



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **BOHEMIA transport cz s.r.o.**  
sídlem Topolná 62, 687 11 Topolná  
zastoupený advokátem Mgr. Rostislavem Šustkem  
sídlem Pařížská 204/21, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**  
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti: **FUTUREX spol. s r.o.**  
sídlem Nádražní 671, Staré Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2024, č. j. KUZL 93283/2024

**takto:**

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2024, č. j. KUZL 93283/2024 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 30 160 Kč, k rukám Mgr. Rostislava Šustka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

1. Městský úřad Uherské Hradiště, odbor stavebního úřadu a životního prostředí (dále jen „prvostupňový správní orgán“) po předchozích zrušujících rozhodnutích žalovaného opakovaně rozhodoval o žádosti společnosti FUTUREX spol. s r.o. (dále jen „FUTUREX“, osoby zúčastněné na řízení) doručené dne 23. 1. 2019 ve věci určení existence veřejné přístupné účelové komunikace. Rozhodnutím ze dne 10. 5. 2023 č. j. MUUH-SŽP/47989/2023/ChyL (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) prvostupňový správní orgán v řízení podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl ve výroku I. o tom, že komunikace na částech pozemků p. č. 1030/565 a 1030/566 v k. ú. Topolná (dále jen „Komunikace a Pozemky“) na pozemku p. č. 1030/572 v k. ú. Topolná není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť je součástí tělesa místní komunikace „K Vysílačkám“ v obci Topolná.
2. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, přičemž brojlil pouze proti jeho výroku I.
3. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl tak, že se odvolání žalobce proti výroku I. prvostupňového rozhodnutí zamítá a výrok I. tohoto rozhodnutí se potvrzuje.

#### II. Obsah žaloby

4. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že nebyl naplněn znak udělení souhlasu vlastníka s užíváním Komunikace (cesty) veřejností.
5. Namítá, že žalovaný neměl na danou věc aplikovat zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), ale zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění platném a účinném v době vzniku pozemní komunikace (dále jen „zákon č. 40/1964 Sb.“), neboť Komunikace existovala minimálně od 70. let minulého století. Úvahy žalovaného ohledně rozdílu mezi výprosou a souhlasem s obecným užíváním jsou mylné, neboť výprosu zákon č. 40/1964 Sb. neupravoval. Dále žalobce namítá, že žalovaný měl analogicky posuzovat i charakter Komunikace ke dni jejího vzniku a měl tedy zohlednit zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, a vyhlášku č. 136/1961 Sb., která zákon č. 135/1961 Sb. prováděla.
6. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že právní předchůdci vlastníka Pozemků nedali konkludentní souhlas s obecným užíváním Komunikace. Tento závěr je v rozporu s tvrzením žalovaného, že se nepodařilo spolehlivě zjistit, zda na pozemcích před vznikem areálu existovala komunikace, která by dále pokračovala. Není přípustné, aby správní orgán na jedné straně tvrdil, že skutkový stav byl zjištěn úplně a bez důvodných pochybností, a na straně druhé přiznal, že některé rozhodné skutečnosti zjištěny nebyly. Takový postup je v rozporu se zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu. Žalobce dále namítá, že žalovaný, resp. prvostupňový orgán, nesprávně dovozuje prokázání skutkové okolnosti (zde zpřístupnění areálu) z toho, že se nepodařilo zjistit předchozí právní a faktický stav.

7. Žalobce namítá, že správní orgány nevedly dokazování k počtu osob užívajících Komunikaci a neposkytly žalobci jakékoliv poučení týkající se nedostatečnosti jeho tvrzení stran počtu osob jí užívajících. K tomu žalobce cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023, č.j. 1 As 51/2023-54.
8. Žalobce považuje za nesprávný závěr žalovaného, který se týká posouzení okruhu osob užívajících pozemky, a to v návaznosti na faktické oplocení areálu žalobce. Podle žalobce je nutné Komunikaci posuzovat zejména s ohledem na její faktické umístění a provedení. Jedná se o několik metrů neoplocené komunikace přímo přiléhající k místní komunikaci. Komunikaci využívá široká veřejnost, kdy o množství jednotlivých osob nemá ani žalobce ani společnost FUTUREX naprosto žádný přehled. Existence oplocení areálu žalobce žádným způsobem neomezuje veřejné užívání Komunikace jinými osobami. Společnost FUTUREX netvrdila, ani neprokazovala, má-li konkrétní přehled o osobách, které ji užívaly nebo užívají. Správní orgány k tomu nic nezjišťovaly, resp. společnost FUTUREX nepoučily o nedostatečnosti jejich tvrzení ohledně užívání Pozemků omezeným počtem osob.
9. Žalobce namítá, že tehdejší vlastníci Pozemků stavbu Komunikace nerealizovali. S největší pravděpodobností její stavbu realizoval orgán místní samosprávy (MNV). Z provedeného dokazování nevyplynulo, že by se kterýkoli z vlastníků proti stavbě ohradil nebo proti ní protestoval. Podle žalobce tedy byl dán souhlas s obecným užíváním při jejím vzniku. K tomu cituje výňatek z odborné literatury.
10. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný se nevypořádal s námitkou, že prvostupňový orgán neodůvodnil, ze kterého ustanovení dovodil udělení výprosy. Žalobce namítal i nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný se s danou námitkou vypořádal tak, že pochybení v prvostupňovém rozhodnutí označil za chyby písařského charakteru. Žalobce také namítal vnitřní rozpornost prvostupňového rozhodnutí. Tuto námitku žalovaný vypořádal pouhým konstatováním o neoprávněnosti námítky.
11. V replice ze dne 18. 3. 2025 žalobce odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 43/2020-180, s tím, že je nutné posuzovat otázku konkludentního souhlasu ve vztahu k prvotnímu vlastníkovi pozemní komunikace, přičemž jednou udělený souhlas s veřejným užíváním nelze později vzít zpět a cestu tak zrušit (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, a ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75). V případě Komunikace prokazatelně došlo minimálně ke konkludentnímu souhlasu právního předchůdce osoby zúčastněné na řízení, když tento aktivně nebrojil proti veřejnému (obecnému) užívání Pozemků, a to poté co na nich byla cesta zřízena (tedy minimálně v období od roku 1979 do roku 2012, kdy se osoba zúčastněná na řízení „poprvé ozvala“). Výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně je dle přesvědčení žalobce aplikovatelný i ve vztahu k argumentaci žalovaného ohledně oplocení areálu, neboť v poukazovaném případě se jednalo o posouzení povahy komunikace vedoucí k oplocenému rodinnému domu. V tomto případě je počet a neurčitost uživatelů mnohonásobně vyšší.

### III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

12. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné.

13. Osoba zúčastněná na řízení v podání ze dne 14. 2. 2025 uvedla, že žalobu považuje za obstrukční a zcela irrelevantní. Celý spor se táhne od roku 2012 (15. 8. 2012 výzva FUTUREX žalobce na uzavření nájemního vztahu k neoprávněně užívaným pozemkům ve vlastnictví FUTUREX). Žalobce nemíní akceptovat nájemní vztah a právní řád ČR, neboť neoprávněně užívá cizí pozemky bez jakéhokoli právního titulu. Osoba zúčastněná na řízení souhlasí se stanoviskem příslušného správního úřadu. Naopak nesouhlasí se závěry plynoucími ze soudního řízení vedeného u Okresního soudu v Uherském Hradišti pod sp. zn. 12 C 8/2013. Primárně by měl posuzovat otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace správní úřad. Osoba zúčastněná na řízení souhlasí s posouzením věci ze strany správních orgánů. V podáních ze dne 6. 3. 2025, 30. 3. 2025 a 16. 1. 2026 setrvala na své argumentaci. Ve zmíněném podání ze dne 16. 1. 2026 rovněž tvrdí, že žalobce porušuje dotační podmínky. Z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že žalobce je příjemcem finančních prostředků z dotačních programů, které striktně vyžadují, aby měl žadatel zajištěný majetkoprávní vztah k místu realizace projektu a k přístupovým cestám, což v daném případě není pravdou. Žalobce se snaží zvrátit úřední rozhodnutí jen proto, aby obešel dotační podmínky a neplatil vlastníkově pozemků náhradu. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.

#### IV. Soudní jednání a posouzení věci krajským soudem

15. V rámci nařízeného jednání, které proběhlo dne 23. 4. 2026, byli účastní zástupci účastníků řízení i jednatel žalobce a jednatel osoby zúčastněné na řízení. K dotazu soudu tito nenavrhovali provedení žádných důkazů, soud vycházel z kompletní připojené správní dokumentace a sám provedl důkaz promítnutím zobrazení Pozemků i souvisejících pozemků ze stránky [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz) se zobrazením údajů z katastru nemovitostí a s detailním zobrazením průchodu po komunikaci vedoucí z obce Topolná po tělesu místní komunikace „K vysílačkám“ směrem od východu na západ a zpět. I s využitím funkce „Panorama“ v souvislosti s provedením tohoto důkazu proběhla časově rozsáhlejší komunikace mezi soudem a všemi zmíněnými osobami (komentáře, dotazy, odpovědi) – viz níže.
16. Zástupce žalobce odkázal na písemná podání, zdůraznil, že při posouzení statusu Komunikace správní orgán zohlednil úvahu, že žalobce má podle správního orgánu nějakým způsobem regulovat vjezd do svého areálu. To však nemá vliv na posouzení Komunikace. Osoba zúčastněná na řízení není schopna evidovat její užívání. V areálu žalobce se nachází například stanice měření emisí, přičemž ani není omezováno, kdo služby této stanice užívá. Komunikaci ze směru od obce Topolná směrem K vysílačkám (jež je až po cca konec areálu žalobce veřejností používána) dále již však směrem na západ nelze motorovým vozidlem použít z důvodu zákazové značky, proto se automobily běžně na Komunikaci otáčejí. Takový stav je dlouhodobý, spory s osobou zúčastněnou na řízení jsou ale až od roku 2013.
17. Zástupce osoby zúčastněné na řízení úvodem sdělil, že se s žalobcem marně pokoušeli domluvit na nájemním vztahu ohledně užívání Komunikace, proto podali písemnou žádost správnímu orgánu. Osoba zúčastněná na řízení souhlasí s tím, že komunikace na pozemku p. č. 1030/572 je součástí tělesa místní komunikace, ovšem Komunikace není veřejně přístupnou. Celá lokalita byla vojenským prostorem, už proto nemohl být dán nikým konkludentní souhlas k užívání komunikace. V areálu žalobce je pojízdná brána s cedulemi. Žalobce obchází podmínky dotace, neboť instaluje fotovoltaickou elektrárnu s dotační pomocí, ač k pozemku, na němž je umístěna, nemá veřejný přístup. Celou situaci osoba zúčastněná na řízení začala řešit poté, co finanční úřad zjistil, že v dané oblasti osoba

zúčastněná na řízení vlastní pozemky. Osoba zúčastněná na řízení musí platit daň z nemovitostí, kdy na jedné straně má z vlastnictví náklady, ale nemá z vlastnictví žádné výnosy, neboť nemá nájemní smlouvu.

18. Zástupkyně žalovaného úvodem odkázala na napadené rozhodnutí, vyjádření k žalobě a doplnila, že veřejnost neměla zpočátku žádný důvod do areálu chodit, neboť se tam nacházela výroba.
19. Žalobce (jednatel společnosti) uvedl, že areál sousedící s komunikací žalobce koupil v roce 2003, již byl oplocený, jen vyměnili bránu. Jejich předchůdci měli v areálu prodej, zajišťovalo se tam, byla tam výroba plastů, prodávala se tam například i autokosmetika a nyní jsou v areálu žalobce servisy, lakovna, měření emisí. Pokud je areál otevřený, může tam vjet, kdo chce. Kdysi dávno byla cesta k vysílačkám hlídána, nyní po cestě chodí maminky s kočárky, např. k nedalekému jezírku. Žalobce užívání Komunikace nijak nereguluje, i když ji lidé běžně využívají. Žalobce vstoupil do situace, která na místě již byla a bylo to používáno stejným způsobem, jak komunikace, tak areál. Je pravdou, že po určitou dobu byla na místní komunikaci vedoucí k areálu žalobce umístěna zákazová značka, ta ale byla odstraněna, neboť tam byla umístěna neoprávněně místním úřadem. Spory mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení začaly v letech 2012–2013. Na Komunikaci se přitom běžně otáčí, žalobce toto žádným způsobem nereguluje, ani nekontroluje. Komunikace směrem od obce k areálu žalobce pokračuje jedinou možnou cestou (k vysílačkám), ovšem tam je zákazová značka. Proto je naprosto běžné, že právě na předmětné Komunikaci se otáčí auta, buď jedou zpět do obce, nebo někde v blízkosti zaparkují. Automobily běžně přijíždí, k otočení používají Komunikaci. Žalobce areál koupil od společnosti Invex Zlín, Komunikaci vždy spravoval vlastník areálu i žalobce se nyní o ni stará. V době, kdy se areál kupoval, probíhalo stejné užívání Komunikace, bral se tento stav jako status quo. Ten nebyl nikým rozporován. Zákazová dopravní značka na začátku místní komunikace směrem k areálu byla odstraněna několik let zpět, byla tam neoprávněně a k jejímu odstranění došlo v rámci celkové revize místních komunikací (nový pasport).
20. Zástupce osoby zúčastněné na řízení (jednatel) v rámci provádění důkazů uvedl, že pozemky koupili v roce 1993 a 1997. Na předmětných pozemcích byla dříve vojenská správa, potom družstvo Top Agro a různé společnosti, pak žalobce. V roce 1994 a 1997 osoba zúčastněná na řízení zapomněla na její Pozemky, následně byla vyzvána finančním úřadem k platbě daně. K dotazu, proč spolu s ostatními nebyly Pozemky prodány, na to osoba zúčastněná na řízení uvedla, že kupující neměl peníze, tak byly koupeny hlavní pozemky, zkrátka na předmětné Pozemky se zapomenulo. Člověk, který měl uvedenou věc na starosti, odešel do důchodu. Na otázku, zda osoba zúčastněná na řízení kontrovala vstup na Pozemky její jednatel uvedl, že žalobce vyzývali k dohodě, k té nedošlo, proto musela osoba zúčastněná na řízení podat žádost v rámci předmětného správního řízení. Spory s žalobcem se datují od roku 2012 či 2013. Dříve používání Komunikace nerozporovali, neboť nebylo co rozporovat. Spor mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem začal v roce 2012 na popud finančního úřadu, kdy u osoby zúčastněné na řízení proběhla kontrola, od té doby je osoba zúčastněná na řízení nucena platit daň z nemovitostí, přičemž výnosy z Pozemků jsou nulové. Jednatel osoby zúčastněné na řízení dále uvedl, že zákazová značka, která v minulosti na komunikaci mířící z obce k areálu žalobce byla umístěna zhruba 300 m zpět od areálu. Dal ji tam žalobce.
21. K tomu jednatel žalobce uvedl, že tam danou značku on neinstaloval.

22. Zástupkyně žalovaného uvedla, že v roce 2022 probíhalo na komunikaci šetření, přičemž pokud úřední osoby chtěly vstoupit do areálu žalobce, byly dotazovány, kdo jsou. K dotazu soudu, z jakého důvodu úřady zaujaly opačný názor než civilní soudy v řešení předběžné otázky statusu komunikace, zástupkyně žalovaného uvedla, že podle jejího názoru civilní soudy smísily znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to znak komunikační potřeby a souhlasu s obecným užíváním. Soudy také nesprávně dovodily, že komunikace je užívána „od nepaměti“. Dále zástupkyně žalovaného uvedla, že si je vědoma posunu v judikatuře ohledně posuzování okruhu osob využívajících komunikaci, dále uvedla, že aktuální judikatura svědčí spíše v neprospěch závěrů zaujatých správními orgány ohledně užívání Komunikace širokou veřejností.
23. Závěrem jednání setrvali jak účastníci řízení, tak osoba zúčastněná na řízení na svých dosavadních stanoviscích.
24. Z provedeného jednání před krajským soudem vyplynulo, že osoba zúčastněná na řízení pozemky koupila v roce 1994/1997, sousedící areál koupil žalobce v roce 2003. V roce 2012 na základě kontroly ze strany finančního úřadu osoba zúčastněná na řízení zjistila, že je povinna zaplatit daň z nemovitostí, kdy vzhledem k předmětným Pozemkům měla náklady, ovšem neměla z nich žádné výnosy. Proto požadovala po žalobci uzavření nájemní smlouvy, ten k jejímu uzavření nepřistoupil a věc byla řešena i civilními soudy, jak je shora uvedeno. Osoba zúčastněná na řízení Pozemky a Komunikaci na nich umístěnou nijak nekontroluje, ani nebrání jejímu užívání kromě toho, že se snaží pouze ve vztahu k žalobci, aby tento uzavřel s osobou zúčastněnou na řízení nájemní smlouvu a platil za užívání Pozemků nájemné. Ani žalobce ve vztahu k předmětné Komunikaci a Pozemkům nijak nebrání užívání Komunikace, neprovádí na ní kontrolu. Z provedeného dokazování vyplynulo, že místní komunikace vedoucí směrem od obce Topolná prochází kolem areálu žalobce, kdy je možno pokračovat pouze rovně (neexistuje žádná alternativní cesta či odbočka), přičemž dalšímu pokračování po cestě například k jezírku či k areálu bývalých vysílaček brání vjezdu motorových vozidel zákazová značka zákaz vjezdu motorových vozidel s tím, že tato je viditelná zhruba v úrovni, kdy se míjí na levé straně umístěný areál žalobce, v místě, kde se nachází široký vjezd do areálu (Komunikace) a z pohledu příjezdu automobilů po místní komunikaci směrem od obce Topolná k jezírku a bývalým vysílačům se úplně nabízí místo pro otočení motorového vozidla právě na Komunikaci, kdy je dále zřetelné, že další pokračování v jízdě směrem od obce Topolná k jezírku či bývalým vysílačům je znemožněno umístěnou dopravní značkou zákaz vjezdu motorových vozidel.
25. K uvedenému soud podotýká, že se správní orgány v napadených rozhodnutích v podstatě zcela soustředily na třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu k souhlasu vlastníka, nikoliv Pozemků, ale sousedícího areálu (ve vlastnictví žalobce). Jak ovšem vyplynulo z vyjádření jednatelů žalobce a osoby zúčastněné na řízení, žalobce ani osoba zúčastněná na řízení a ani nikdo jiný nereguluje, ani nekontroluje užívání Komunikace a osoba zúčastněná na řízení brojí proti jejímu bezplatnému užívání pouze žalobcem (požaduje po něm platbu za její užívání, aby mohla mít z vlastnictví Pozemků nějaký výnos). Po žalobci v rámci občanskoprávního sporu požadovala nájemné za neoprávněné užívání komunikace. V rámci napadených rozhodnutí se správní orgány v podstatě vůbec nezabývaly tím, zda společnost FUTUREX má přehled o jednotlivých osobách, které Komunikaci skutečně užívají a zda má nad okruhem uživatelů Komunikace kontrolu. Nebyl ani dostatečně zjišťován skutkový stav, který vyplynul z jednání před soudem, totiž, že ze shora uvedených důvodů se Komunikace přímo nabízí například k otočení motorového

vozidla osobou, která míří dále k jezírku či bývalým vysílačkám a na úrovni Komunikace pohledem zjistí, že z důvodu umístění zákazové značky nelze s motorovým vozidlem v jízdě pokračovat.

26. V rámci správního řízení nebylo zjišťováno, zda na Pozemcích osoba zúčastněná na řízení umístila například nějakou ceduli upozorňující na skutečnost, že dle ní nejde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, ani nebylo zjištěno, že by měla přehled, kdo komunikaci užívá.
27. Dále také, jak bylo shora již uvedeno, z jednání před soudem vyplynulo, že žalobce sousedící areál užívá od roku 2003 a až od roku 2012 (v souvislosti s kontrolou finančního úřadu u osoby zúčastněné na řízení) se datuje toliko spor mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem ohledně zpoplatnění užívání Komunikace.
22. V projednávané věci je sporná povaha dotčené Komunikace. Žalobce brojí proti závěru správních orgánů, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť nesplňuje všechny zákonné znaky ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).
23. Ustanovení § 2 odst. 1 zákona vymezuje pozemní komunikaci jako *dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*.
24. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, je účelovou komunikací *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*.
25. Z citovaných ustanovení plynou dva nutné znaky veřejně přístupné účelové komunikace: charakter dopravní cesty patrné v terénu a jeden ze tří zákonných účelů. Judikatura doplnila další dva znaky, bez jejichž splnění nelze v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) rozhodnout o tom, že na určitých pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Těmito podmínkami jsou souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemků (nebo jeho právního předchůdce) s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85). Aby tedy vznikla účelová komunikace, musejí být naplněny tyto čtyři znaky (souhrnně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17): 1) stálá a v terénu patrná dopravní cesta; 2) která naplňuje zákonný účel; 3) jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty; 4) a která naplňuje nezbytnou komunikační potřebu.
26. V dané věci správní orgány shledaly naplnění tří z výše uvedených znaků [1), 2) a 4)]. Znak 3) - souhlas vlastníka s obecným užíváním – podle správních orgánů nebyl naplněn. S tímto posouzením žalobce nesouhlasí.
27. Soud dále stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu, a to v rozsahu potřebném pro posouzení věci.
28. Žalobce vlastní oplocený areál, k němuž vede (přístupová) Komunikace přes Pozemky, které vlastní osoba zúčastněná na řízení. Na Pozemcích se nachází cesta s asfaltovým povrchem, která slouží jako komunikační spojnice areálu žalobce s místní komunikací „K Vysílačkám“.

Jde o jedinou pozemní komunikaci vedoucí do areálu a dopravně obsluhuje provozovny, které jsou v něm umístěny.

29. Areál byl vystavěn v 70. letech minulého století. Nacházel se v něm objekt sušárny Zemědělského výrobního sdružení Uherské Hradiště. Posléze provozovala areál společnost ZEVOŠ, a. s., která zde po rekonstrukci objektu sušárny měla výrobu corn chipsů. Rekonstrukci stavební úřad povoloval v roce 1991, kolaudace proběhla v roce 1992. V roce 1997 došlo ke změně účelu využívání výroby corn chipsů na výrobu tepelného zpracování plastů. Dále v areálu v roce 2005 proběhla kolaudace stavby servisu vozidel a dílny a v roce 2008 byla zkolaudována na žádost pana R. K. stavba lakovny. Areál nebyl od počátku uzavřený. Zmínka o oplocení je v kolaudačním rozhodnutí z roku 1997 o změně užívání výroby corn chipsů na novou výrobu tepelného zpracování plastů.
30. V době vzniku areálu, tedy v 70. letech minulého století, zřejmě vznikla i Komunikace, což mezi účastníky řízení není sporné. Komunikace byla využívána pro dopravní obsluhu objektů v předmětném areálu (sušárny a následně dalších provozoven, které v areálu vznikaly).
31. Předmětné Pozemky, na nichž se Komunikace nachází, byly původně částí pozemku p. č. 1030/271. Tento pozemek nabyla společnost FUTURUM spol. s r.o. od fyzických osob na základě kupní smlouvy ze dne 2. 12. 1994. Část pozemku p. č. 1030/271 (odpovídající Pozemkům a dále pozemku p. č. 1030/572, k. ú. Topolná) pak společnost FUTURUM spol. s r.o. prodala osobě zúčastněné na řízení na základě kupní smlouvy ze dne 28. 11. 1997. V dané době byl jednatelem společnosti FUTURUM spol. s r.o. současný jednatel společnosti FUTUREX.
32. Osoba zúčastněná na řízení se žalobou podanou u Okresního soudu v Uherském Hradišti domáhala po žalobci zaplacení bezdůvodného obohacení za bezesmluvní užívání Pozemků a sousedícího pozemku p. č. 1030/572. Rozsudkem ze dne 15. 3. 2019, č. j. 12 C 8/2013-410 Okresní soud v Uherském Hradišti rozhodl o zamítnutí žaloby. O odvolání osoby zúčastněné na řízení proti uvedenému rozsudku rozhodl Krajský soud v Brně, pobočka ve Zlíně rozsudkem ze dne 17. 6. 2020, č. j. 59 Co 230/2019-477 tak, že rozsudek soudu I. stupně se potvrdil.
33. Krajský soud v Brně, pobočka ve Zlíně, v bodě 31 zmíněného rozsudku uvedl, že *„pokud tato komunikace je přístupná zákazníkům firem sídlících v areálu žalovaného potažmo samotné žalované, jak uvádí i sám žalobce, pak odvolací soud má za to, že tento znak veřejné přístupnosti a komunikační potřeby je naplněn. Je nutno zdůraznit, že i zákazníci firem zde sídlících je okruh blíže neurčených osob, které využívají předmětné komunikace k tomu, aby navštívili předmětný areál, a využili zde služeb zde poskytovaných.“* Z citovaného rozsudku je rovněž patrné, jak o věci, resp. o užívání Komunikace širokou veřejností uvažil Okresní soud v Uherském Hradišti (jako soud I. stupně). Podle něj Pozemky sice slouží k vjezdu do areálu žalovaného (žalobce v nyní řešené věci) a tedy pouze zákazníkům žalovaného (žalobce v nyní řešené věci), případně nájemcům žalovaného a jejich zákazníkům (žalobce v nyní řešené věci), avšak i tato skupina osob může být považována za širokou veřejnost, kdy již „od nepaměti“ byl okruh uživatelů různorodý a natolik rozšířený (široký), že mlčení vlastníka i jeho předchůdců lze vykládat jako souhlas s užíváním cesty jakoukoli (i jemu neznámou) osobou.
34. Dne 23. 1. 2019 doručila osoba zúčastněná na řízení prvostupňovému správnímu orgánu žádost o určení, zda se mimo jiné na Pozemcích nachází veřejná účelová komunikace. Prvostupňový správní orgán zahájil řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu; ve věci

rozhodoval opakovaně, naposledy prvostupňovým rozhodnutím zmíněným v odst. 1 tohoto rozsudku.

35. Prvostupňový správní orgán se neztotožnil s argumentací civilních soudů obou instancí, že nájemce provozoven v areálu a jejich zákazníci lze považovat za širokou veřejnost. Podle něj počet podnikatelských subjektů v dotčeném areálu a ani to, že se jedná o provozovny navštěvované zákazníky, nevypovídá nic o tom, že by Komunikace byla užívána veřejností. Rozhodující je charakter podnikatelské činnosti, a tím se žádný z obou rozsudků civilních soudů nezabýval. Aby bylo možné hovořit o veřejnosti, muselo by se totiž jednat o takovou podnikatelskou činnost (provozovnu), se kterou by byla spojena nutnost přístupu k ní veřejností, jak je tomu například v případě prodejny potravin, hospody či kadeřnictví. Ne každé sídlo či místo podnikání nebo provozovna musí nutně (bez dalšího) generovat návštěvníky z tzv. široké veřejnosti. Podle prvostupňového správního orgánu za širokou veřejnost rozhodně nelze považovat návštěvy servisních pracovníků, zákazníky a osoby vázané na jejich podnikání. Vždy půjde o osoby, které nebudou přicházet, aniž by o tom vůbec někdo věděl (ve výše uvedeném areálu se nachází lakýrník, stanice měření emisí, ověření tachografů a servis vozidel). Takto definovaný okruh uživatelů přístupu po Pozemcích je příliš malý na to, aby se mohlo jednat o veřejnost ve smyslu „kdokoliv“, proto nelze podle prvostupňového správního orgánu hovořit o široké veřejnosti. Souhlas směřovaný vůči návštěvníkům firem ve výše uvedeném areálu je evidentně pouze souhlasem podmíněným, neboť se z povahy věci vztahuje k relativně omezenému okruhu subjektů (konkrétním zákazníkům), za jasně vymezeným účelem (přijímání služeb); je tedy omezen pouze na osoby, které využívají nebo hodlají využít jejich služeb. Předmětný areál není využíván kýmkoli a kdykoli bez omezení, což je jeden ze znaků obecného užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. To není podle prvostupňového správního orgánu omezeno jen na pracovní dobu, jak je tomu v případě areálu žalobce, ale mělo by se jednat o možnost užívat Komunikaci kdykoliv. Prvostupňový správní orgán uzavřel, že pokud přístup do areálu žalobce neměla veřejnost obecně, ale pouze ti, kdo využívali nebo chtěli využívat služeb poskytovaných v předmětném areálu, navíc jen „v pracovní době“, takový mlčky daný souhlas vlastníka pozemků nemůže založit obecné užívání komunikace, nýbrž jen výprosu ve smyslu § 2198 občanského zákoníku. Znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním tedy nebyl naplněn.
36. Ani s námitkou žalobce, že firmy v jím provozovaném areálu je nutno považovat za veřejnost, se správní orgán neztotožnil. Služby poskytované v areálu provozovaném žalobcem nejsou podle prvostupňového správního orgánu poskytovány bez jakéhokoli omezení komukoliv „z ulice“. Tím, že tento areál je oplocený a je opatřený uzamykatelnou bránou, může si jeho vlastník udržovat kontrolu nad tím, koho do areálu vpustí či nikoli a přístup do něj regulovat. Tomu nasvědčuje mj. existence pojezdové brány opatřené cedulemi „soukromý pozemek – vstup zakázán“ i „objekt střežen kamerovým systémem“. Nejedná se zde o situaci srovnatelnou s přístupem ke škole či do prodejny potravin, který je v daném místě skutečně zájmem celé veřejnosti nebo alespoň její podstatné části. Souhlas návštěvníkům areálu je totiž souhlasem podmíněným, neboť se z povahy věci vztahuje k relativně omezenému okruhu osob (konkrétním zákazníkům), za jasně vymezeným účelem (přijímání služeb). Je tedy omezen pouze na osoby, které využívají nebo hodlají využít služeb poskytovaných žalobcem případně jeho nájemci v předmětném areálu. Takto vymezený souhlas má zároveň i časový aspekt, neboť se vztahuje pouze na dobu konzumace služeb. Nejedná se tedy o souhlas k tomu, aby konzumaci využíval naprosto každý, a to navíc zcela libovolně a kdykoli (tedy např. i v období, kdy je areál pro návštěvníky, resp.

zákazníky uzavřen). To, že Komunikace není užívána kdykoli a kýmkoli, svědčí i samotné tvrzení žalobce, že areál je otevřen pro veřejnost po dobu běžné pracovní doby. Pokud mimo běžnou pracovní dobu nebyl areál otevřen, pak se nemůže jednat o obecné užívání ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

37. Žalobce v podaném odvolání mimo jiné namítal, že Komunikace je užívána veřejně, neboť v rámci nemovitostí žalobce se nacházejí prostory, které jsou užívány jak přímo žalobcem, tak i řemeslníky (či jinými živnostníky) a jejich zákazníky. V areálu žalobce se nachází i stanice měření emisí, prodej vozidel a náhradních dílů, které jsou využívány širokou veřejností a zcela jistě nelze předem určit, kdo konkrétně využije služeb. Žalobce poukázal na argumentaci prvostupňového správního orgánu ohledně prodejny potravin, hospody či kadeřnictví a uvedl, že ji lze vztáhnout i na předmětnou věc. I uvedené provozovny jsou navštěvovány pouze jejich návštěvníky (nejde do nich někdo „jen tak“) a stejně jako ve věci žalobce mají svoje otevírací hodiny, kdy je lze navštívit za účelem využití poskytovaných služeb. V případě žalobce lze rovněž jednotlivé provozovny navštívit v běžných pracovních hodinách, a to i bez předchozího objednání.
38. V napadeném rozhodnutí (str. 14-15) žalovaný uvedl, že je třeba posoudit, zda byl okruh uživatelů z pohledu vlastníka cesty spíše jasně vymezený, či spíše neurčitý. Vycházel přitom ze závěrů uvedených Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14. Uvedl, že Komunikace vznikla v 70. letech minulého století a vždy zpřístupňovala pouze předmětný areál. S tím, jak pokračovala stavební činnost v areálu a docházelo ke vzniku dalších provozoven, okruh uživatelů Komunikace zpřístupňující areál narůstal. Zároveň byl areál v roce 1997 oplocen. Žalovaný souhlasí s tím, že nájemce areálu a jejich zákazníci nelze považovat za širokou veřejnost. To, že se v areálu nyní provozovaném žalobcem nacházejí provozovny různých subjektů (lakýrník, stanice měření emisí, ověření tachografů a servis vozidel) ještě nemusí znamenat, že tyto prostory, které mají být podle žalobce využívány přímo jím, řemeslníky (či jinými živnostníky) a zákazníci, navštěvuje z hlediska vlastníka cesty neurčitý okruh osob. Žalovaný se ztotožnil se závěrem prvostupňového správního orgánu, že za širokou veřejnost nelze považovat návštěvy servisních pracovníků, zákazníků a osob vázaných na jejich podnikání, kdy jde o osoby, které nebudou přicházet, aniž by o tom vůbec někdo věděl (ve výše uvedeném areálu se nachází lakýrník, stanice měření emisí, ověření tachografů a servis vozidel). Souhlas směřovaný vůči návštěvníkům firem ve výše uvedeném areálu je tak souhlasem podmíněným, neboť se vztahuje k relativně omezenému okruhu subjektů (konkrétním zákazníkům), za jasně vymezeným účelem (přijímaná služeb) je tedy omezen pouze na osoby, které využívají nebo hodlají využít jejich služeb, to však nestačí.
39. Dále žalovaný uvedl, že je třeba zkoumat faktickou situaci, tedy míru kontroly vlastníka posuzované cesty nad okruhem osob cestu užívajících, resp. jeho možný přehled o jednotlivých konkrétních osobách, které posuzovanou komunikaci reálně užívaly (nikoli mohly potenciálně užívat), a to prvostupňový správní orgán učinil. Předmětný areál není využíván kýmkoli a kdykoli bez omezení. Areál je oplocen, byl opatřen tabulkami zakazujícími pohyb nepovolaným osobám, je hlídán kamerovým systémem a má vstupní bránu s elektrickým zámkem a zvonkovým tablem pro případné návštěvy. Je sice pravda, že se v areálu nachází provozovny, které z hlediska jejich zaměření, resp. charakteru podnikatelské činnosti generují určité zákazníky, ale to ještě nemusí z pohledu vlastníka cesty představovat neurčitý okruh osob. Pouze samotná skutečnost, že se jedná o klienty nestačí k určení, že byli zároveň veřejností. I z recentní soudní judikatury podle žalovaného

plyne, že pokud by tyto provozovny navštěvoval pouze malý počet osob, a to třeba i pravidelně, mohl si o nich vlastník Komunikace udržovat přehled, a právě to bylo v daném případě stěžejní. To, že se oplocení a brána nenachází na pozemku osoby zúčastněné na řízení jako vlastníka posuzované komunikace, není podstatné, neboť je to sám žalobce (a před tím nejspíš i jeho právní předchůdce), kdo zjevně reguloval a reguluje vstup a vjezd do jím provozovaného areálu. V době svého vzniku sloužila předmětná komunikace pro příjezd do výrobního areálu (sušárna píce, výrobní chipsů apod.). Zástupce společnosti ZEVOS a.s. sice v rámci svědecké výpovědi uvedl, že „mohl tam přijít kdokoli, kdo potřeboval využít služby naší společnosti“, ale to ještě neznamená, že tomu tak skutečně bylo. Nelze vyloučit, že do areálu mohly tehdy vstoupit nebo přijet i osoby odlišné od uvedené společnosti, je však velmi nepravděpodobné, že k tomu měly v případě výrobního areálu reálné důvody. Také námitku, že v daném případě je možné použít argumentaci ohledně prodeje potravin, hospody či kadeřnictví z hlediska veřejného přístupu k nim shledal žalovaný jako nedůvodnou. Podstatné je, zda si byl vlastník cesty schopen udržet kontrolu nad tím, kdo předmětnou komunikaci reálně užíval k přístupu či příjezdu k uvedeným provozovnám, dříve k sušárně píce a výrobně chipsů. V daném, případě byl právním předchůdcem žalobce a později samotným žalobcem vstup a příjezd do areálu regulován, čemuž odpovídá i to, že sám žalobce uvedl, že má definováno, kdy je možné do areálu vstoupit a využít nabízených služeb a kdy nikoli.

40. Krajský soud uvážil o předmětné věci následovně. Mezi zúčastněnými stranami není sporné, že osoba zúčastněná na řízení (jako stávající vlastník) ani předchozí vlastník Komunikace neposkytli výslovný souhlas s jejím veřejným užíváním. Žalobce napadá závěr správních orgánů, že nebyl poskytnut ani konkludentní souhlas, resp. že se jednalo o pouhou výprosu.
41. Rozdíl mezi výprosou a konkludentním souhlasem s obecným užíváním pozemku ve smyslu zákona o pozemních komunikacích spočívá v tom, zda vlastník trpěl užívání svého pozemku jednou osobou či úzkým uzavřeným okruhem osob, anebo zda toleroval užívání pozemku neuzavřeným okruhem osob, o němž neměl přesný přehled a ani nad ním neměl kontrolu. Okruh osob je tedy stěžejní pro určení, zda jde o výprosu – tedy soukromoprávní povolení vlastníka k užívání cesty bez úplaty konkrétnímu okruhu osob, které lze kdykoli odvolat, nebo již veřejné věnování k užívání neurčitěmu okruhu osob – tedy komukoli, které již odvolat nelze a vlastník je povinen takové užívání strpět tak dlouho, jak dlouho existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozlišení je důležité náležitě zkoumat a závěr o něm dostatečně odůvodnit, jelikož vlastnické právo nelze omezit bez náhrady a k tomuto omezení může dojít pouze se souhlasem vlastníka, resp. postačí, že vlastník neprojeví kvalifikovaný nesouhlas (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54, a v něm odkazovaná judikatura).
42. Při zjišťování konkludentního souhlasu nelze vycházet z hypotetické situace, že prakticky kdokoli mohl cestu využít, nýbrž pouze ze situace reálné. Konkludentní souhlas vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním lze dovodit pouze v případě, že je komunikace skutečně užívaná veřejností. Pokud totiž komunikace užívaná není, nemá její vlastník důvod projevovat svůj nesouhlas (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22; a ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Lze tak zohlednit jen to, které všechny osoby cestu skutečně využívaly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54). V případech, kdy vlastník nemohl v době nesvobody před rokem 1989 projevovat nesouhlas s veřejným užíváním cesty z důvodu nuceného omezení jeho vlastnického práva, mohl tak učinit bezprostředně po roce 1989

(srov. rozsudky ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS; a ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48).

43. K tomu, aby bylo možné dovodit konkludentní souhlas vlastníka nebo některého z předchozích vlastníků Komunikace s jejím veřejným užíváním, je tedy nutné prokázat, že tuto cestu skutečně užívala veřejnost a její (tehdejší) vlastník takovému užívání delší dobu nebránil či s ním aktivně neprojevoval nesouhlas, ačkoliv takovou možnost měl. K prokázání těchto skutečností pak mohou posloužit například (ovšem nikoliv výhradně) svědecké výpovědi pamětníků či předchozích vlastníků sporné cesty. Výjimku z výše uvedeného představují do jisté míry cesty, které jsou veřejně užívány „od nepaměti“ a z důvodu naléhavé komunikační potřeby. U takových cest objektivně není možné prokázat, zda některý z jejich vlastníků v minulosti s takovým užíváním souhlasil, vzhledem k dlouhodobému užívání těchto cest veřejností se proto souhlas vlastníka presumuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS). O takovou cestu se však v nynější věci nejedná, neboť nyní posuzovaná sporná cesta vznikla teprve v 70. letech minulého století, a není tak užívána „od nepaměti“.
44. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 51/2023-54 uvedl, že není vyloučeno, aby veřejnost tvořil i malý okruh osob, pokud je již tento okruh pro vlastníka cesty neurčitý. Při posuzování souhlasu vlastníka s veřejným užíváním komunikace totiž není podstatné, zda je okruh uživatelů komunikace objektivně neurčitý. Podstatné je, zda má vlastník přehled o jednotlivých osobách, které komunikaci skutečně užívají, a zda má nad okruhem uživatelů komunikace kontrolu. Pokud vlastník strpí to, že jeho cestu užívají (z jeho pohledu) cizí osoby a on sám nemá kontrolu nad tím, kdo cestu použije, pak konkludentně souhlasí s obecným užíváním dané cesty veřejností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2025, č. j. 21 As 61/2025, bod 68).
45. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 29. 1. 2026, č. j. 22 As 40/2025-49, bod 33, uvedl: *„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, č. j. 7 As 70/2018-60, bod 50).“*
46. Dále správní orgány ve vztahu používání Komunikace výslovně jen k vjezdu do areálu žalobce bez opory v zákonné úpravě či v aktuální judikatuře dovodily, že zákazníky žalobce, nájemce areálu a jejich zákazníky nelze považovat za veřejnost ve smyslu „kdokoliv“. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu však plyne, že k učinění závěru o veřejném užívání cesty je klíčové zkoumat faktickou situaci, tedy míru kontroly vlastníka posuzované cesty nad okruhem osob cestu užívajících, resp. jeho možný přehled o jednotlivých konkrétních osobách, které cestu reálně užívaly.
47. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že z recentní soudní judikatury plyne, že pokud by provozovny navštěvoval pouze malý počet osob, a to třeba i pravidelně, mohl si o nich vlastník komunikace udržovat přehled, a právě to bylo v daném případě stěžejní. Stejně tak prvostupňový správní orgán uvedl, že okruh uživatelů přístupu po předmětných pozemcích

je příliš malý na to, aby se mohlo jednat o veřejnost. Závěr o malém počtu návštěvníků areálu či případné pravidelnosti návštěv je zcela bez důkazní opory. Ve správním spise se nenachází nic, z čeho by bylo možné dovodit např. kolik osob Komunikaci užívalo, jak často, v jakém období, ani zda bylo možné tyto osoby identifikovat. Není tak zřejmé, na základě čeho správní orgány učinily závěr o malém počtu osob či pravidelnosti návštěv. Nadto veřejnost může tvořit i malý okruh osob, pokud je již tento okruh pro vlastníka cesty neurčitý. Pokud tedy provozovny generují zákazníky a další osoby vázané na jejich podnikání, což správní orgány výslovně připouští, měly hodnotit, zda je okruh těchto osob proměnlivý či předem určitelný. To správní orgány neučinily. Správní orgány se zaměřily pouze na povahu podnikatelské činnosti v areálu, avšak již nikoli na to, zda vlastník Komunikace měl faktickou možnost kontrolovat, kdo cestu užívá.

48. Prvostupňový správní orgán konstatoval, že souhlas směřovaný vůči návštěvníkům firem v areálu je podmíněný, neboť se vztahuje k omezenému okruhu subjektů (konkrétním zákazníkům). Tento závěr žalovaný nijak nekorigoval. Ve správních rozhodnutích však chybí srozumitelná úvaha, jakým způsobem si současný či předchozí vlastník udržoval přehled o osobách užívajících Komunikaci. Tato úvaha je přitom zásadní, neboť Komunikace (kromě jiného, jak vyplynulo z jednání před soudem) sloužila jako přístup do areálu využívaného různými subjekty k podnikání a osoby, které chtěly využívat služby v areálu, do něj mohly vstupovat. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 22 As 40/2025-49 zákazníci a dodavatelé zpravidla tvoří širší veřejnost bez možnosti kontroly vlastníka pozemku (komunikace), kdo konkrétně a za jakým účelem na pozemek (komunikaci) vstupuje. Úvaha žalovaného, že si vlastník Komunikace i přes povahu provozu v areálu mohl v daném případě udržovat přehled o jeho uživatelích (konkrétních zákaznících), tak postrádá jakékoli bližší odůvodnění ale i jakoukoli skutkovou oporu.
49. Nepřezkoumatelná je i úvaha správních orgánů, že návštěvníci provozoven v areálu žalobce nepředstavují veřejnost, zatímco návštěvníci prodejny potravin, hospody či kadeřnictví ano. Správní orgány dostatečně jasně nevysvětlily, v čem přesně má spočívat rozdíl, a proč by zákazníci servisu vozidel, stanice měření emisí či lakovny neměli být považováni za veřejnost, ačkoliv i oni přicházejí za účelem využití poskytovaných služeb a jejich okruh může být stejně tak proměnlivý a předem neurčitelný jako v případě provozoven uváděných správními orgány. Stejně jako v případě prodejny či kadeřnictví přichází pouze ti, kdo chtějí využít služeb – přesto jsou v jednom případě považováni za veřejnost a v druhém nikoli. Taková úvaha je nelogická a bez opory v zákoně i aktuální judikatuře.
50. Provozní doba areálu, resp. otevírací hodiny jednotlivých provozoven, **nemůže sama o sobě vyloučit existenci veřejného užívání Komunikace**, neboť časová omezení přístupu jsou běžná i u provozoven, které jsou nepochybně přístupné veřejnosti (např. prodejny potravin, kadeřnictví, autoservisy či restaurace). **Časová omezení přístupu nejsou překážkou veřejného užívání**, pokud je okruh uživatelů z pohledu vlastníka Komunikace **neurčitý a nekontrolovatelný**. Je třeba posuzovat **skutečný okruh uživatelů Komunikace** a kontrolu vlastníka Komunikace, kdo po jeho pozemcích jezdí či chodí.
51. Za nelogickou a nepřezkoumatelnou je třeba považovat i úvahu správních orgánů, že existenci kontroly vlastníka Komunikace lze dovodit z oplocení areálu a cedulí umístěných na bráně. Oplocení a cedula se nacházejí až za Komunikací, tedy na pozemcích žalobce, nikoli na pozemcích osoby zúčastněné na řízení. Tyto prvky upravují vnitřní režim areálu, nikoli režim na Komunikaci samotné. Z existence oplocení či cedulí na cizím pozemku nelze dovozovat kontrolu vlastníka Komunikace nad užíváním jeho pozemků.

52. Závěr o neposkytnutí konkludentního souhlasu tak správní orgány postavily na nesprávných úvahách nebo na úvahách, které nejsou odůvodněné skutkovými zjištěními.
53. Správní orgány musí konkrétně zjistit, zda měl současný či předchozí vlastník Komunikace faktickou možnost kontrolovat, kdo cestu užívá a zda této možnosti i reálně využil.
54. Krajský soud k tomu poznamenává, že je povinností správních orgánů poskytnout účastníkům řízení přiměřené poučení o jejich procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu), mezi něž jistě patří také zvýšená míra povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní v deklaratorním správním řízení. Pokud žalobce tvrdil, že Komunikaci užívají zákazníci provozoven areálu, tím v obecné rovině splnil svou povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti stran obecného užívání komunikace. Pokud by správní orgány dospěly k závěru, že jeho tvrzení není dostatečně určité a že pro své tvrzení nenavrl žádné důkazy, bude na správních orgánech, aby o tom žalobce poučily (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 51/2023). V dané věci nesvědčí nic o tom, že původní vlastníci Pozemků vyvíjeli aktivní odpor proti užívání Pozemků k přístupu k nemovitostem v areálu. Nic nesvědčí ani o aktivním projevování nesouhlasu vlastníka komunikace s jejím obecným užíváním veřejností po vzniku nových provozoven v areálu, resp. ne dříve než v roce 2012.
55. Námitka, že správní orgány neměly vycházet z občanského zákoníku (89/2012 Sb.) a aplikovat institut výprosy – není podstatná. Stěžejní je posouzení otázky souhlasu vlastníka Komunikace s jejím obecným užíváním (viz shora).

#### V. Závěr a náklady řízení

56. Krajský soud na základě všech výše uvedených skutečností a úvah shledal žalobu důvodnou, neboť z pohledu přezkumu zákonnosti napadené rozhodnutí žalovaného neobstojí. V dalším řízení žalovaný zjištěné vady napraví, příp. zajistí jejich napravení. Vázán je ve smyslu ust. § 78 odst. 5 s.ř.s. shora vysloveným názorem soudu.
57. Procesně úspěšný žalobce má v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. nárok na náhradu nákladů řízení, které v daném případě představuje zaplacený soudní poplatek 3 000 Kč a náklady právního zastoupení za 2 úkony právní služby (převzetí věci, sepsání žaloby) po 3 100 Kč, 2 úkony právní služby po 4 620 Kč (replika, účast u jednání) a 2 režijní paušály po 300 Kč a 2 režijní paušály po 450 Kč, v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., ve znění do 31. 12. 2024 a od 1. 1. 2025, cestovné motorovým vozidlem právního zástupce žalobce ve výši celkem 3 806 Kč (trasa Praha – Brno a zpět, celkem 450 km, ø spotřeba 7,5 l/100 km motorové nafty při ceně 34,10 Kč/1 l), parkovné dne 23. 4. 2026 – 200 Kč, náhrada za ztrátu času, 2x pět půlhodin – 1 500 Kč dne 23. 4. 2026, § 14 odst. 3 cit. vyhlášky, plus DPH z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce (4 714 Kč).
58. Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou by jí uložil soud (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025), nemá na náhradu nákladů řízení právo.

#### Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 23. 4. 2026

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu