



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. V. Š.**, zast. JUDr. Tomášem Chlebounem, advokátem, se sídlem Paprsková 333/16, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2023, č. j. 148198/2022/KUSK-DOP/Svo, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2025, č. j. 54 A 43/2023-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce dne 24. 3. 2021 podal u Městského úřadu Votice (dále jen „městský úřad“) žádost o posouzení záměru prodeje části pozemku p. č. 1003 (ve vlastnictví obce Ješetice) v k. ú. a obci Ješetice (všechny dále uvedené pozemky jsou v tomtéž katastrálním území, není-li výslovně uvedeno jinak) s dovětkem, že pokud tato žádost nebude přijata, mění ji na žádost o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Výrokem městského úřadu mělo být určeno, že na žalobcem vyznačené části pozemku č. 1003 se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Rozhodnutím ze dne 2. 7. 2021 městský úřad deklaroval, že v žalobcem tvrzeném úseku pozemku p. č. 1003 neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný toto

rozhodnutí zrušil rozhodnutím ze dne 14. 1. 2022 z důvodu procesních vad a vrátil věc městskému úřadu k dalšímu řízení.

[3] Rozhodnutím ze dne 19. 10. 2022, č. j. 40016/2022/SD-ZJ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), městský úřad znovu deklaroval neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, která by vedla na pozemku p. č. 1003 od účelové komunikace č. 7u (označení dle pasportu místních komunikací obce Ješetice) mezi budovou na pozemku st. p. XA a nemovitostí st. p. XB k pozemku p. č. XC a přiléhajícímu spojenému objektu st. p. XD.

[4] Žalovaný pak v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí městského úřadu. Uvedl, že se městský úřad dostatečně zabýval vyhodnocením všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace, mezi které patří naplnění znaků pozemní komunikace uvedených v § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“), naplnění znaků účelové komunikace uvedených v § 7 ZPK, předchozí souhlas vlastníka pozemku se vznikem komunikace a zajištění nutné komunikační potřeby některého z uživatelů. Ztotožnil se tak se závěry městského úřadu, že na pozemku není patrna žádná cesta, která by naplňovala definici pozemní komunikace uvedenou v § 2 odst. 1 ZPK. Nejsou ani naplněna kritéria účelové komunikace podle § 7 odst. 1 ZPK, ani nebyl udělen souhlas s obecným užíváním předmětné cesty a absentuje zájem na obecném užívání komunikace. Deklarování veřejně přístupné účelové komunikace je možné pouze tehdy, pokud jsou splněny kumulativně všechny posuzované znaky, to se však nestalo.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze, který žalobu nadepsaným rozsudkem zamítl. Krajský soud potvrdil názor žalovaného o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. 1003 v úseku mezi pozemky st. p. XB a st. p. XA z důvodu zániku existence této cesty v důsledku jejího neužívání. Není tedy naplněn již první z nezbytných znaků veřejně přístupné účelové komunikace. K existenci veřejně prospěšné komunikace je třeba kumulativního naplnění všech čtyř znaků.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[7] Dále namítá, že závěry uvedené v rozhodnutí žalované a v napadeném rozsudku krajského soudu o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. 1003 mezi pozemky p. č. st. XB a st. XA až k pozemku p. č. st. XD nemají oporu ve spisu žalovaného a v soudním spisu. Uvedená cesta je veřejně přístupná z pozemku p. č. 228/4 a je určena k použití vozidly a chodci a navazuje na mlýn. Nezbytná komunikační potřeba, která byla v předchozích řízeních nesprávně posouzena, vyplývá z polohy komunikace a polohového určení rampy mlýna. Žalovaný ani krajský soud neprovedli důkaz, který by potvrdil, že cesta zanikla.

pokračování

[8] Předmětná cesta se nachází v místech, jak je vyobrazena v bodu 53. rozsudku krajského soudu. Existenci cesty potvrzuje fotodokumentace a svědecké výpovědi svědků F. Š. a J. H., které krajský soud nesprávně hodnotil. Krajský soud neměl přihlížet ke svědecké výpovědi S. K., jelikož má v úmyslu koupit od obce Ješetice pozemek p. č. 1003. Krajský soud dále pochybil tím, že přihlédl k výpovědi svědkyně M. P., jelikož v době vydání rozhodnutí správního orgánu v obci Ješetice nežila.

[9] Obec Ješetice, jako vlastník pozemku p. č. 1003, konkludentně vyslovila souhlas s užíváním předmětné cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace, neboť v minulosti její existenci nikdy nerozporovala.

[10] Žalovaný ve **vyjádření** navrhl kasační stížnost zamítnout. Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že nebyl naplněn první zákonný znak veřejně přístupné účelové komunikace, tedy že jde o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu. Kasační námitky tak mohou směřovat pouze k otázce, zda se na pozemku p. č. 1003 nachází viditelná a rozeznatelná, patrná, dopravní cesta. Tvrzení stěžovatele o existenci cesty na mapě uvedené v bodu 53. rozsudku krajského soudu vychází ze zákresu provedeného stěžovatelem. Letecké snímky, které jsou součástí soudního spisu, existenci cesty nezachycují.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 2 odst. 1 ZPK, *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.*

[14] Podle § 7 odst. 1 věty první ZPK, *účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*

[15] V posuzované věci soud nejprve připomíná, že o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se dle ustálené judikatury jedná, jsou-li kumulativně splněny čtyři znaky: 1) musí jít o stálou a v terénu patrnou cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení

těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, 3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním a 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2023, č.j. 1 As 273/2022-55). Z napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá, že se krajský soud zabýval v bodě 47. posouzením znaků veřejně přístupné komunikace v souladu se závěry ustálené judikatury. Námitka stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, jaké znaky musí splňovat veřejně přístupná účelová komunikace dle § 2 odst. 1 a § 7 ZPK, tak není důvodná.

[16] Podle rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, platí, že „*v řízení o určení, zda je určitý pozemek (cesta) veřejně přístupnou účelovou komunikací, či nikoli (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), je třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, která je užívána v režimu obecného užívání (§ 19 uvedeného zákona).*“

[17] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že ze správního i soudního spisu vyplývá, že správní orgány a následně též krajský soud se podrobně zabývaly, zda v předmětném území existuje pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 ZPK. Neexistence této pozemní komunikace v současné době byla přesvědčivě prokázána na základě provedeného místního šetření, fotodokumentace, leteckých snímků a mapovaných podkladů založených ve spisech, které zachycují předmětné území v různých časových obdobích. Tyto závěry podporují zejména letecké snímky z let 2001-2003, 2016 a 2022, neboť existence cesty (tj. pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 ZPK) není patrná ani z jednoho z nich. Faktickou neexistenci této cesty potvrdily svědecké výpovědi S. K. (byť ta není stěžejní, viz dále bod 19.) a J. H.. Krajský soud se též v bodech 60. a 61. napadeného rozsudku vypořádal se svědeckými výpovědi J. H. a F. Š., kteří vypovídali opačně. Krajský soud přesvědčivě odůvodnil, z jakých důvodů jejich výpovědi nepovažuje za dostatečně určité a věrohodné, resp. vztahující se k aktuální situaci.

[18] Nejvyšší správní soud uvedl v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 273/2022, že „*stejně jako účelová komunikace vzniká, může i přirozeně zanikat, např. zanikne-li účel, pro nějž vznikla, přestane-li plnit nutnou komunikační potřebu, je-li zde jiná alternativní přístupová cesta k nemovitosti nebo jestliže již nesplňuje parametry dopravní cesty určené k bezpečnému užívání silničními a jinými vozidly a chodci dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích*“. Správní orgány a následně krajský soud připustily, že v předmětném místě mohla v minulosti veřejně přístupná účelová komunikace existovat, následně ale došlo k jejímu zániku. Jak krajský soud správně poznamenal v bodě 51. napadeného rozsudku, je třeba při posouzení stálosti a patrnosti cesty v terénu třeba vycházet z aktuálního stavu cesty. Uvedené ostatně vyplývá i z § 3 správního řádu, dle kterého správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro vydání rozhodnutí. V důsledku nesplnění již prvního z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace tak správní orgány nemohly postupovat v řízení jinak, než že konstatovaly neexistenci této komunikace. Námitka stěžovatele tak není důvodná.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud má za nedůvodné i další dílčí námitky stěžovatele o neprokázání neexistence této komunikace. Jak Nejvyšší správní soud výše uvedl, neexistence veřejně přístupné účelové komunikace byla v řízení před městským úřadem prokázána místním šetřením a aktuálními leteckými snímky posuzovaného území. Snímky území, které jsou součástí soudního spisu, taktéž potvrzují závěry správních orgánů o neexistenci této komunikace. Pokud stěžovatel namítal, že nemělo být přihlíženo k výpovědím svědkyň S. K. a M. P., Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že tyto výpovědi nebyly pro posouzení skutkového stavu rozhodující, neboť závěry správních orgánů ohledně neexistence (zániku) cesty v terénu ob stojí i při odhlédnutí od výpovědí těchto svědkyň. Své závěry správní soudy opřely též o výpovědi dalšího svědka J. H. a písemné vyjádření dalších místních obyvatel (V. V. a T. V.). Pokud se stěžovatel dovolává obrázku (plánku) zmíněného v bodě 53 napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud poznamenává, že se jedná o stěžovatelem samým vyhotovený náčrtek zobrazující jím tvrzené trasování cesty, který z povahy věci nemůže mít jakoukoli důkazní hodnotu. Nejvyšší správní soud nemůže dát stěžovateli zapravdu ani v tom, že by fotodokumentace potvrzovala existenci cesty.

[20] Městský úřad proto postupoval správně, když ve svém rozhodnutí deklaroval neexistenci účelové komunikace na specifikované části pozemku. Uvedený postup odpovídá i rozsudku NSS ze dne 30. 5. 2019, č.j. 8 As 254/2018-59, dle kterého platí, že *„jestliže silniční správní úřad v řízení o žádosti na určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dospěje k závěru, že nejsou splněny podmínky pro určení existence takové komunikace, je oprávněn přímo výrokem rozhodnutí deklarovat její neexistenci, a nikoliv toliko žádost zamítnout“*.

[21] Jestliže byla prokázána neexistence předmětné komunikace, nedošlo k naplnění již prvního z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Tím je proto posuzování dalších znaků veřejně prospěšné účelové komunikace již bezpředmětné. V této souvislosti proto Nejvyšší správní soud jako mimoběžné vyhodnotil námitky stěžovatele o nezbytné komunikační potřebě této komunikace a jejímu určení veřejnosti a konkludentního souhlasu obce Ješetice s užíváním předmětné cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace.

[22] Nejvyšší správní soud poznamenává, že při rozhodování věci vyšel z obsahu spisů krajského soudu a správních orgánů v této věci, kterými se dle ustálené judikatury neprovádí dokazování (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. července 2018, č. j. 10 Afs 371/2017-69, ze dne 27. září 2006, č. j. 7 Afs 39/2005-53, ze dne 29. ledna 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117 či ze dne 10. června 2021, č. j. 7 As 20/2021-72). Proto nebylo potřeba provádět v řízení o kasační stížnosti dokazování stěžovatelem navrženými listinami založenými ve spisech.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[24] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Za náklady přesahující rámec běžné úřední činnosti nelze považovat náklady požadované žalovaným za poštovné či náklady spojené s předložením spisu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 25).

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

V Brně dne 17. června 2026

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu