



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: L. Z.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

za účasti: **Státní pozemkový úřad**
sídlem Husinecká 1024/11a, 130 00 Praha 3 - Žižkov

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2026, č. j. KUKHK-DS-2026-10094-2,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2026, č. j. KUKHK-DS-2026-10094-2, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 000 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové dne 7. 5. 2026 domáhal zrušení výše specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým tento zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 35. 3. 2026, č. j. MUVR/24278/2026/BAJHA (dále jen „rozhodnutí silničního úřadu“). Řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí silničního úřadu, bylo zahájeno z moci úřední k podnětu osoby zúčastněné na řízení a bylo jím žalobci nařízeno odstranění nepovolených pevných překážek – bran a dalšího materiálu žalobce z pozemku parc. č. 2141/1 v k. ú. a obci Prosečné. Pozemek je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení.
2. Žalovaný ve věci rozhodoval již podruhé, neboť první rozhodnutí silničního úřadu zrušil svým rozhodnutím ze dne 30. 12. 2025, č. j. KUKHK-DS-2025-37977-2, a věc vrátil silničnímu úřadu k dalšímu řízení.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

3. Žalobce nejprve namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že žalovaný v nyní žalobou napadeném rozhodnutí zaujal skutkově i právně opačný závěr, než ve svém předchozím zrušovacím rozhodnutí, aniž by tuto změnu přesvědčivě a přezkoumatelně vysvětlil. Žalovaný ve svém původním zrušujícím rozhodnutí ze dne 30. 12. 2025 konstatoval, že existence veřejně přístupné účelové komunikace v daném místě nebyla postavena najisto, nebyla posouzena existence nutné komunikační potřeby, nebyl prokázán souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Žalovaný v nynějším a žalobou napadeném rozhodnutí bez podstatného doplnění dokazování uzavírá, že existence veřejně přístupné účelové komunikace byla dostatečně prokázána. Tuto svou změnu právního názoru ale nikterak přesvědčivě a přezkoumatelně neodůvodňuje. Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.
4. Dle názoru žalobce nebyla dostatečně posouzena existence veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgány obou stupňů založily své závěry převážně na historické existenci cesty, pasportu komunikací, patrnosti cesty v terénu, historických výzvěch k odstranění bran a leteckých snímcích. Dle žalobce ale tyto skutečnosti samy o sobě nepostačují k závěru o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný se v této souvislosti nedostatečně vypořádal s tím, že prostor byl dlouhodobě oplocen, byly zde umístěny brány, žalobce prostor užíval na základě soukromoprávního titulu a jde o prostor bezprostředně související s bydlením žalobce.
5. Žalovaný při svém druhém rozhodování dostatečně nerespektoval závazný právní názor, který vyslovil ve svém původním zrušujícím rozhodnutí ze dne 30. 12. 2025. Klíčové otázky: existence veřejně přístupné účelové komunikace a nutné komunikační potřeby, existence souhlasu vlastníka a existence alternativních cest, nebyly dostatečně objasněny a žalovaný přesto dospěl ke zcela opačnému závěru.
6. Zároveň došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva žalobce. Správní orgány se nezabývaly proporcionality zásahu do jeho vlastnického práva, zejména za situace, kdy jde o prostor související s rodinným domem žalobce, prostor byl dlouhodobě oplocen, veřejné užívání nebylo jednoznačně prokázáno a nebyla řádně posouzena existence alternativních přístupových cest.
7. Z výše uvedených důvodů proto žalobce navrhoval zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

8. **Žalovaný** se k podané žalobě vyjádřil tak, že ji považuje za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Krátce shrnul průběh dosavadního správního řízení a odkazy na části svého rozhodnutí či rozhodnutí silničního úřadu reagoval na žalobní námitky žalobce.
9. **Osoba zúčastněná na řízení** se ve věci nevyjádřila.

III. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Ve věci rozhodoval bez nařízení jednání, neboť proto byly splněny podmínky ve smyslu § 51 s. ř. s. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body.
11. Soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
12. Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí žalovaného způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž byla vadou natolik závažnou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (ex officio) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného zrušeno dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. K nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]).
13. Dle žalobce žalovaný obrátil svůj původní právní názor, který vyslovil ve svém zrušujícím rozhodnutí ze dne 30. 12. 2025, a bez toho, aniž by byly řádně zjištěny okolnosti, jejichž doplňující zjištění požadoval, rozhodl nyní zcela opačně. Sám se tak neřídil závazným právním názorem, který vyslovil ve svém původním rozhodnutí ze dne 30. 12. 2025. To vše ve vztahu k problematice existence veřejně přístupné účelové komunikace v daném místě, k otázce existence souhlasu vlastníka, nutné komunikační potřeby a k otázce existence alternativních cest.
14. Krajský soud na tomto místě připomíná – než přistoupí k vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti vznesené žalobcem – že předmětem nyní přezkoumávané věci je nařízení odstranění překážek na veřejně přístupné účelové komunikaci ve smyslu § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZOPK“). Jako předběžnou otázku však v takovém řízení bylo nutno zkoumat, zda pozemek, ze kterého mají být odstraněny pevné překážky (nebo jeho část), slouží jako veřejně přístupná účelové komunikace. Krajský soud považuje za vhodné na začátek shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
15. Z dikce § 7 odst. 1 ZOPK plyne, že *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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.*

16. Rozhodnutí silničního správního úřadu, resp. jeho posouzení, zda určitá komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 ZOPK či nikoliv, nemá konstitutivní účinky. Silniční správní úřad toliko deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny ze shora uvedených znaků a je tak veřejně přístupnou účelovou komunikací.
17. Z výše uvedené doslovné citace právní úpravy plynou první dva z celkem čtyř znaků rozhodných (při jejich kumulativním splnění) pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Zákon tedy požaduje, že cesta musí být zřetelná, patrná v terénu a zároveň spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby vlastníků či spojuje jednotlivé nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi či slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (k tomu srov. Mácha, Aleš, Huneš, Karel. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 72-83).
18. Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (Boh A 10017/32).
19. Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li tedy jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.
20. V nyní souzené věci žalovaný (a před ním silniční úřad) dospěl k závěru, že je zde dán výslovný souhlas vlastníka pozemku p. p. č. 2141/1 v k. ú. a obci Prosečné s tím, aby zde vedla veřejně přístupná účelová komunikace. Vlastník pozemku – nyní osoba zúčastněná na řízení – tento svůj záměr dlouhodobě deklaruje, ostatně opakovaně (byť v poměrně dlouhém časovém rozmezí) vyzýval žalobce k odstranění zábran na pozemku (výzvy z let 2005 a 2010) a byl to právě vlastník pozemku, kdo podal podnět k zahájení řízení o odstranění překážek na veřejně přístupné účelové komunikaci.
21. Žalovaný s ohledem na tento výslovný souhlas vlastníka pozemku dále uzavřel, že za takové skutkové situace není zapotřebí zkoumat znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (explicitně toto vyjádřil již ve svém původním rozhodnutí ze dne 30. 12. 2025, str. 3 a na tyto závěry žalovaný navazuje i v žalobou napadeném rozhodnutí). Patrností v terénu a oním souhlasem vlastníka se žalovaný zabýval na str. 2-3 žalobou napadeného rozhodnutí. Pro úplnost (aniž by tímto směrem konkrétně směřovaly žalobní námitky) ale považuje krajský soud za nutné zmínit, že žalovaný se nezabýval ani tím, zda veřejně přístupná účelová komunikace spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby vlastníků či spojuje jednotlivé nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi či slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (byť z obsahu správního spisu jde dovodit, že ano).
22. Krajský soud se tak musel zabývat otázkou, zda za dané skutkové situace, tedy kdy je vyjádřen jednoznačný souhlas vlastníka pozemku s tím, aby tento byl užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace, je zapotřebí zabývat se i dalšími znaky, zde konkrétně

- znakem nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. V případě, že by tomu tak nebylo a bylo by možné dát za pravdu žalovanému, nemohl by být žalobce nejspíše se svou žalobou úspěšný. V případě, že by zde i v popsané situaci byla dána povinnost vypořádat všechny čtyři znaky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, bylo by nutné shledat rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, neboť jak sám uvádí, znakem nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby se vědomě nezabýval.
23. Krajský soud v této souvislosti shledal na první pohled judikaturní rozpor, po bedlivějším zkoumání judikatury však dospěl k závěru, že ustálená judikatura trvá na naplnění všech čtyř znaků pro závěr o tom, že se na určitém pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
24. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141, převzal závěr prvně vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, ze kterého plynulo, že: „V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání.“
25. Výše uvedený názor by podporoval závěr, ke kterému dospěl žalovaný. Z pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu však plyne, že citovaný názor je považován za „judikaturně ojedinělý“, a že uvedené rozsudky „vybočují z dosavadní ustálené judikatury“ – k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 142/2012-22, a ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, bod 12.
26. V posledně uvedeném rozsudku, tedy rozsudku č. j. 6 As 213/2015-14, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. **Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.**“ (pozn. zvýraznění provedl krajský soud).
27. Z výše uvedeného tak jednoznačně plyne, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu trvá – v případě sporu ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace – na naplnění obou znaků současně – tedy znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním a znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Povinností správních orgánů tak bylo zabývat se, jako předběžnou otázkou v nyní souzené věci, naplněním všech čtyř znaků existence veřejně přístupné účelové komunikace.
28. Žalovaný však takto nepostupoval, jak je ostatně podrobně uvedeno shora, zatížil proto své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
29. S ohledem na to, že je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, nezabýval se krajský soud dalšími žalobními námitkami, ostatně všechny směřují do problematiky nevypořádání se se všemi znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný bude mít v dalším řízení povinnost zabývat se jako předběžnou otázkou tím, zda na pozemku p. p. č. 2141/1 v k. ú. a obci Prosečné je v místě umístění zábran žalobcem veřejně přístupná účelová komunikace. Ve smyslu výše uvedeného tedy zhodnotí naplnění všech čtyř znaků, které jsou rozhodné pro závěr o její deklaraci. V případě, že dospěje k závěru, že se zde nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je možné rozhodovat o odstranění zábran z ní ve smyslu § 29 odst. 3 ZOPK. V případě, že však nedospěje

k závěru, že se zde nachází veřejně přístupná účelová komunikace, vzniká mezi žalobcem a vlastníkem pozemku soukromoprávní spor, ve kterém se vlastník pozemku může domáhat odstranění zábran (či jiných předmětů) ze svého pozemku žalobou na ochranu vlastnického práva ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

30. Pro úplnost krajský soud uvádí, že žalobce v žalobě žádal, aby jí (žalobě) byl přiznán odkladný účinek. Krajský soud však věc ve lhůtě pro rozhodnutí o odkladném účinku (§ 73 s. ř. s.) posoudil meritorně, o odkladném účinku žaloby proto již samostatně nerozhodoval.

IV. Závěr a náklady řízení

31. S ohledem na shora uvedené zrušil krajský soud žalobou napadené rozhodnutí (výrok I rozsudku) a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Žalovaný bude v dalším řízení vázán výše vyslovenými závěry krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
32. Pokud jde o náhradu nákladů řízení, má úspěšný žalobce právo na náhradu nákladů řízení po neúspěšném žalovaném dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci tak náleží zaplacený soudní poplatek ve výši **3 000 Kč** za žalobu proti rozhodnutí. Žalobce nebyl v řízení zastoupen advokátem a z obsahu soudního spisu se nepodává, že by mu vznikly nějaké další náklady řízení.
33. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení krajský soud rozhodoval ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. (výrok III rozsudku). Krajský soud neshledal, že by byly splněny podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení; tato osoba ostatně náhradu nákladů řízení 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.

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.

Hradec Králové 3. června 2026

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu