



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Mgr. L. Č.**, zastoupený JUDr. Pavlem Nasisem, advokátem se sídlem Sokolská třída 21, Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy**, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ALL-ECK s.r.o.**, se sídlem 28. října 438/219, Ostrava, zastoupená Mgr. Matějem Kopřivou, advokátem se sídlem 28. října 438/219, Ostrava, **II) statutární město Ostrava**, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2022, č. j. SMO/167689/22/OD-Tur, o kasační stížnosti žalobce proti výrokům I. a II. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2023, č. j. 22 A 33/2022-106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Statutární město Ostrava, Úřad městského obvodu Poruba (dále „ÚMO Poruba“ či „prvoinstanční správní orgán“) v pořadí třetím rozhodnutím rozhodlo o tom, že na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v k. ú. P., obec O., se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace (všechny dále uváděné pozemky se nachází v tomtéž k. ú.) a dále, že brána a oplocení nejsou pevnou překážkou umístěnou bez povolení na pozemní komunikaci. Toto rozhodnutí (dále „prvoinstanční rozhodnutí“) pak na základě žalobcova odvolání aproboval žalovaný shora označeným rozhodnutím, proti kterému brojil žalobce žalobou (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] Žalobu Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil žalobnímu bodu, v němž žalobce tvrdil systémovou podjatost všech úředních osob prvoinstančního správního orgánu. Pojem systémová podjatost vykládá judikatura jinak, než jak ho chápe žalobce. Krajský soud konstatoval, že vyjádření vedoucího tohoto odboru nemohlo zpochybnit nepodjatost všech zaměstnanců prvoinstančního správního orgánu. Podle krajského soudu nebyly v posuzovaném případě dány ani jiné okolnosti prokazující mimořádné riziko systémové podjatosti.

[3] Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám namířeným proti posouzení nepodjatosti konkrétních úředních osob. Žalobní tvrzení měl za nedostatečně konkrétní na to, aby je mohl věcně posoudit. Krajský soud nemůže námitky za žalobce domýšlet. Jmenovitě žalobce brojil pouze proti rozhodnutím o námitkách podjatosti Bc. P. a Ing. G. Ve vztahu k Bc. P. krajský soud uvedl, že žalobce pouze konstatoval, že prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno podjatou osobou, aniž své výhrady konkretizoval. Taková námitka nicméně nedává soudu prostor pro relevantní přezkum. Krajský soud pochybnosti o zákonnosti postupu prvoinstančního správního orgánu v tomto ohledu neměl. Ve vztahu k podjatosti Ing. G. krajský soud nepřisvědčil žalobcově námitce, že rozhodnutí o námitce podjatosti vydané tajemnicí ÚMO Poruba a navazující odvolací rozhodnutí měla být přezkoumána žalovaným v napadeném rozhodnutí. Krajský soud měl za prokázané, že o této námitce podjatosti bylo řádně a přezkoumatelně rozhodnuto ve dvou stupních a žaloba neobsahuje konkrétní věcné námitky vůči tomuto rozhodnutí. Žalobcův návrh, aby byly provedeny k důkazu jím předložené listiny (přílohy k podáním z roku 2016), krajský soud označil za nedostatečně specifikovaný, protože mu nevyhověl.

[4] Za nedůvodné krajský soud označil námitky žalobce týkající se nepřislušnosti prvoinstančního správního orgánu k vydání prvoinstančního rozhodnutí. Konstatoval, že dle organizační struktury ÚMO Poruba je silniční správní úřad součástí odboru dopravy. Obecně závaznou vyhláškou č. 14/2023, Statut města Ostravy (dále „statut“), je přenesená působnost v této agendě svěřena všem městským obvodům. Jejich vnitřní členění na odbory je výrazem vnitřní organizační struktury úřadu. Při posuzování pravomoci k vydání prvostupňového rozhodnutí je na ÚMO Poruba potřeba nahlížet jako na celek. Krajský soud se opřel mj. o rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2023, č. j. 2 As 218/2022-52, podle kterého nemá zařazení do konkrétního odboru s věcnou příslušností správního orgánu nic společného. Byť se oprávnění k provádění úkonů správního orgánu v řízení zpravidla řídí vnitřními předpisy tohoto orgánu, je třeba respektovat i možnost udělení tohoto oprávnění *ad hoc* vedoucím správního orgánu. Bc. P. (dále také „pověřená úřední osoba“) byla pověřena k vedení řízení pověřením vydaným tajemnicí ÚMO Poruba, a to na základě objektivního důvodu – pro vyloučení předešlé oprávněné úřední osoby pro podjatost. Vedoucí odboru výstavby a životního prostředí se – v rozporu s tvrzením žalobce – oprávněnou úřední osobou nestal. Přímo nadřízenou pověřené úřední osoby se totiž na základě rozhodnutí o pověření stala tajemnice ÚMO Poruba. Žalobce žádné důvody ukazující nadkritickou míru systémového rizika podjatosti neuvedl.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, podle níž prvoinstanční správní orgán porušil povinnost se řídit závazným právním názorem žalovaného tím, že prvostupňové rozhodnutí obsahově odpovídá předchozímu rozhodnutí, které bylo zrušeno v odvolacím

pokračování

řízení. Krajský soud k tomu zdůraznil, že prvoinstanční správní orgán byl vázán výlučně v tom ohledu, že rozhodnutí muselo být zrušeno z důvodu vyloučení oprávněné úřední osoby, která jej vyhotovila, pro podjatost. Také formálně nejsou obě rozhodnutí totožná, neboť už jejich rozsah se liší o 19 stran. Převzetí závěrů ze zrušeného rozhodnutí však krajský soud nepovažoval za problematické.

[6] Žalobce před krajským soudem neuspěl ani s tvrzením, že se prvostupňový správní orgán při novém projednání věci nezabýval řadou jeho námitek, které musel znovu uplatnit v odvolání. Krajský soud zdůraznil, že pokud žalobce připouští, že všechny námitky žalovaný následně v odvolacím řízení vypořádal, nemohl být na svých právech v tomto směru zkrácen. K porušení zásady dvojinstančnosti nedošlo. Podáním žalobce, ač jsou označovány za nadměrně obsáhlá a opakující se, byla ze strany prvoinstančního správního orgánu přesto věnována maximální pozornost.

[7] Dále se krajský soud zabýval argumentací žalobce k naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace (přehledně jsou shrnuty níže v bodě 61). Žalobci se nepodařilo zpochybnit přesvědčivý a podložený závěr správních orgánů, že nebyl naplněn už první znak, tj. stálost a patrnost dopravní cesty v terénu. V severní části pozemku parc. č. XA a na pozemku parc. č. XD není podle leteckých snímků zřetelná jakákoliv cesta. Ani z výpovědí svědků Ing. A. a D. Č. nelze stálost a patrnost dopravních cest v terénu prokázat. Ojedinelé letecké snímky nebo fotografie s vyjetými kolejiemi k doložení patrnosti cesty v terénu nestačí. Tyto závěry správních orgánů krajský soud označil za dostatečně konkrétní, vycházející z jednoznačně identifikovaných důkazů. Naopak tvrzení žalobce, že užívání dopravní cesty chodci a silničními vozidly bylo prokázáno svědecky, je nekonkrétní, neboť neuvedl jmenovitě, o jakého svědka mělo jít.

[8] Krajský soud aproboval také způsob, jakým správní orgány vyhodnotily naplnění druhého znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Souhlasil se závěry správních orgánů ohledně možnosti spojení domu ve spoluvlastnictví žalobce s n. S. p. b. a sjezdu z něj. Souhlasil také s tím, že snadnější přístup k nemovitosti lze zajistit terénními úpravami, případně za užití veřejnoprávního povolení. Potenciální technické a administrativní obtíže při realizaci vjezdu pro motorová vozidla k nemovitosti označil krajský soud za hypotetické. Jedná se navíc o soukromou záležitost spoluvlastníků domu, nikoli o otázku veřejného subjektivního práva.

[9] Stěžovatel neuspěl ani s námitkami brojícími proti vyhodnocení třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud uvedl, že stěžovatel neoznačil žádné konkrétní listinné důkazy ani svědky, z jejichž výpovědí by mohla být prokázána existence konkludentního souhlasu vlastníka pozemku v trase tvrzené komunikace s jeho obecným užíváním. Absence souhlasu byla podle krajského soudu správními orgány zjištěna nade všechnu pochybnost. Bylo prokázáno, že veřejnost pozemek neužívá, lokalita je uzavřeným soukromým prostorem.

[10] Krajský soud se ztotožnil také s tím, jak správní orgány vyhodnotily čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace – existenci nutné komunikační potřeby. Žalobní tvrzení k tomuto znaku měl krajský soud za vypořádané svým odůvodněním vztahujícím se k druhému znaku. Dodal, že občasné jednorázové využití přístupu na pozemek žalobce přes

pozemek parc. č. XA je pouhou výjimkou, která nevytváří pravidlo. Žalobcem namítané procesní pochybení úřední osoby spočívající v neinformování žalobce o pořízení fotografií na místě a absenci protokolu o tomto úkonu nemohlo podle krajského soudu představovat takovou vadu řízení, jež by mohla způsobit nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí (v žalobě netvrdil, že by obsah fotek byl v rozporu se skutkovým stavem). Krajský soud s ohledem na obecnost žalobní argumentace neměl za problematické ani to, že se posouzení jednotlivých definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace v rozhodnutích správních orgánů prolíná.

[11] Závěr správních orgánů, že řešená lokalita není veřejným prostranstvím, krajský soud aproboval. Konstatoval navíc, že stěžovatelova argumentace vztahující se k této problematice se mýjí s podstatou posuzované právní otázky.

[12] Žalobce dále v obecnosti tvrdil, že žalovaný dostatečně nezdůvodnil, proč neprovedl důkazy, jež mu navrhl. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o něm neexistují žádné důvodné pochybnosti a další dokazování by bylo nadbytečné. Prvoinstanční správní orgán provedl dokazování v nadstandardní šíři. Pouhý soupis důkazů bez argumentů, jak jejich neprovedení žalobce zkracuje na jeho právech, neumožnil krajskému soudu bližší hodnocení tohoto následku.

[13] Krajský soud nepřisvědčil ani obecné žalobní argumentaci, jíž žalobce brojil proti hodnocení důkazů ze strany žalovaného. V závěru rozsudku se pak krajský soud zabýval zpochybněním grafického znázornění všech údajných cest, které vypracoval prvoinstanční správní orgán. Žalobce poukazoval na to, že prvoinstanční správní orgán podklad neoznačil datem ani zdrojem pořízení. Namítal rovněž, že jím doložené důkazní prostředky jsou do spisu vloženy v podobě nekvalitních kopií opatřených popisky podle libovůle prvoinstančního správního orgánu. Krajský soud popisky označil za pomocné „technikálie“ napomáhající lepší orientaci ve skutkovém stavu. Žalobce zabíhá ve svých výtkách do naprostých marginálií. Jeho subjektivní názor podle soudu nemůže znevěrohodnit závěry správních orgánů o nenaplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

[14] Obsáhlé argumentaci žalobce brojící proti závěrům správních orgánů týkajícím se historie sporné cesty ve směru sever-jih krajský soud rovněž nepřisvědčil. Vyložil tvrzení žalobce jako snahu zmírnit význam důkazu představovaného jeho korespondencí z roku 1991 se státním podnikem působícím na pozemku parc. č. XA, v němž tento státní podnik stěžovateli umožnil průjezd pozemkem výlučně *ad hoc* po předchozím ohlášení, s cílem zamezit pohybu jiných osob. To vylučuje stálost komunikace i veřejné užívání. Žalobcova tvrzení nemohou závěry správních orgánů nijak vyvrátit.

[15] Podklady obsažené ve správních spisech jsou podle krajského soudu velmi obsáhlé a nadmíru dostatečné pro přezkoumání napadeného rozhodnutí i řízení, které jeho vydání předcházelo. Další důkazy tedy nebyly provedeny pro nadbytečnost.

II. Argumentace účastníků řízení

[16] Proti v záhlaví označenému rozsudku v rozsahu výroků I. a II. (dále „napadený rozsudek“) žalobce (dále „stěžovatel“) brojil kasační stížností z důvodů, které podřadil pod

pokračování

§ 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Jeho kasační argumentace je velmi obsáhlá, málo přehledná a na několika místech se opakuje. Její části, které míří přímo proti rozhodnutím správních orgánů, NSS ani podrobně nerekapituluje, neboť nejsou přípustnými kasačními námitkami (ty v souladu s § 103 odst. 1 ve spojení s § 104 odst. 4 s. ř. s. musí směřovat proti rozsudku krajského soudu, který je nyní předmětem přezkumu; viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, bod 5).

[17] Stěžovatel v první řadě namítal, že prvostupňové rozhodnutí vydal nepřislušný odbor prvoinstančního správního orgánu, resp. že je vydala neoprávněná úřední osoba. Neztotožnil se přitom se závěry krajského soudu vycházejícími z rozsudku NSS č. j. 2 As 218/2022-52. V čl. 23 písm. b) statutu se sice uvádí, že úkoly spadající do přenesené působnosti jsou svěřeny všem městským obvodům. Podle § 102 odst. 2 písm. f) a § 109 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále „obecní zřízení“), je však zřizování odborů a oddělení pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu vyhrazeno radě obce, nikoli tajemníkovi. Vyhradila-li rada městského obvodu Poruba pravomoc silničního správního úřadu odboru dopravy a údržby komunikací, není tajemnice (ani jiná úřední osoba) oprávněna pravomoc přenést na jiný odbor. Úřednice, kterou tajemnice pověřila k vedení řízení, byla zařazena do odboru, který nevykonává přenesenou působnost silničního správního úřadu (rozhodnutí vydal odbor výstavby a životního prostředí). To považuje stěžovatel za hrubý zásah do kompetencí odboru dopravy a údržby komunikací ÚMO Poruba. Pokud by o jeho věci rozhodoval někdo jiný, není vyloučeno, že by měl odlišný pohled. To, aby ve věci rozhodoval jiný odbor, je podle stěžovatele přípustné pouze tehdy, rozhodla-li by o tom rada městského obvodu Poruba. Stěžovateli však není známo, že by k tomuto došlo. Krajský soud měl vyhovět stěžovateli návrhu, aby si vyžádal rozhodnutí rady městského obvodu Poruba, kterým byly rozděleny kompetence jednotlivým útvarům úřadu, a kvůli nesprávnému postupu rozhodnutí zrušit.

[18] Stěžovatel je přesvědčen, že vedoucím správního orgánu je ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „s. ř.“), vedoucí odboru, kterému byla činnost silničního správního úřadu svěřena podle § 102 odst. 2 písm. f) a g) obecního zřízení, nikoli tajemník. Právě on radě obce za výkon přenesené působnosti odpovídá. Vyplývá to podle stěžovatele i z toho, že v řízení byl nadále aktivní také úředník, který byl pověřen vedoucím odboru, nikoli tajemníkem ÚMO Poruba.

[19] Oprávnění tajemnice pověřit úřednici z jiného odboru výkonem příslušné agendy mohlo vyplývat výlučně z organizačního řádu ÚMO Poruba. Ten si však krajský soud nevyžádal a nekriticky vzal za správné tvrzení žalovaného. Stěžovatel organizační řád ÚMO Poruba nemá k dispozici. Analogicky však odkázal na veřejně dostupný organizační řád Magistrátu města Ostravy, podle kterého jsou správní řízení oprávněny provádět úřední osoby ve smyslu § 15 odst. 2 s. ř., kterými jsou vedoucí úředníci, v případě jejich nepřítomnosti jejich pověření zástupci. Ostatní úředníci jsou oprávněnou úřední osobou na základě a v rozsahu pověření vydaného vedoucím odboru. Stěžovatel předpokládal, že totožně je tato otázka upravena také v organizačním řádu ÚMO Poruba. Dále odkázal na organizační řád Úřadu městského obvodu Slezská Ostrava, podle kterého je přenesená působnost v rozsahu svěřeném městskému obvodu statutem rovněž svěřena konkrétnímu odboru, nikoli celému úřadu městského obvodu. Ačkoli je podle tohoto organizačního řádu

vedoucím úřadu tajemník, mohou být úřední osoby pověřeny v souladu s § 15 odst. 2 s. ř. pouze vedoucím odboru. Na základě pověření tajemníka jsou dále zaměstnanci úřadu oprávněni podepisovat pouze rozhodnutí vydaná odborem, do kterého jsou zařazeni. Tím je podle stěžovatele garantováno, že nebudou zasahovat do kompetencí jiných odborů.

[20] Podle stěžovatele nelze na nyní posuzovanou věc aplikovat závěry rozsudku č. j. 2 As 218/2022-52. Úřednice, která řízení vedla, totiž nebyla vedením řízení pověřena neprodleně poté, co byla pro podjatost vyloučena původní oprávněná úřední osoba (stalo se tak s odstupem bezmála roku a půl).

[21] Zároveň stěžovatel připomněl, že statutární město Ostrava – městský obvod Poruba ve svém vyjádření uvedlo, že vnímá jako jediný příslušný orgán k výkonu pravomoci silničního správního úřadu odbor komunálních služeb ÚMO Poruba, nikoli odbor výstavby a životního prostředí. Poukázal rovněž na to, že ve dvou rozhodnutích prvoinstančního správního orgánu vydaných v řešeném řízení bylo uvedeno, že věcně a místně příslušným správním orgánem je výlučně odbor komunálních služeb. Samy úřednice tak sdílí názor žalobce. V levém horním rohu prvostupňového rozhodnutí je však uveden (nesprávný) odbor výstavby a životního prostředí. Nesouhlasil přitom s názorem krajského soudu, že se nejedná o zákonnou a právně závaznou součást rozhodnutí. Na str. 3 odůvodnění se uvádí, že řízení vedl věcně nepřislušný stavební úřad, který k tomu používal svůj informační systém VERA. Stěžovatel uzavřel, že prvostupňové rozhodnutí vydal nepřislušný odbor ÚMO Poruba.

[22] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že krajský soud dostatečně neodůvodnil závěr, že byla úřednice vyřizující stěžovatelovu věc pověřena k vedení správního řízení. Pověření se totiž podle něj vztahovalo výlučně k podepisování případných mezitímních písemností a rozhodnutí, případně rozhodnutí ve věci. Úřednice tak nebyla podle něj řádně pověřena k vydání či vyhotovení prvostupňového rozhodnutí. Pochybení krajského soudu shledává v tom, že si neověřil, k čemu byla Bc. P. pověřena, a nevyžádal si vnitřní předpisy pro toto ověření.

[23] Stěžovatel pokračoval námitkami k části napadeného rozsudku, v níž krajský soud nepřisvědčil jeho tvrzení, že je nepřípustné, aby byly přejímány závěry z rozhodnutí vyhotoveného úřední osobou vyloučenou pro podjatost. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud zlehčuje závažnost podjatosti oprávněné úřední osoby. Rozhodnutí bylo podle něj zrušeno ne z důvodu jejího vyloučení, ale kvůli jeho nezákonnosti způsobené neschopností oprávněné úřední osoby nestranně rozhodnout pro její nepřátelský vztah k účastníkům řízení. Podle stěžovatele nebyl prvoinstanční správní orgán vázán jen tím, že nové rozhodnutí musí vydat jiná úřední osoba. Žalovaný jej totiž zavázal rovněž k tomu, aby případné oprávněné námitky vypořádal v rámci dalšího dokazování. Žádné dokazování však v dalším řízení neproběhlo, námitky do nového rozhodnutí zapracovány nebyly. Pověřená úřední osoba naopak připustila, že námitky žalobce považuje za záměrné zahlcování spisu. Stěžovatel opakuje, že pověřená úřední osoba nemohla opsat závěry, k nimž dospěla dříve vyloučená oprávněná úřední osoba; v jeho věci nebylo nestranně rozhodnuto.

[24] Stěžovatel dále rozporoval posouzení nepodjatosti Ing. G. Při tom vycházel žalovaný z dokumentu, který si opatřil až v odvolacím řízení. Stěžovatel tak neměl možnost se

pokračování

vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Krajský soud nevyvrátil stěžovatelovo tvrzení, že usnesení týkající se nepodjatosti Ing. G. je platné pouze ve správním řízení, v němž bylo vydáno.

[25] Vedle toho namítal stěžovatel nesprávné vyhodnocení systémové podjatosti. Krajský soud dospěl k tomu, že stěžovatelova námitka podjatosti nebyla směřována vůči celému úřadu, ale pouze vůči Ing. R., vedoucímu odboru výstavby a životního prostředí. Součástí spisu však není rozhodnutí, kterým bylo řádně rozhodnuto o nepodjatosti této úřední osoby. Krajský soud měl proto napadené rozhodnutí podle stěžovatele zrušit.

[26] Stěžovatel byl členem petičního výboru petice, již občané brojili proti záměru městského obvodu prodat pozemek parc. č. XD. Krajský soud nevyloučil, že úřední osoby jsou vázané svým zaměstnaneckým poměrem k tomu, aby došlo k bezproblémovému prodeji pozemku. Neodůvodnil, zda stěžovatelovo aktivní působení v petičním výboru a vystupování na zastupitelstvu nemohlo zapříčinit nepřátelský přístup úředních osob. Tento stav podle stěžovatele objektivně existuje, což dokládá vyloučení Bc. B. a Bc. V., zrušení rozhodnutí vydaného Bc. B., postup Ing. G. v řízení, případně vyjádření Bc. P., která uvedla, že stěžovatel záměrně zatěžuje prvoinstanční správní orgán různými dokumenty. Krajský soud nezpochybnil ani veřejně prezentovaný zájem obce na prodeji pozemku parc. č. XD. Nezabýval se dostatečně tím, zda mohlo mít řízení o sporné komunikaci vliv na bezproblémový prodej tohoto pozemku

[27] Následně stěžovatel rozporoval závěry napadeného rozsudku týkající se naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud podle něj nesprávně přisvědčil správním orgánům, že nedošlo k naplnění *prvního znaku* – stálosti a patrnosti cesty v terénu. Uvedl, že prvostupňový správní orgán musel před zahájením správního řízení dojít k závěru, že na pozemku parc. č. XA cesta existuje, a to už jen z toho důvodu, že účastníkům zaslal oznámení o zahájení řízení ve věci odstranění pevné překážky z pozemní komunikace na tomto pozemku.

[28] Krajský soud konstatoval, že prvostupňový správní orgán opřel svůj závěr ohledně toho, že na pozemcích parc. č. XA a XD není zřetelná komunikace, o letecké snímky z let 1950-2018 založených ve správním spise. Stěžovatel však v žalobě upozorňoval na nedostatečnou ostrost těchto snímků a potřebu porovnat jejich obsah s detaily z fotografií pořízených při místním šetření. Správní orgán při místním šetření popsal, že v severní části je cesta nepevněná, hliněná. Je proto logické, že při špatném rozlišení leteckých snímků nemusí být zřetelná. Krajský soud se dostatečně nevyjádřil k průkaznosti leteckých snímků, kterými správní orgány dokládaly neexistenci cesty. Kvalitu snímků šlo podle stěžovatele dokázat snadno, měly by na nich totiž být vidět haly sběrný surovin z 80. let. Správní orgány s odkazem na přítomnost hal konstatovaly, že lokalita byla v té době fyzicky uzavřeným prostorem. Krajský soud se ale existencí hal a oplocení nezabýval a neuvedl, proč by haly nemohly dokazovat kvalitu leteckých snímků. Ta tak nebyla potvrzena, a nelze o ně opírat závěr o nezřetelnosti cesty na obou pozemcích. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že ojedinělé letecké snímky nebo fotografie s vyjetými koleji nedokazují existenci cesty. Při posuzování naplnění prvního znaku totiž hraje roli pouze stálost a patrnost dopravní cesty.

[29] Dále stěžovatel brojil proti tomu, že krajský soud aproboval závěr správních orgánů, že ze svědeckých výpovědí Ing. P. A. a D. Č. nelze prokázat stálost a patrnost dopravní cesty, aniž by zdůvodnil, proč se žalovaný vyjádřil takto obecně. Upřesnil současně, že svou žalobní argumentací chtěl demonstrovat, že navrhl i další svědky, jejichž výpovědi by mohly patrnost a stálost komunikace v terénu doložit, k jejich výsledku však bez přesvědčivého odůvodnění nedošlo. Ke konstatování soudu, že trasa sporné komunikace se v průběhu doby měnila, stěžovatel uvedl, že krajský soud nezmínil, kolikrát, v jakém místě a v jakém směru. Je proto nepřezkoumatelné, zda se jednalo o změnu trasy, nebo třeba jen o její zúžení. Nelze takto dovozovat její nestálost.

[30] Stěžovatel v žalobě popsal změnu trasy cesty po zrušení sběrný, kterou od roku 1982 již nebylo potřeba objíždět, trasa cesty je tak stálá více než 40 let, což krajský soud nerozporoval (nevyjádřil se k tomu). Tím má stěžovatel stálost cesty po minimálně 40 let zpětně za prokázanou. Setrval na tom, že na situaci je potřeba aplikovat závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 104/2012-38, č. 3083/2014 Sb. NSS; hodnocení jeho přiléhavosti krajským soudem považuje za nepřezkoumatelné. Dále odkázal na obrat v napadeném rozhodnutí, jímž žalovaný vyloučil existenci veřejně přístupné účelové komunikace s tím, že by na pozemcích mohla existovat jediné soukromá cesta.

[31] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně přezkoumal také naplnění *druhého znaku* veřejně přístupné účelové komunikace. Ačkoli správně vymezil, čemu je potřeba se při posuzování tohoto kritéria věnovat, zabýval se namísto toho napojením žalobcem spoluvlastněných nemovitostí na ulici n. S. p. b. a možnostmi parkování. Závěr, že druhý znak nebyl naplněn, považuje proto stěžovatel za nepřezkoumatelný. V této pasáži napadeného rozsudku podle něj zcela chybí vyjádření, jaké nemovitosti dnes cesta spojuje, resp. jaké spojovala v minulosti. Krajský soud v ní hodnotil i čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace, nebyl proto zjištěn pravý stav věci.

[32] Stěžovatel nesouhlasil ani s hodnocením naplnění *třetího znaku* účelové komunikace provedeným krajským soudem. Neuvedl podle něj, z čeho dovozuje, že nebyla prokázána existence souhlasu s obecným užíváním. Jeho závěr je proto nepřezkoumatelný. Stěžovatel znovu poukázal na to, že v prvoinstančním rozhodnutí je veřejné užívání připuštěno. Správní orgán totiž konstatoval, že v 60. letech 20. století došlo v lokalitě pozemků dnešních parc. č. XD, XC, XB, XA a XE ke vzniku chodníčku pro pěší, který vedl ve směru sever-jih kolem sběrný surovin a navazoval na příjezd k ní. Současně stěžovatel připomněl, že se s městským obvodem Poruba shodl na tom, že vlastnice pozemku B. P. souhlas konkludentně udělila. Konstatoval-li proto krajský soud opak, aniž by to zpochybnil, je tento závěr nepřezkoumatelný. Krajský soud podle stěžovatele přistupuje k účastníkům nerovně, vytýká-li jemu, že neztotožnil vlastníka pozemku, který dal konkludentní souhlas, zatímco nespatřuje problém v tom, že žalovaný od poslední známé vlastnice B. P. do zahájení řízení neidentifikoval vlastníka žádného.

[33] Krajský soud konstatoval, že byla prokázána existence vyslovení *ad hoc* souhlasu s občasným průjezdem stěžovatele po předchozím ohlášení. Stěžovatel namítal, že krajský soud nedoložil, jak byl tento souhlas realizován v praxi. I tento závěr má proto za nepřezkoumatelný. Podle stěžovatele lze prvé průkazné bránění ve veřejném užívání

pokračování

pozemku doložit až se zahájením správního řízení, a to společností VOKD development a. s. Účinky souhlasu vysloveného B. P. trvají podle stěžovatele dodnes. Krajský soud tak neměl přisvědčit prohlášení žalovaného, že souhlas s veřejným užíváním nebyl dán. Stejně tak brojil stěžovatel proti tomu, že krajský soud vyšel z úvahy prvoinstančního správního orgánu, který vyhodnotil uzamykatelnou bránu a mobilní oplocení umístěné na pozemku parc. č. XA jako projev vůle vlastníka chránit svůj majetek. Podle stěžovatele šlo o pevnou překážku ve smyslu § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „zákon o pozemních komunikacích“). To, zda byl pozemek užíván veřejností a zda dal k tomuto užívání jeho vlastník souhlas, měl krajský soud zjišťovat ve vztahu k období před umístěním překážky. V tomto ohledu nebylo relevantní ani nesouhlasné vyjádření současných vlastníků pozemku. Z toho, že pozemek parc. č. XD jeho vlastník stěžovateli pronajal k užívání jako zahradu, podle stěžovatele krajský soud nesprávně dovodil, že jej nebylo možné užívat také jako cestu. Stěžovatel coby řádný nájemce uváděl, že část pronajatého pozemku parc. č. XD slouží jako příjezdová cesta k domu č. p. Y vedoucí vjezdovou bránou umístěnou na hranici tohoto pozemku, a dále přes pozemek parc. č. XG. Vjezdovou bránu v oplocení pozemku parc. č. XD je podle stěžovatele nezbytné považovat za pevnou překážku umístěnou zde se souhlasem správního orgánu. Ani zde tak podle stěžovatele nebyl zjištěn pravý stav věci.

[34] K posouzení naplnění *čtvrtého znaku* veřejně přístupné účelové komunikace krajským soudem stěžovatel uvedl, že je zmatené a nepřehledné, neboť se prolíná s vypořádáním druhého znaku. Žalovaný ani krajský soud neberou v úvahu, že po celou dobu se stěžovatel domáhá toho, že tvrzená komunikace je nezbytnou spojnici pro motorová vozidla, nikoli chodce. Přesto argumentace prvoinstančního správního orgánu stran naplnění tohoto znaku míří pouze na dopravní využití chodci. Za absurdní považoval stěžovatel to, že nutná komunikační potřeba byla hodnocena z pohledu pohodlí. Schody k domu č. p. Y z n. S. p. b. nelze považovat za dostatečný přístup k nemovitosti pro motorová vozidla. Stěžovatel poukázal na judikaturu, podle které postačí, když se nutná komunikační potřeba vztahuje alespoň k jedné nemovitosti. Část napadeného rozsudku, v níž krajský soud hovoří o tom, že chodník na n. S. p. b. je vybaven napojením v podobě snížené obruby, označil za nejednoznačnou a nepřezkoumatelnou. Závěr, že snížená obruba je sjezdem k nemovitosti, nemá podle stěžovatele oporu ve spise. Krajský soud nespecifikoval, zda se jedná o připojení nemovitosti s pozemní komunikací či o tzv. přímé připojení sousední nemovitosti. Nijak se nevypořádal s tvrzením, že snížení obruby bylo provedeno obcí patrně omylem, nebo záměrně bez povolení silničního úřadu, nikoli proto, že by tam byl sjezd k domu. Stěžovatel dále poukázal na to, že krajský soud nelogicky konstatoval, že lokalita je nepřístupná z východní strany mj. pro příkrost silničního náspu, zatímco příkrost nepovažoval za problematickou u sjezdu, který se nachází na tomtéž náspu. Z jedné ze svědeckých výpovědí navíc vyplývá, že příjezd k nemovitosti tímto místem není možný. Krajský soud nesprávně vyhodnotil nutnou komunikační potřebu pro motorová vozidla.

[35] Dále se stěžovatel vyjádřil k posouzení veřejně přístupné účelové komunikace souhrnně. Nesouhlasil s konstatováním krajského soudu, že žalobní body 110-117 byly formulovány zcela obecně a že společné přezkoumávání více definičních znaků najednou není problematické. Brojil proti tomu, že krajský soud nerozhodl, zda je pro naplnění prvního znaku nutné určit jasné či převládající dopravní určení – to se navíc zjevně

v průběhu času měnilo. Krajský soud podle stěžovatele v pasáži věnované třetímu znaku nezdůvodnil, jak dokládá argumentace ohledně nutné komunikační potřeby v prvoinstančním rozhodnutí nesouhlas konkrétního vlastníka s obecným užíváním cesty.

[36] Tvzení, že v 80. letech se stala lokalita fyzicky uzavřeným prostorem, označil stěžovatel za spekulaci. Poukazoval na historii lokality a namítal, že se jí krajský soud řádně nezabýval. Brojil dále proti tomu, že krajský soud nezdůvodnil, proč je v prvoinstančním rozhodnutí zpochybněna výpověď svědkyně D. Č. Nesouhlasil s tím, že pohyb bezdomovců, pejskařů, nelegální odkládání odpadů atp. nelze považovat za veřejné užívání. Uvedl, že označení „sjezd“ je pro napojení domu č. p. Y na n. S. p. b. nepřesné, neboť se jedná o schody. Navrhl také, aby NSS provedl důkaz tak, aby některá z úředních osob sjela svým autem k domu čp. Y po schodech z ulice n. S. p. b. a zpět. Rozporoval závěr, že nemovitost byla zakoupena bez přístupové cesty.

[37] Dále stěžovatel rozvláčně opakoval své námitky týkající se vyhodnocení třetího a čtvrtého znaku. Vedle toho uvedl, že krajský soud nekonkretizoval, jak dospěl žalovaný k názoru, že styková křižovatka ulice V Z. se spornou komunikací, o které stěžovatel hovořil, je pouhým připojením sousední nemovitosti sjezdem a nájezdem. Připomněl svou argumentaci, že v době výstavby komunikace vedené n. S. p. b. měl investor podle tehdy účinné právní úpravy povinnost zajistit výstavbu náhradní silnice. Z toho, že tak neučinil, dovozuje stěžovatel, že přístup k domu p. č. Y byl zajištěn tvrzenou komunikací. Nesouhlasil dále se související argumentací krajského soudu a správních orgánů, které dospěly k opačnému závěru. Protože krajský soud nerozhodl, že zde místní komunikace před účinností zákona o pozemních komunikacích nebyla, ani nedoplnil žádné vlastní úvahy, že v tomto období nebyla cesta místní komunikací, nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci.

[38] Závěrem stěžovatel nesouhlasil s argumentací krajského soudu k tomu, že pozemek parc. č. XD je veřejným prostranstvím. Je-li přesvědčen, že pozemek parc. č. XD, který je v majetku obce, není veřejným prostranstvím, aniž konkretizoval, jak to ověřil, je to nepřezkoumatelné. Podle stěžovatele prvoinstanční správní orgán hodnocením znaků veřejného prostranství opět posuzoval znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Nesouhlasil nadto s jednotlivými dílčími závěry. Tento postup má stěžovatel za svévolný.

[39] Osoba zúčastněná na řízení II (dále „OZNŘ 2“) jako vlastník jednoho z pozemků, jímž má být vedena sporná komunikace, ve svém vyjádření označila kasační stížnost za nedůvodnou. Rozvedla, že pověřená úřední osoba byla pověřena řádně v souladu s podzákonnými právními předpisy statutárního města Ostravy, přičemž splňovala veškeré kvalifikační požadavky. K argumentu stěžovatele, že nebyla pověřena neprodleně po vyloučení původní oprávněné úřední osoby, OZNŘ 2 rozsáhle shrnula průběh správního řízení. Konstatovala, že od vrácení věci prvoinstančnímu správnímu orgánu k novému projednání do pověření Bc. P. nebyly v řízení prováděny žádné úkony. Tajemnice ÚMO Poruba prodlevu zdůvodnila tím, že došlo k řadě personálních změn a trvala komplikovaná epidemiologická situace. Dále OZNŘ 2 uvedla, že tajemnice ÚMO Poruba nepověřila k vedení správního řízení odbor výstavby a životního prostředí, nýbrž konkrétní úřední osobu.

pokračování

[40] K argumentaci ohledně uvedení odboru výstavby a životního prostředí v záhlaví prvoinstančního rozhodnutí OZNŘ 2 připomněla, že v samotném textu rozhodnutí je, pokud jde o věcnou a místní příslušnost silničního správního úřadu, odkazováno na příslušné právní předpisy. K tvrzením ohledně systému VERA uvedla, že se užívá k vedení agendy obecného i speciálního stavebního úřadu pro pozemní komunikace. Pověřená úřední osoba pouze pokračovala v této aplikaci za užití nové spisové značky.

[41] OZNŘ 2 nesouhlasila s námitkami stěžovatele, že úřední osoby zařazené do stavebního úřadu nemohou vydávat rozhodnutí o existenci pozemní komunikace. Záleží totiž na vnitřní organizační struktuře každého úřadu, může navíc dojít k pověření konkrétní úřední osoby vedoucím úřadu. K tvrzení stěžovatele, že pověřená úřední osoba uvedla, že je podřízenou Ing. R., OZNŘ 2 připomněla, že v navazující pasáži prohlásila rovněž to, že pro posuzované správní řízení byla pověřena vedoucím správního orgánu ÚMO Poruba.

[42] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení I se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[43] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[44] Kasační stížnost není důvodná.

[45] Stěžovatel na několika místech v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. NSS se proto nejprve souhrnně zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku, stěžovateli však nepřisvědčil.

[46] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje mimo jiné takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou (např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). NSS připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje jej přezkoumat (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje, pokud se soud nebo správní orgán sice podrobně nevypořádá s každou dílčí námitkou, ale odpovědi na ně vychází z ucelené argumentace a účastníkovi se dostane vysvětlení, proč jeho argumentace jako celek není správná (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[47] Napadený rozsudek odkazovaným judikturním závěrům bez obtíží dostojí. Jeho odůvodnění je srozumitelné a vyplývá z něj, jakými úvahami se při rozhodování krajský soud řídil. Krajský soud se dostatečně vypořádal s podstatou žalobní argumentace, aniž by její část opomněl.

[48] Nejvyšší správní soud už v minulosti dovodil, že kasační stížnost musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, bod 5). Kasační stížností nelze argumentačně mířit zprostředkovaně i do rozhodnutí správních orgánů napadených žalobou, nýbrž jen do rozhodnutí krajského soudu. Pouhý blíže neodůvodněný nesouhlas se závěry krajského soudu nesplňuje esenciální požadavky kladené na formulaci kasačních námitek (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2024, č. j. 4 As 212/2023-29, bod 17). NSS proto věcně nevypořádal ty námitky, v nichž stěžovatel nereflektoval či nerozporoval závěry krajského soudu.

pokračování

1. K příslušnosti prvoinstančního správního orgánu a pověření úřední osoby k vedení řízení

[49] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že rozhodnutí vydal nepřislušný odbor ÚMO Poruba, resp. neoprávněná úřední osoba. Krajský soud podle NSS zcela správně vyšel z toho, že vnitřní členění ÚMO Poruba na odbory je výrazem jeho vnitřní organizační struktury a že dle statutu vykonává přenesenou působnost celý ÚMO Poruba, nikoli jeho jednotlivé odbory. Zařazení úředníka do konkrétního odboru nemá s věcnou příslušností daného správního orgánu nic společného. Tyto závěry mají oporu v bodech 26-33 rozsudku č. j. 2 As 218/2022-52, na který krajský soud zcela přílehavě odkázal. NSS z nich vyšel také v nedávném rozsudku ze dne 14. 11. 2024, č. j. 5 As 138/2024-22, bodech 14 a 15.

[50] Neplatí tvrzení stěžovatele, že by o přidělení věci úředníkovi z jiného odboru musel rozhodnout vedoucí odboru, kterému byla činnost silničního správního úřadu svěřena. Stejně tak není pravdou, že by o této otázce měla rozhodovat rada městského obvodu. Působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad, vykonává podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ustanovení § 139 odst. 2 obecního zřízení stanoví, že statutární město může statutem určit městské obvody a městské části, jejichž orgány budou vykonávat zcela nebo zčásti některou přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Orgány městského obvodu jsou podle § 5 odst. 2 obecního zřízení zastupitelstvo a rada městského obvodu, starosta, úřad a zvláštní orgány městského obvodu. Příslušným správním orgánem v posuzované věci tak byl ÚMO Poruba, nikoli jeho příslušný odbor. Vedoucím správního orgánu pak byla jeho tajemnice, ne vedoucí příslušného odboru, jak se domníval stěžovatel (srov. rozsudek č. j. 5 As 138/2024-22, bod 15). Nelze tak přisvědčit ani stěžovateli argumentaci ohledně uvedení nepříslušného odboru v záhlaví rozhodnutí a nezpůsobilosti úřední osoby z tohoto odboru podepisovat rozhodnutí spadající pod agendu silničního správního úřadu. Krajský soud tuto právní otázku posoudil správně.

2. K námitkám ohledně podjatosti úředních osob

[51] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že závěr krajského soudu, že pověřená úřední osoba byla pověřením z 16. 3. 2021 pověřena k vedení řízení, nemá oporu ve spise. Stěžovatel sice klade důraz na závěrečnou pasáž pověření, v níž se uvádí, že úřední osoba je oprávněna k podepisování případných mezitímních písemností a rozhodnutí, resp. rozhodnutí ve věci. Přehlíží však, že se hned v první větě současně zřetelně hovoří o „*pověření vedoucí správního orgánu [...] ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 [s. ř.] oprávněnou úřední osobou.*“ Podle tohoto ustanovení oprávněné úřední osoby provádí *úkony správního orgánu v řízení*. Správní orgán zcela jednoznačně pověření vymezil odkazem na ně a na legislativní zkratku *oprávněná úřední osoba*. Oprávněnou úřední osobou je jmenovitě určená úřední osoba, která dané řízení vede, jedná s účastníky řízení, podepisuje mezitímní písemnosti a rozhodnutí a také rozhodnutí ve věci (srov. Průcha, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 64). Skutečnost, že v závěru pověření danou úřední osobu pověřil k podepisování rozhodnutí vydaných v řízení výslovně, na uvedeném nic nemění.

[52] Stěžovatel dále tvrdil, že je nepřípustné, aby pověřená úřední osoba přejala závěry rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, které bylo zrušeno z důvodu, že oprávněná úřední osoba, která jej zpracovala, byla vyloučena pro podjatost. NSS se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že samotná shoda části odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí s rozhodnutím dříve zrušeným nemůže automaticky zakládat jeho nezákonnost. Stěžovatel v kasační stížnosti netvrdí, že by pověřená úřední osoba byla rovněž podjatá. Netvrdí ani to, jak a v jakých konkrétních pasážích se podjatost vyloučené úřední osoby projevila. Prosté poukázání na shodnou textaci (třeba i podstatné) části rozhodnutí nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí založit nemůže.

pokračování

[53] Stěžovatel rovněž zopakoval, že pověřená úřední osoba neprovedla nové dokazování a nevypořádala námitky, které uplatnil v řízení následujícím po zrušení prvního rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu. S touto argumentací se však explicitně vypořádal krajský soud v bodech 45 a 46 napadeného rozsudku, v nichž mj. vysvětlil, proč nedošlo k porušení principu dvojinstančnosti řízení, a důsledně odkázal na závěry judikatury NSS i Ústavního soudu. Stěžovatel závěry krajského soudu blíže nereflexuje a pouze setrvává na své původní tezi. Z důvodů rozvedených výše v bodě 48 proto NSS nemůže námitku věcně vypořádat.

[54] NSS se dále zabýval pasáží kasační stížnosti, v níž stěžovatel namítá, že krajský soud nevyvrátil jeho tvrzení, že usnesení o námitce podjatosti Ing. G. může mít účinky pouze v řízení, v jehož průběhu bylo vydáno. Tvrdil rovněž, že před vydáním rozhodnutí nedostal možnost vyjádřit se k podkladům ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. Tuto námitku NSS vyhodnotil jako nedůvodnou.

[55] Příslušné usnesení bylo vydáno v rámci řízení předcházejícího prvnímu zrušujícímu rozhodnutí žalovaného. V důsledku zrušení prvoinstančního rozhodnutí odvolacím orgánem a vrácení věci k novému projednání nicméně nezačíná běžet nové správní řízení, právě naopak. Důvodem zrušení prvního rozhodnutí prvoinstančního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) s. ř. bylo to, že ve věci rozhodovala podjatá úřední osoba. Žalovaný nicméně nijak nezpochybnil správnost závěrů prvoinstančního rozhodnutí ohledně nepodjatosti Ing. G., nebylo tak potřeba v tomto ohledu nijak doplňovat další podklady. S relevantními podklady týkajícími se otázky podjatosti Ing. G. již byl stěžovatel seznámen, postup podle § 36 odst. 3 s. ř. proto pro svou nadbytečnost nebyl vůbec namístě (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2020, č. j. 4 As 346/2018-26, body 13-15).

[56] Dále stěžovatel brojil proti posouzení žalobních tvrzení týkajících se systémové podjatosti úředníků prvoinstančního správního orgánu. Zopakoval, že byl členem petičního výboru petice, již občané brojili proti záměru obce prodat dotčený pozemek za účelem výstavby penzionu. Úřední osoby jsou podle něj vázány zaměstnaneckým poměrem k tomu, aby došlo k bezproblémovému prodeji. Deklarování komunikace na pozemku parc. č. XD by totiž znamenalo zmaření výstavby penzionu, nebo minimálně její ztížení. Krajský soud podle něj nedostatečně zdůvodnil, zda tyto aktivity mohly mít vliv na vznik nepřátelského vztahu úředních osob k žalobci. Současně podle něj krajský soud nezpochybnil veřejně prezentovaný zájem obce na prodeji pozemku parc. č. XD.

[57] Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil. Krajský soud otázku posoudil zcela korektně. Správně odkázal na základní východisko usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, podle kterého ani zaměstnanecký či obdobný poměr k subjektu, o jehož právech či zájmech je rozhodováno, nezakládá sám o sobě důvod pro vyloučení z rozhodování pro podjatost (bod 62 a násl.). Neopomněl přitom upozornit na novelu § 14 odst. 2 s. ř., jež následovala po tomto judikátu. NSS například v nedávném rozsudku ze dne 20. 8. 2025, č. j. 1 As 199/2024-30, vysvětlil, že tuto novelu „je třeba chápat jako posílení důrazu na ‚další závažné skutečnosti‘ svědčící pro vyloučení úředních osob. Typickým příkladem okolností svědčících o možném překročení kritické míry systémového rizika může být výrazný politický či mediální zájem o výsledek posuzované věci, její kontroverznost či např. významný dopad záměru na rozsáhlou část území města (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 As 60/2013 - 26; ze dne 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024 - 93).“

V posuzované věci nejsou dány žádné indicie svědčící o tom, že plánovaný prodej pozemku parc. č. XD vykazuje zvláštní kontroverznost, politický význam, ani že je záležitosti věnován výrazný mediální zájem. Případná (ne)existence veřejně přístupné účelové komunikace může mít výlučně lokální dopad. Stěžovatelova tvrzení ohledně toho, že deklarování veřejně přístupné účelové komunikace by mohlo vést ke zmaření či ztížení prodeje pozemku jsou v rovině pouhých spekulací.

[58] Krajský soud konstatoval, že domnělá námitka systémové podjatosti materiálně nebyla směřována vůči celému úřadu, ale pouze vůči Ing. R., vedoucímu odboru výstavby a životního prostředí prvoinstančního správního orgánu. Stěžovatel má za to, že pokud krajský soud dospěl k tomuto závěru, měl napadené rozhodnutí zrušit, protože součástí spisu není rozhodnutí, kterým by bylo řádně rozhodnuto o nepodjatosti Ing. R.

[59] Ani této námitce NSS nepřisvědčil. Krajský soud stěžovatelem rozporovaný závěr opřel o rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34. V tomto rozsudku kasační soud mj. posuzoval námitku podjatosti všech zaměstnanců správního orgánu. Tu dovozoval účastník řízení ze skutečnosti, že zmocněnec správního orgánu v předchozím řízení před správním soudem konstatoval, že žádné námitky účastníka řízení nemohou nic změnit na rozhodnutí tohoto správního orgánu. Podle NSS toto vyjádření „*nebylo prima facie (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018-83) způsobilé zpochybnit nepodjatost všech zaměstnanců zařazených do struktury stěžovatele, tj. včetně generálního ředitele stěžovatele Mgr. P. a vedoucího právního odboru Mgr. K. Taková námitka byla prima facie nedůvodná a nebylo proto ani důvodu ji postupovat k rozhodnutí nadřízenému orgánu*“ (bod 41 rozsudku č. j. 9 As 70/2019-34; důraz přidán NSS).“ Citovaný závěr se uplatní i v nyní posuzované věci. Krajský soud postupoval podle NSS správně, posoudil-li stěžovatelovu námitku systémové podjatosti ve vztahu k vyjádření Ing. R. materiálně jako námitku podjatosti konkrétní úřední osoby. Ing. R. nebyl oprávněnou úřední osobou v řízení před prvoinstančním orgánem, nijak se ani nepodílel na úkonech v tomto řízení. Pouhá skutečnost, že pro určitou agendu je Ing. R. přímým nadřízeným pověřené úřední osoby, není v nyní posuzované věci relevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 2 As 319/2023-51, poslední dvě věty bodu 49). Podstatné naopak je, že pro konkrétní posuzované správní řízení nadřízeným pověřené úřední osoby vůbec nebyl, jak uvedl prvoinstanční správní orgán na str. 65 prvoinstančního rozhodnutí. Skutečnost, že o podjatosti Ing. R. nebylo rozhodováno, by tak bezpochyby ani nemohla způsobit nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí.

3. K existenci veřejně přístupné účelové komunikace

[60] Následně NSS mohl přistoupit k přezkumu závěrů krajského soudu stran naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

[61] Veřejně přístupná účelová komunikace podle konstantní judikatury vzniká ze zákona, jsou-li kumulativně naplněny čtyři znaky. Komunikace i) musí být stálá a patrná v terénu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), ii) musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), iii) musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním, a konečně iv) musí naplňovat nutnou komunikační potřebu (např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06,

pokračování

a rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48).

3.1 Stálost a patrnost komunikace v terénu správně posouzena nebyla

[62] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou u tvrzené veřejně přístupné účelové komunikace dány znaky podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy stálost a patrnost v terénu.

[63] Krajský soud aproboval závěry správních orgánů ohledně nedostatečné zřetelnosti tvrzené cesty. Považoval je za přesvědčivé, přezkoumatelné a podložené konkrétními důkazy. Prvoinstanční rozhodnutí vychází z obsahu leteckých snímků pořízených v letech 1950-2018. Stálost a patrnost dopravních cest v terénu podle prvoinstančního správního orgánu nelze prokázat ani z výpovědí svědků Ing. L. Č., Ing. P. A. a D. Č. Žalovaný se s tímto posouzením ztotožnil, přičemž dodal, že ojedinělé letecké snímky nebo fotografie s vyjetými kolejemi nemohou doložit existenci tvrzené komunikace.

[64] Konstantní judikatura správních soudů naplnění tohoto zákonného znaku nepodmiňuje například sjízdností či zpevněností povrchu komunikace, postačí pouhá existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2025, č. j. 2 As 29/2024-75, bod 35). „Pro nenaplnění tohoto znaku tak budou typicky vyloučeny výhradně ty cesty, které v krajině nelze identifikovat, ať už proto, že zjevně fakticky nikdy nevznikly, či již pokojně zanikly [Černín, K. § 7 Účelová komunikace. In: Černínová, M., Černín, K., Tichý M. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář (Systém ASPI). Wolters Kluwer, bod 5].“ Cestu je v pochybnostech nutno považovat spíše za patrnou (viz například rozsudek ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, bod 27).

[65] Správní orgány konstatovaly, že první znak veřejně přístupné účelové komunikace v severní části pozemku parc. č. XA a na pozemku XD nebyl naplněn. Přesto už prvoinstanční rozhodnutí na str. 28 připouští, že na leteckých snímcích z let 2015 a 2016 je na těchto pozemcích patrná cesta o charakteru spíše odlišné kvality travnatého povrchu. Cesta byla současně v týchž dvou letech ohledána na místě při třech místních šetřeních. Prvoinstanční správní orgán konstatoval, že ohledáním bylo zjištěno, že povrch pozemku nese stopy projíždění vozidly (str. 26). Přinejmenším na snímcích pořízených během místního šetření ze dne 16. 2. 2016 je zcela zřetelná cesta (vyjeté koleje) vedoucí od brány v severní části pozemku parc. č. XA jižním směrem. Žalovaný odmítl tvrzení v odvolání, že by na těchto snímcích byla vidět pozemní komunikace, připustil pouze, že „v okolí brány v místě tvrzené pozemní komunikace je povrch pozemku neobvykle zbaven veškeré vegetace, pravděpodobně odstraněním travního drnu nebo ošetřením původní vegetace totálním herbicidem.“ Poukázal pak na části spisu, v nichž je popisováno chování stěžovatele, který opakovaně odstraňoval zámky z brány a chemickým postřikem vyznačil průběh přístupové cesty.

[66] Stálost a patrnost komunikace v terénu je podle ustálené judikatury správních soudů podmínkou, pro jejíž splnění je rozhodující aktuální faktická situace, nikoli způsob, jak byla

nastolena (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, bod 19). Stěžovatel se mj. domáhal odstranění pevné překážky z komunikace, která podle něj brání jejímu obecnému užívání. Došlo-li ke svémocnému zásahu do obecného užívání sporné cesty, má být patrnost cesty zkoumána k okamžiku neoprávněného zásahu (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 27/2012-91, bod 19, rozsudky NSS ze dne 6. 3. 2025, č. j. 8 As 18/2024-108, bod 43, a ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 326/2023-46, body 49-54). Podnět stěžovatele k zahájení řízení obdržel správní orgán prvního stupně dne 5. 10. 2015. Pro hodnocení naplnění prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace byly proto podstatné právě letecké snímky z roku 2015, eventuálně 2016, na nichž je cesta patrná (i přes stěžovatelovy výhrady k jejich kvalitě). Totéž platí o snímcích z místního šetření.

[67] V této fázi nebylo úkolem krajského soudu a správních orgánů hodnotit, zda cesta, která byla zjevně zřetelná k okamžiku tvrzeného zásahu do obecného užívání, byla v terénu vyznačena protiprávně či nikoli, ani to, jak dlouho cesta v terénu patrná je. Krajský soud nesprávně aproboval závěry správních orgánů, které při posuzování stálosti a patrnosti komunikace hodnotily také to, zda byla komunikace podle historických snímků a listin zřetelná v období od 50. let 20. století, zda byl přístup na jeden z pozemků umožněn na základě soukromoprávního ujednání, případně zda stěžovatel protiprávně na soukromých pozemcích vyznačil komunikaci herbicidem či odstraňoval umístěné překážky (str. 28 a 31-32 prvoinstančního rozhodnutí, str. 11-12 či 33 napadeného rozhodnutí). To, že v terénu zřetelný koridor není veřejně přístupnou účelovou komunikací, se v řadě případů projeví až v podobě nenaplnění dalších znaků, například souhlasu vlastníka s obecným užíváním (srov. rozsudky NSS č. j. 2 As 66/2018-70, bod 27, či rozsudek č. j. 10 As 326/2023-46, bod 47). Krajský soud měl v této fázi přezkumu k námitkám stěžovatele pouze prověřit, zda je dopravní cesta vůbec stálá a patrná v terénu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

3.2 Zákonný účel správně posouzen nebyl

[68] NSS se dále zabýval posouzením druhého znaku veřejně přístupné účelové komunikace - naplněním zákonného účelu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tímto účelem může být spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, nebo (v tomto případě relevantní) spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.

[69] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že prvoinstanční správní orgán posoudil nenaplnění zákonného účelu správně. Reagoval nicméně především na žalobní tvrzení stěžovatele, která se týkala výlučně otázek materiálně spadajících do čtvrtého kritéria – nutné komunikační potřeby. Těmto otázkám věnovaly pozornost v pasážích vztahujících se k druhému kritériu rovněž oba správní orgány. Vzhledem k tomu, že problematika nutné komunikační potřeby s posouzením naplnění druhého znaku účelové komunikace nesouvisí, NSS se jí na tomto místě nebude zabývat.

[70] Vedle argumentace ohledně nutné komunikační potřeby nicméně prvoinstanční správní orgán konstatoval, že naplnění druhého znaku vylučuje už jen to, že nebyl naplněn znak první. Žalovaný, stejně jako krajský soud, k tomuto závěru vlastní úvahy nedoplnil,

pokračování

pouze posouzení prvoinstančního správního orgánu aproboval. Tento přístup však neobstojí ve světle judikatury NSS, podle níž „již ze samotné logiky kumulativního naplnění určitých podmínek vyplývá, že takové podmínky je nutné zkoumat nezávisle na sobě. Pokud by totiž (ne)naplnění některé z podmínek mělo vést k (ne)naplnění podmínky jiné, nebylo by vůbec třeba, aby obě tyto podmínky byly v algoritmu obsaženy, případně by byl algoritmus formulován jiným způsobem (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 396/2021-91, bod 56).“

[71] Stěžovateli lze tudíž částečně přisvědčit, že krajský soud nesprávně aproboval závěry správních orgánů ohledně nenaplnění prvních dvou zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Pro její existenci je nicméně potřeba naplnění všech čtyř znaků kumulativně. NSS se proto dále zabýval otázkou naplnění třetí podmínky prohlášení komunikace za veřejně přístupnou, tj. existencí souhlasu vlastníka s obecným užíváním tvrzené komunikace.

3.3 Naplnění třetího znaku v tvrzeném rozsahu z konkludentního souhlasu ze 70. let dovodit nelze

[72] Stěžovatel trvá na svém přesvědčení, že k obecnému užívání pozemků o současných parc. č. XD a XA byl historicky jedním z vlastníků dán souhlas konkludentně.

[73] Podle konstantní judikatury správních soudů souhlas s veřejným užíváním může být dán konkludentně za předpokladu, že je vlastník dlouhodobě nečinný a toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům. Chce-li vlastník vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku zabránit, musí vyslovit tzv. kvalifikovaný nesouhlas, tj. projevit způsobem seznatelným vnějšímu světu aktivně svou vůli kontrolovat přístup veřejnosti na daný pozemek (srov. rozsudky ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, případně rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS). Jednou (třeba i konkludentně) vyslovený souhlas, resp. kvalifikovaný nesouhlas, přechází na právní nástupce předchozích vlastníků (s výjimkou případů podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008).

[74] Existenci konkludentního souhlasu stěžovatel dovozuje z postupu B. P., která měla být vlastníci pozemků tehdejších parc. č. XH, XC, XB a XF v 70. a 80. letech 20. století, přičemž se nijak neohradila proti jejich veřejnému užívání. Krajský soud podle stěžovatele konkrétně neuvedl, o co opírá svůj závěr o neexistenci konkludentního souhlasu B. P. s veřejným užíváním. Tento souhlas podle něj přešel na další vlastníky a nelze jej již odvolat. Nestačí proto důkazy o nesouhlasu pozdějších vlastníků, o které se opřel ve svém odůvodnění krajský soud. Krajský soud podle stěžovatele neměl posuzovat veřejné užívání a existenci souhlasu vlastníka ve vztahu k době po umístění pevné překážky, ale právě v předcházejícím období.

[75] Nejvyšší správní soud těmito námitkám nepřisvědčil. Problematikou se zabýval už prvoinstanční správní orgán. Ten na straně 34 prvoinstančního rozhodnutí výslovně konstatoval, že *„dávna existence chodníčku pro pěši v lokalitě uvedených pozemků nezavazuje vlastníky těchto pozemků až do dnešních dnů, zejména proto, že se jednalo o zkratku či stezku z pohodlí, neboť místo lze bezpečně obejít po místních komunikacích – chodnicích.“*

[76] Ačkoli je myslitelné, že takto popsané veřejné užívání v 70. letech vlastnice B. P. tolerovala, tedy s ním projevila konkludentní souhlas, nelze z toho dovozovat, že byl naplněn třetí znak ve vztahu k trase a způsobu užívání komunikace, jak je předkládá stěžovatel. Ten totiž napříč celým správním řízením tvrdil, že sporná komunikace představuje nezbytné dopravní napojení pro motorová vozidla. Na toto své přesvědčení odkazoval také v samotné kasační stížnosti, když namítal, že krajský soud se nesprávně zabýval nutnou komunikační potřebou pouze z hlediska chodců, o kterou však stěžovateli vůbec nešlo.

[77] Z důkazů provedených správními orgány (především z leteckých snímků a svědeckých výpovědí) vyplývá pouze to, že na příjezdovou cestu vedoucí od ulice V Z. na sever ke sběrně odpadu toho času stojící na pozemku dnešního parc. č. XA navazovala pěšina, která se větvila na dvě ramena vedoucí po obou stranách sběrny. Na pozemku

pokračování

dnešního parc. č. XD se před jižní hranou pozemku dnešního parc. č. XG ramena pěšiny spojovala a pěšina pokračovala západní částí tohoto pozemku až k vyústění na n. S. p. b. Svědek Ing. P. A. popsal tuto pěšinu jako chodníček pro pěší. Prvoinstanční správní orgán pak konstatoval, že tvrzení svědka Ing. L. Č., že cesta měla být zpevněna šterkem či posypem, se neprokázalo. Podle skutkového zjištění prvoinstančního správního orgánu (s. 28) nadto došlo v 80. letech k rozdělení pozemku tehdejšího parc. č. XH a vyčlenění pozemku parc. č. XG, který je ve spoluvlastnictví stěžovatele a Mgr. J. Ch. Spoluvlastníci tento pozemek oplotili. Tím muselo nutně dojít k přerušení trasy vzniklé pěšiny. Stěžovatel ve své argumentaci tuto skutečnost nijak nereflektuje, ačkoli od tolerování užívání popsané pěšiny dovozuje existenci konkludentního souhlasu s provozem na tvrzené komunikaci v následujících letech.

[78] Není zřejmé, zda po oplocení pozemku parc. č. XG byla zachována zřetelná komunikace v úseku mezi jeho jižní hranou a sběrnou odpadu. Stěžovatel se odkazuje pouze na to, že po zrušení sběrný byla cesta zachována, což má vyplývat z fotografií pořízených během správního řízení. Ve správním řízení však nebylo prokázáno, že by se potenciální souhlas s veřejným užíváním konkludentně udělený vlastníci pozemku B. P. vztahoval k jeho přejíždění motorovými vozidly. Nebylo současně prokázáno, že by byly pozemky veřejností v rozhodném období k průjezdu či příjezdu automobily využívány. Stopy po přejíždění jsou viditelné pouze na fotografiích pořízených v průběhu správního řízení a na leteckých snímcích až od roku 2015. To však nemůže dokládat užívání vozidly v dřívějším období, kdy mohl být dán konkludentní souhlas. Už vůbec pak z uvedeného nelze dovozovat, že byly pozemky přejížděny automobily v režimu obecného užívání, tj. veřejností (otevřeným okruhem osob). Stejně tak umístění bran v oplocení, které zmiňoval stěžovatel, by mohlo indikovat nanejvýš užívání sporné cesty uzavřeným okruhem vlastníků přilehlých pozemků, nikoli veřejností (k rozdílu mezi těmito pojmy viz rozsudek č. j. 2 As 29/2024-75, body 53 a n.).

[79] Krajský soud a správní orgány naopak odkázaly na několik zjištění, z nichž vyplývá nesouhlas pozdějších vlastníků pozemků parc. č. XA a XD s obecným užíváním sporné cesty (např. pronájem pozemku parc. č. XD stěžovateli jako oplocené zahrady; korespondence s vlastníkem pozemku tehdejšího parc. č. XF z roku 1991, v němž je stěžovateli adresně umožněn průjezd pozemkem výlučně po předchozím ohlášení na vrátnici; či ve správním řízení vyslovený písemný nesouhlas vlastníků s průjezdem přes pozemek parc. č. XA), případně nemožnost užívání pozemku veřejností (obtížná přístupnost, resp. nepřístupnost lokality).

[80] Jak vyplývá z výše vypočtených důkazů, pozemek parc. č. XD minimálně po určitou dobu stěžovatel užíval na základě nájemní smlouvy. V jistém období měl rovněž přes pozemek parc. č. XA průjezd umožněn na základě ujednání odpovídajícího soudobému institutu výprosy. Existence soukromoprávního titulu umožňujícího přístup na pozemek přitom svědčí spíše v neprospěch jeho obecného užívání (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, bod 33). Stěžovateli se tak nepodařilo zpochybnit závěr správních orgánů, že sporná komunikace nebyla užívána veřejností k jízdě automobily za konkludentního souhlasu vlastníků příslušných pozemků.

[81] Z judikatury NSS i jeho prvorepublikového předchůdce přitom plyne, že připuštění obecného užívání nižší intenzity, tedy např. přecházení pěšími, ještě nutně nezakládá konkludentní souhlas s užíváním vyšší intenzity, tj. např. přejíždění motorovými vozidly (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, body 45-46 a v nich odkazované judikáty). Platí navíc, že v případě pochybností o existenci souhlasu s obecným užíváním sporné komunikace je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka (rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141). Analogicky lze pak v duchu principu minimalizace zásahů do základních práv dovodit, že rozhodnout ve prospěch vlastníka je potřeba také v případě pochybností o *rozsahu* souhlasu s obecným užíváním.

[82] Stěžovateli se tak nepodařilo svými argumenty vyvrátit závěr, že ve sporné lokalitě nedošlo k naplnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu k obecnému užívání motorovými vozidly.

3.4 Absenci nutné komunikační potřeby z hlediska chodců stěžovatel nerozporoval

[83] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dříve v případě, kdy shledal nenaplnění jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, konstatoval, že se blíže nevysloví k ostatním znakům, jejichž posouzení stěžovatel napadal. Odůvodnil to tím, že o veřejně přístupné komunikaci lze hovořit výlučně za kumulativního naplnění všech čtyř definičních znaků. Nebyl-li naplněn jeden z nich, je proto nadbytečné se zabývat znaky ostatními. To se týká jak přezkumu rozsudku krajského soudu, tak jeho prostřednictvím i rozhodnutí správních orgánů (rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2023, č. j. 8 As 137/2021-80, bod 30).

[84] Protože ve vztahu k užívání sporné komunikace automobily není dán už znak třetí, NSS se prizmatem automobilové dopravy nezabýval ani čtvrtým znakem, a to včetně absurdního návrhu stěžovatele, aby NSS provedl dokazování tím, že jeho úřední osoba sjede vlastním vozidlem po schodech z n. S. p. b., otočí se, a vyjede po schodech zpět nahoru. V úvahu tak připadalo pouze posouzení čtvrtého znaku z hlediska chodců.

[85] Při hodnocení naplnění čtvrtého znaku je posuzována existence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby. Při tom je nezbytné zohlednit, zda existují jiné způsoby, jak zajistit spojení nemovitosti s okolními pozemními komunikacemi. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34, je totiž při posuzování legitimních omezení vlastnického práva vznikem veřejně přístupné účelové komunikace potřeba z hlediska principu proporcionality dát přednost nejšetrnějšímu omezení. Jinými slovy, „*existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, [...] nikoliv však institutem veřejného práva* (bod 40 cit. nálezu).“ Nepostačí však pouze existence jiné pozemní komunikace v okolí. Hodnotit je třeba např. stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní užívání v dané lokalitě (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 36/2022-63, bod 37). Existenci nutné komunikační potřeby je navíc potřeba posuzovat individuálně ve vztahu k jednotlivým pozemkům (rozsudek NSS č. j. 6 As 213/2015-14, bod 7 a následující).

[86] Pěšina zachycená na leteckých snímcích ze 70. let 20. století vede téměř paralelně s komunikací K. a částí n. S. p. b. Chodcům mohla umožňovat nanejvýš zkrácení cesty k n.

pokračování

S. p. b. To však samo o sobě nemohlo (a dodnes nemůže) založit nutnou komunikační potřebu, je-li n. S. p. b. přístupné nepřítis delší alternativní trasou po zpevněné komunikaci vedené ul. K. (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50, bod 28). Krajským soudem implicitně aprobovaný závěr prvoinstančního správního orgánu (viz bod 75 výše), že tato pěšina představovala pouhou stezku z pohodlí, tak nijak nevybočuje z tezí formulovaných v konstantní judikatuře NSS.

[87] To, že z hlediska užívání pěšími nemohla být v době možného projevení konkludentního souhlasu vůbec dána nutná komunikační potřeba, stěžovatel ani nezpochybňoval. Jelikož tímto směrem kasační námítka nemíří, NSS se touto otázkou nezabýval (§ 109 odst. 4 věta první před středníkem s. ř. s.). Stěžovatel namísto toho zdůrazňoval, že soustavně tvrdil existenci nutné komunikační potřeby ve vztahu k automobilům.

[88] Lze tedy shrnout, že ačkoli NSS posouzení prvních dvou znaků krajským soudem a správními orgány nepřisvědčil, obstál celkový závěr krajského soudu, že žalovaný správně vyhodnotil otázku existence sporné veřejně přístupné účelové komunikace. Podle NSS neexistuje, neboť ve vztahu k užívání automobily nebyl naplněn už třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace a ve vztahu k pěším stěžovatel nerozporoval nenaplnění znaku čtvrtého.

[89] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel brojil proti konstatování krajského soudu, že pozemek parc. č. XD, který je v majetku územně samosprávného celku, není veřejným prostranstvím. Už krajský soud správně uvedl, že tato argumentace se mýlí s podstatou posuzované věci. Předmětem správního řízení byla otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace. Předmětem soudního přezkumu pak posouzení této otázky správními orgány. Snažil-li se stěžovatel v této pasáži doložit obecné užívání pozemku pro účely posouzení třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace, NSS odkazuje na své výše uvedené závěry.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[90] Krajský soud rozhodnou právní otázku posoudil správně, stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[91] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[92] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádné

povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Nenastaly ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2025

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u