud nemohl odhlédnout ani od toho, že si tvrzení stěžovatele ohledně toho, co by z výsledku svědků mohlo vyplynout, do značné míry vzájemně odporuje. Na jednu stranu by totiž mělo jít o vyjádření stran toho, jak (ne)byl dotčený pozemek každodenně užíván, což z podstaty věci vyžaduje vcelku podrobný přehled o daném místě. Na stranu druhou však stěžovatel předpokládá či přinejmenším naznačuje, že předchozí vlastníci mohli mít problémy takového charakteru, jež mohly způsobit jednak jejich nemožnost udržovat si přehled o tom, co se na jejich pozemku skutečně děje (kdo a jak jej užívá), a jednak neschopnost případnému veřejnému užívání aktivně bránit.

[39] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány i krajský soud přezkoumatelně odůvodnily odmítnutí provést stěžovatelem navržené výsledky svědků. Jejich úvaha o nepotřebnosti (nadbytečnosti) jejich provedení ob stojí i věcně, protože nejde o opomenuté důkazy. Správní orgány ani krajský soud neprovedením výsledků svědků neporušily stěžovatelovo právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod [nález ÚS z 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01 (N 26/32 SbNU 239), a na něj navazující rozsudek NSS ze 14. 1. 2026, čj. 10 As 191/2025-73, bod 29].

III.A.2 Soukromoprávní tituly užívání komunikace na pozemku stěžovatele

[40] Samostatným okruhem kasačních námitek stěžovatel zvláště brojil i proti závěrům krajského soudu stran významu a existence soukromoprávních titulů užívání dotčeného pozemku (bod [16] výše). Na podstatnou část této kasační argumentace odpovídá již výše uvedené shrnutí východisek pro posuzování veřejného věnování a závěry ohledně nevyslechnutí svědků. Proto na ně Nejvyšší správní soud případně dále jen odkazuje.

[41] Nedůvodná je námitka, že krajský soud řádně nevypořádal stěžejní žalobní námitku, podle níž existence soukromoprávního titulu vylučuje vznik veřejně přístupné účelové komunikace, resp. svědčí o tom, že vlastník dotčeného pozemku neměl v úmyslu provést veřejné věnování. Krajský soud se této otázce věnoval v bodech 46, 47 a 54 napadeného rozsudku, jak uvedeno výše.

[42] Neobstojí ani námitky, jimiž stěžovatel proti uvedeným závěrům krajského soudu brojí věcně. Krajský soud nevyšel z toho, že vznik veřejně přístupné účelové komunikace je vyloučen pouze tehdy, je-li soukromoprávními tituly ošetřen přístup ke všem přilehlým

nemovitostem. Neplatí tedy, jak mylně tvrdí stěžovatel, že souhlas s veřejným užíváním je bez dalšího udělen tehdy, nedošlo-li k dohodě se všemi vlastníky. Nezávisle na množství soukromoprávních titulů je nutné v každém jednotlivém případě vždy zkoumat, zda spornou komunikaci užívala či užívá veřejnost, přičemž osoby, které užívají cestu na základě soukromého práva, k veřejnosti počítat nelze. Krajský soud, jakož i správní orgány, proto správně zkoumaly, zda okruh osob (dodavatelé, odběratelé, zákazníci apod.) užívajících dotčený pozemek za účelem přístupu k těm nemovitostem uvnitř bývalého areálu, pro něž neexistoval soukromoprávní titul, již představoval širší veřejnost. Takový přístup krajského soudu, jakož i správních orgánů, je v souladu se závěry judikatury a komentářové literatury shrnutými v bodu [28] výše.

[43] Již v předchozí podkapitole Nejvyšší správní soud potvrdil závěry správních orgánů i krajského soudu vyvracející stěžovatelovu argumentaci, že přístup pro naprostou většinu vlastníků jednotlivých nemovitostí a jejich návštěvy byl a je ošetřen soukromoprávními tituly. Jediným existujícím soukromoprávním titulem je věcné břemeno zřízené ve prospěch pozemku parc. č. XF vlastněného paní I. T. Toto věcné břemeno, ať již bylo zřízeno v roce 2004, jak uvedl stěžovatel v žalobě a v kasační stížnosti, či až v roce 2011, jak plyne z katastru nemovitostí, nemohlo v nyní projednávané věci bez dalšího vyloučit veřejné věnování komunikace na dotčeném pozemku (bod [34] výše).

[44] Z uvedených důvodů je bez významu tvrzení stěžovatele, že s některými osobami se dohodnout nelze. Jak uvedeno výše, ani skutečnost, že se vlastník sporného pozemku nedohodne se všemi vlastníky přilehlých nemovitostí totiž bez dalšího neznamena, že tím uděluje souhlas s veřejným užíváním. Krom toho stěžovatel zcela pomíjí, že soukromoprávní úprava užívání sporného pozemku je toliko jedním ze způsobů, jimiž může projevit kvalifikovaný nesouhlas. Není proto ani nutné, aby vlastník sporného pozemku soukromoprávním titulem ošetřil přístup široké veřejnosti, jak se mylně domnívá stěžovatel. Zároveň však takovému vlastníku nic nebrání, aby se s vlastníky přilehlých nemovitostí soukromoprávně dohodl na takové úpravě užívání jeho pozemku, jež by zajišťovala přístup i pro návštěvy, dodavatele či zákazníky vlastníků přilehlých pozemků. Tedy těch osob, jež bez soukromoprávního titulu mohou vzhledem k daným okolnostem tvořit širší veřejnost. Nemusí jít jen o zřízení věcného břemene jako věcného práva k věci cizí. Ostatně, o možnosti zajištění přístupu veřejnosti soukromoprávní cestou pojednává i stěžovatelem citovaný rozsudek čj. 59 A 15/2021-58, bod 55.

III.A.3 Doba potřebná k udělení konkludentního souhlasu

[45] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[46] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byly kasační námitky způsobilé k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (městského) soudu. Stěžovatel je tedy povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí soudu (rozsudky NSS z 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo z 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 140 a judikatura tam citovaná). Z těchto důvodů kasační námitky,

pokračování

které v podstatě jen opakují žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského (městského) soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. [usnesení ÚS z 22. 11. 2022, sp. zn. II. ÚS 1852/22, a nález ÚS ze 14. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 623/23 (ve znění opravného usnesení z 19. 6. 2024), bod 17].

[47] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že doba tří let postačuje k tomu, aby bylo možné dovodit vznik konkludentního souhlasu s obecným užíváním. Tuto dobu považuje za arbitrárně stanovenou.

[48] Podle Nejvyššího správního soudu však, krajský soud takový závěr neučinil, a to ani v obecné rovině, ani v souvislostech nyní projednávané věci. Jak plyne z bodu 51 napadeného rozsudku, v nyní projednávané věci bylo veřejné užívání bývalými vlastníky dotčeného pozemku tolerováno cca deset let, což je dle krajského soudu doba dostatečně dlouhá k tomu, aby tehdejší vlastníci vyjádřili svůj nesouhlas s obecným užíváním svého pozemku. Rozsudek NSS čj. 2 As 282/2016-54, podle nějž z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že dostatečně dlouhá je již doba tří let, krajský soud zmínil toliko pro kontext, aby ukázal, že jeho úvahy nepředstavují excés. Kasační argumentace mířící proti závěru, jež však krajský soud nevyslovil, je proto nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (usnesení NSS z 18. 12. 2024, čj. 8 Afs 34/2024-25, body 15 a 17, či na něj navazující rozsudek NSS z 11. 4. 2025, čj. 8 Afs 231/2024-65, bod 71).

[49] Argumentaci poukazující na podobnost veřejného věnování se služebností stěžovatel shodně uplatnil již v žalobě. Krajský soud na ni reagoval v bodu 51 napadeného rozsudku, kde uvedl, že „*nesdílí úvahy žalobce o paralele mezi vydržecí dobou (cca 10 až 20 let) a trváním konkludentního souhlasu nutného ke vzniku VPÚK. Jedná se totiž o dva naprosto odlišné právní instituty, které nelze touto optikou poměřovat [...]*“. Ačkoli tedy stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě jen opakuje žalobní tvrzení o podobnosti veřejného věnování se služebností, vzhledem ke stručnosti reakce krajského soudu, jež je na samé hranici přezkoumatelnosti, lze podle Nejvyššího správního soudu v tomto případě v opakování žalobní argumentace spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu.

[50] Krajský soud v Praze v bodu 44 rozsudku čj. 59 A 15/2021-58 shledal podobnost mezi veřejným věnováním a služebností v tom smyslu, že souhlas s veřejným věnováním musí udělit všichni spoluvlastníci sporného pozemku jednomyslně. Stěžovatel se však mýlí, že takovou podobnost je bez dalšího nutné (možné) přenášet i do problematiky délky doby, po níž vlastník pozemku tiše trpí jeho veřejné užívání, tedy doby potřebné k udělení (vzniku) konkludentního souhlasu. Takto judikatura Nejvyššího správního soudu na tuto otázku nenahlíží. Její závěry jsou totiž založeny na (stěžovatelem kritizovaném) individuálním posuzování konkrétních okolností každého jednotlivého případu. To názorně vysvětluje i komentářová literatura (ČERNÍN, K., komentář k § 7 odst. 1, bod 15, in ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI): „*Vždy je třeba zohlednit okolnosti konkrétního případu [...]* Stejná doba může být v jednom případě pro vznik konkludentního souhlasu postačující a v jiném nikoliv [...] Jako základní orientační vodítko však uveďme alespoň tolik, že

podle našeho názoru by se měla doba užívání cesty veřejností počítat spíše na roky než na měsíce, či dokonce týdny“.

[51] Z podstaty věci musí jít o dobu dostatečně dlouhou na to, aby vlastník relevantním způsobem vyjádřil své (negativní) stanovisko k obecnému užívání pozemku (rozsudky NSS z 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS, a na něj navazující čj. 2 As 282/2016-54, bod 18). Či jinak řečeno, dobu dostatečně dlouhou k tomu, aby pasivita („mlčení“) vlastníka zakládala jakýsi ustálený stav v daném místě a čase. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou takovou dobou někdy již tři roky (dva posledně uvedené rozsudky). Neexistuje proto důvod, aby takovou dobou byla vždy a za všech okolností doba dvaceti let odpovídající mimořádnému vydržení, jak navrhuje stěžovatel. Ostatně, právě zákonem stanovené doby pro vydržení jsou svojí podstatou arbitrární. Pro udělení (vznik) konkludentního souhlasu s veřejným věnováním, jež je znakem dovozeným „toliko“ judikaturou, však zákon logicky konkrétní dobu nestanoví. V takovém případě není a nemůže být úlohou soudů takovou pevně danou dobu stanovit, jelikož by tím nahrazovaly výsostnou roli zákonodárce. Současně by takový postup byl v rozporu s tím, že soudy každý jednotlivý případ posuzují individuálně na základě konkrétních okolností. Ani Ústavní soud v nálezu z 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9), v němž dovodil nutnost alespoň konkludentního souhlasu vlastníka pozemku pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, nepřirovnal veřejné věnování k soukromoprávnímu institutu služebnosti (věcného břemene). Právě naopak je od sebe vzájemně odlišoval (body 40 a 43 nálezu).

[52] Pro úplnost lze připomenout i rozhodnutí žalovaného, který na str. 10 poukázal na významné rozdíly mezi veřejným věnováním a služebností z hlediska zásahů do vlastnického práva. Uvedl, že – na rozdíl od vydržení služebnosti – samotným veřejným věnováním ještě veřejně přístupná účelová komunikace nevzniká. Aby vznikla, musí být naplněny i její zbývající definiční znaky. Zároveň při odpadnutí, byť jednoho ze znaků taková komunikace zanikne. Z uvedených důvodů proto podle Nejvyššího správního soudu nelze přeceňovat Krajským soudem v Praze dovozenou podobnost mezi veřejným věnováním a služebností.

[53] Závěry správních orgánů, potvrzené krajským soudem, že v nyní projednávané věci bývalí vlastníci dotčeného pozemku tolerovali jeho veřejné užívání po dostatečně dlouhou dobu k tomu, aby tím došlo k veřejnému věnování komunikace na tomto pozemku, jsou podle Nejvyššího správního soudu v souladu se zákonem i relevantní ustálenou judikaturou. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody pro odchýlení se od dosavadní judikatury, a tedy ani pro předložení této otázky k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s.

III.A.4 Otázka přechodu souhlasu – nabytí dotčeného pozemku v nedobrovolné dražbě

[54] Kasační argumentace, podle níž stěžovatel pozemek nabyl v nedobrovolné dražbě, a proto na něj nepřешel souhlas s obecným užíváním, jež měli udělit předchozí vlastníci dotčeného pozemku, je nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[55] Již v žalobě stěžovatel argumentoval podobností nedobrovolné dražby s restitucí, u níž Ústavní soud dovodil výjimku z přechodu souhlasu s veřejným užíváním na právního nástupce (nález ÚS sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 38). Krajský soud tuto námitku

pokračování

přezkoumatelně vypořádal v bodu 68 napadeného rozsudku, kde zdůraznil stěžejní rozdíly, pro něž nelze v tomto ohledu dražbu, ať již dobrovolnou či nedobrovolnou, s restitucí srovnávat. Stěžovatel v bodu 29 na str. 6 kasační stížnosti uvedl pouze tolik, že se závěry krajského soudu nesouhlasí, aniž je kvalifikovaně zpochybnil. Následně nově argumentoval obsahem dražební vyhlášky ve spojení s podobností veřejného věnování a služebnosti, k čemuž dodal, že i když nejde o restituci, neznamená to, že další takovou výjimkou nemůže být nedobrovolná dražba, není-li veřejné užívání v dražební vyhlášce zmíněno.

[56] Kasační námitky stěžovatele v této otázce jsou v části prostým nesouhlasem se závěry krajského soudu a v části námitkami, jež předtím neuplatnil v žalobě, ač mu v tom nic nebránilo (jak ostatně plyne z toho, že je předtím uplatnil v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí).

III.B Uzavření areálu

[57] Stěžovatel namítl, že ještě v roce 2018 na dotčeném pozemku nemohla být veřejně přístupná účelová komunikace, neboť by příslušný stavební úřad nemohl v únoru 2018 vydat rozhodnutí o umístění brány. Tuto námitku stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, ač mu (vzhledem k datu vydání uvedeného rozhodnutí) nic nebránilo učinit tak již v řízení před krajským soudem. V žalobě (bod 18) totiž uvedl jen tolik, že v roce 2017, v průběhu řízení o umístění brány, nikoho „*ani nenapadlo, že by se mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci*“. Kasační námitka je proto rovněž nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[58] Dále namítl, v reakci na posouzení krajského soudu v bodu 63 napadeného rozsudku, že instalaci oplocení a brány nelze chápat jako svévolné umístění překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Nýbrž jako uzavření areálu vedoucí ke změně režimu z veřejně přístupné účelové komunikace na komunikaci vnitroareálovou bez možnosti veřejného přístupu.

[59] K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na svoji ustálenou judikaturu, podle níž je-li účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, na kterém se nachází účelová komunikace. Tyto osoby nejsou oprávněny komunikaci svévolně uzavřít (rozsudek NSS z 29. 5. 2025, čj. 4 As 252/2024-27, bod 17 a další tam citovaná judikatura) – v tomto duchu reagoval již krajský soud v bodu 61 napadeného rozsudku.

[60] Uzavření areálu tedy logicky nelze provést ani za účelem změny režimu veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na vnitřní účelovou (tzv. vnitroareálovou) komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 téhož zákona. Uzavřením areálu tedy ke změně režimu nedochází. V opačném případě by docházelo k obcházení, resp. faktickému vyprázdnění, nemožnosti uzavření již existující veřejně přístupné účelové komunikace.

III.C Nesplnění znaku nutné komunikační potřeby

[61] Stěžovatel namítl, že přinejmenším ve vztahu k nemovitostem vlastněným panem L. S., který má zajištěn alternativní přístup z ulice K., není splněn znak nutné komunikační potřeby.

[62] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice, byť by šlo jen o jedinou nemovitost (rozsudky NSS čj. 6 As 213/2015-14, body 7 a 9, či na něj navazující z 10. 10. 2025, čj. 22 As 111/2025-82, bod 63; ČERNÍN, K., komentář k § 7 odst. 1, bod 49, in ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI – citováno v bodu [24] výše).

[63] Správní orgány i krajský soud dospěly k závěru, že znak nutné komunikační potřeby je splněn (i) ve vztahu k pozemku žadatelky (bod 54 napadeného rozsudku). Uvedené však stěžovatel v kasační stížnosti nikterak nespornuje, protože by bylo nadbytečné podrobně řešit, zda existuje nutná komunikační potřeba i k nemovitostem pana L. S., jelikož ani její nedostatek by nemohl na věci nic změnit. Závěr o splnění znaku nutné komunikační potřeby totiž ob stojí již na stěžovatelem nespornaném závěru, že sporná komunikace přes dotčený pozemek plní nutnou komunikační potřebu k pozemku žadatelky (přiměřeně rozsudky NSS z 9. 6. 2016, čj. 9 Azs 84/2016-22, body 11 až 13, a z 31. 1. 2024, čj. 8 As 132/2022-71, body 22 a 23).

III.D Vnitřní rozpornost a neurčitost rozhodnutí žalovaného

[64] Podle stěžovatele je napadené rozhodnutí vnitřně rozporné a neurčité, neboť z něj, resp. z grafické přílohy, není zřejmé, zda má přednost rukou učiněné grafické znázornění, nebo textový popis v něm. Textové údaje (šíře 6 metrů, délka 120 m) neodpovídají grafickému znázornění, v němž je zaznamenaný koridor různě široký a délka vychází spíše na 115 m. Rozdíl pěti metrů není totéž jako několik centimetrů, jimiž argumentoval krajský soud v bodu 59 napadeného rozsudku.

[65] Nejvyšší správní soud se v této otázce ztotožnil s posouzením krajského soudu v bodech 58 a 59 napadeného rozsudku, že vymezení veřejně přístupné účelové komunikace je v zásadě dostačující, byť jistě bylo možné vymezit ji přesněji. Určení polohy komunikace na části pozemku pomocí geometrického plánu je jistě ideálním, žádoucím řešením (rozsudek NSS z 11. 3. 2015, čj. 3 As 148/2014-36). Nejde však o jediné možné řešení. Z hlediska dostatečné určitosti, srozumitelnosti a jednoznačnosti výroku správního rozhodnutí, jímž je deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace, je v konečném důsledku rozhodující, zda je zřejmé, v kterých místech dotčeného pozemku komunikace prochází, kde je její začátek a konec, a jaké pozemky obsluhuje. Takové náležitosti nemusí splňovat pouze geometrický plán (rozsudek NSS z 25. 11. 2015, čj. 3 As 62/2015-43).

[66] V nyní projednávané věci je z katastrální (ortofoto)mapy daného místa, jež je na str. 7 prvostupňového rozhodnutí a jež byla rovněž podkladem pro jeho grafickou přílohu (bod [2] výše), dostatečně seznatelný průběh cesty po pozemku parc. č. XB. Ze samotné grafické přílohy je pak jednoznačně seznatelné, kde deklarovaná veřejně přístupná účelová

pokračování

komunikace začíná, kudy po pozemku přesně vede, a kde končí. Vzhledem k tomu skutečně není rozhodné, zda graficky znázorněná komunikace měří přesně 120 m, či o pár metrů méně. Ostatně, ani stěžovatel neuvedl, že měří přesně 115 m, nýbrž že „*vychází spíše na 115 m*“.

IV. Závěr a náklady řízení

[67] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

[68] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v posuzované věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.

[69] OZNŘ nemá právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2025 (viz čl. XI, část sedmá zákona č. 314/2025 Sb.) má OZNŘ právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. ledna 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu