

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **POLANSKÝCH, s. r. o.,** se sídlem Mírová 146, Protivín, zastoupen Mgr. Martinem Pixou, advokátem se sídlem Lannova tř. 1893/32, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** E.ON Česká republika, s.r.o., se sídlem Lidická 36, Brno, **II)** F. P., **III)** J. P., **IV)** F. P., **V)** Město Protivín, se sídlem Masarykovo nám. 128, Protivín, **VI)** Nadace Tomistoma, se sídlem Masarykovo nám. 261, Protivín, zastoupen Mgr. Petrem Smejkalem, advokátem se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 1. 2018, č. j. 50 A 63/2017 - 95,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobci **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce Mgr. Martina Pixy, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 18. 3. 2014 podal žalobce, jakožto vlastník pozemků parc. č. 866/1, 866/2, 865 a 867 v katastrálním území Protivín, Městskému úřadu Protivín (dále jen „městský úřad“)

žádost o vydání rozhodnutí, zda se na těchto pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Městský úřad usnesením ze dne 26. 3. 2014 řízení ve věci určení existence veřejně přístupné účelové komunikace zastavil, neboť ve vztahu k předmětným pozemkům bylo souběžně vedeno správní řízení ve věci omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci, které bylo zahájeno rovněž na návrh žalobce ze dne 1. 10. 2012 (žalobce se přitom domáhal omezení veřejného přístupu již návrhem ze dne 1. 11. 2006, řízení bylo zastaveno z důvodu nenalezení řešení majetkoprávních vztahů). V tomto souběžném řízení vydal městský úřad dne 7. 1. 2013 rozhodnutí, kterým omezil veřejný přístup na účelovou komunikaci zúžením jejího průjezdního profilu. K odvolání osoby zúčastněné na řízení VI) Nadace Tomistoma, se sídlem Masarykovo nám. 261, Protivín (dále jen „Nadace Tomistoma“) žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 4. 2013 rozhodnutí o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci zrušil a věc vrátil k novému projednání. Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 6. 2014 zrušil rovněž usnesení městského úřadu o zastavení řízení ve věci určení existence veřejně přístupné účelové komunikace a věc mu vrátil k novému projednání. V tomto rozhodnutí žalovaný vyslovil právní názor, že řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci a řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace by měla být spojena do jednoho společného řízení. Městský úřad poté usnesením ze dne 21. 7. 2014 obě řízení spojil.

[3] Dne 30. 7. 2014 podal žalobce dle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), námitku podjatosti starosty města, vedoucího odboru výstavby, dopravy a životního prostředí (dále jen „vedoucí odboru“), jakož i všech pracovníků tohoto odboru včetně úřední osoby vedoucí dané správní řízení Ing. F. Usnesením ze dne 3. 11. 2014 městský úřad spojená řízení přerušil do doby vyřešení podjatosti.

[4] O námitce podjatosti starosty města rozhodl ředitel Krajského úřadu Jihočeského kraje tak, že starosta není vyloučen z projednávání a rozhodování spojených řízení. Toto rozhodnutí bylo následně k odvolání žalobce potvrzeno rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 5. 6. 2015. V případě vedoucího odboru rozhodl o námitce podjatosti tajemník městského úřadu tak, že tento není vyloučen z úkonů řízení, a jeho rozhodnutí bylo následně potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 6. 2016. Poté byla projednána námitka podjatosti Ing. F. a dalšího pracovníka odboru výstavby, dopravy a životního prostředí, přičemž vedoucí odboru rozhodl, že tyto osoby nejsou vyloučeny z úkonů v řízení. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 11. 2016 zamítnuto.

[5] Podáním ze dne 10. 10. 2016 vzal žalobce svou žádost o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci zpět. V návaznosti na toto podání městský úřad usnesením ze dne 3. 11. 2016 vyloučil řízení spojená usnesením ze dne 21. 7. 2014 a vyrozuměl účastníky, že řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace bude vedeno samostatně.

[6] Rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017, č. j. 11/2014-403/2014, městský úřad rozhodl mimo jiné tak, že deklaroval veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), na části pozemku parc. č. 866/1 v rozsahu od místa

napojení s veřejně přístupnou účelovou komunikací na pozemku parc. č. 864/3 ve vlastnictví města Protivín v šíři 3,88 m a poté v plném rozsahu pozemku parc. č. 866/1 k objektu trafostanice nacházejícím se na pozemku parc. č. 866/3 se zakončením za tímto objektem v zužujícím se místě pozemku parc. č. 866/1 v šíři 2,45 m. Na tuto komunikaci je z levé části napojen vjezd do bývalého objektu mlékárny č. p. X a z pravé části vjezd a vchod k rodinnému domu č. p. X, ve kterém se nachází 3 bytové jednotky, vjezd ke třem garážím a zásobovací rampě prodejny potravin, dále vjezd a vchod do krokodýlí ZOO na pozemku parc. č. 878/1 (dále jen „ZOO“), dále příjezd k objektu kanalizace a čerpací stanici města Protivín, nacházející se na pozemcích parc. č. X a 891/1, a na konci vjezd k rodinnému domu č. p. X. Na pozemcích parc. č. 865 a č. 867 deklaroval městský úřad veřejně přístupnou účelovou komunikaci v plném rozsahu. Městský úřad konstatoval, že: 1) předmětné plochy naplňují znaky pozemní komunikace dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, 2) z vyjádření účastníků řízení vyplývá nutná komunikační potřeba, 3) cesta je stálá a patrná v terénu a 4) byla nerušeně užívána po několik desetiletí, což indikuje konkludentní souhlas vlastníků komunikace s jejím obecným užíváním. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce a účastník správního řízení J. J. odvolání.

[7] Žalovaný obě odvolání rozhodnutím ze dne 9. 8. 2017, č. j. KUJCK 96356/2017/ODSH zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že městský úřad zjistil řádně skutkový stav věci a správně ji posoudil. Zabýval se rovněž všemi připomínkami účastníků řízení, které zapracoval do svého rozhodnutí. Sporná komunikace je dle ortofotomapy katastru nemovitostí v terénu jasně patrná, potřebná a nebyla deklarována v uzavřených prostorách.

II.

[8] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[9] Krajský soud dospěl k závěru, že ve věci nerozhodoval vyloučený správní orgán. Jakkoliv je nepochybné, že se starosta města a vedoucí odboru výstavby, dopravy a životního prostředí se zakladatelem Nadace Tomistoma znají, samo o sobě to nepostačuje k tomu, aby bylo možné dovozovat pochybnosti o jejich nestrannosti. Tuto pochybnost nelze dovozovat ani ze společné účasti v Komunitní nadaci Blanicko - Otavská. Ze spisu nelze dovodit, že by představitelé města byli funkčně, materiálně či jinak závislí na zakladateli Nadace Tomistoma, naopak je zjevné, že se opatřování podkladů ve správním řízení dělo v zájmu objektivního zjištění této věci.

[10] K meritu věci krajský soud uvedl, že důkazní prostředky shromážděné městským úřadem prokazují udělení konkludentního souhlasu s užíváním předmětných pozemků jako veřejné účelové komunikace, a sice právními předchůdci žalobce. Důkazní prostředky založené ve správním spise dle krajského soudu prokazují nepřetržité užívání daného prostoru jako veřejně přístupné komunikace již od roku 1903 dosud. Nebylo zjištěno, že by některý z předchozích vlastníků rozporoval užívání pozemků jako veřejné komunikace do doby vzniku sporu mezi žalobcem a vlastníky sousedních nemovitostí. Při koupi nemovitostí byl žalobce seznámen s jejich stavem a užíváním a převzal právní i faktický stav, jaký tu byl vytvořen jeho předchůdci. Není rozhodné, který z předchozích vlastníků konkrétně souhlas s užíváním udělil, vstupem do takto založených právních vztahů tento

souhlas přešel na žalobce. Skutečnost, že žalobce sám žádný souhlas neudělil, je irelevantní. Krajský soud nesouhlasil s tím, že by se jednalo o uzavřený prostor, protože na něj navazují další nemovitosti, jejichž vlastníci do tohoto prostoru vstupovali a dané pozemky užívali.

[11] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že komunikační potřebu v místě by bylo lze řešit jinak. Na základě důkazů předložených žalobcem a opatřených městským úřadem dospěl tento úřad ke správnému zjištění, že tu není jiná vhodná alternativní komunikace a že na sporných pozemcích se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Jelikož bylo rozhodnutí městského úřadu věcně správné, nezbylo žalovanému nic jiného, než odvolání žalobce zamítnout bez toho, aby obsáhle opakoval naplnění jednotlivých zákonných podmínek.

III.

[12] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž podáním ze dne 5. 3. 2018 opravil písařské chyby v kasační stížnosti. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, a dále, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

[13] Stěžovatel namítá vady řízení před správním orgánem spočívající v tom, že ve věci rozhodovala podjatá úřední osoba, přičemž důvod podjatosti se shoduje s tím, který stěžovatel prezentoval již v žalobě. Stěžovatel má za to, že prokázal důvodné pochyby o nestrannosti úřední osoby. Doložil totiž, že její nadřízení se účastnili soukromého nadačního projektu, který ovlivňuje svými dotacemi veřejné dění mimo jiné i ve městě Protivín a který je ovládán osobou úzce propojenou s účastníkem řízení. Dále stěžovatel dovozuje podjatost úřední osoby z jejího vztahu k účastníkovi řízení F. P., o kterém má vypovídat protokol o hlavním líčení sepsaný Okresním soudem v Písku dne 17. 1. 2018.

[14] Dle stěžovatele jsou rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu nesrozumitelná. Není jasné, jakým způsobem městský úřad dospěl k závěru o veřejném užívání pozemků stěžovatele, jak hodnotil jednotlivé důkazní prostředky a jaké závěry z nich učinil. Krajský soud se dle žalovaného nevypořádal ani s tím, že žalovaný nehodnotil prakticky žádnou z odvolacích námitek stěžovatele.

[15] Dle stěžovatele nemohou podklady shromážděné městským úřadem založit závěry, ke kterým oba správní orgány i krajský soud dospěly, tj. že existuje souhlas předchozího vlastníka předmětných pozemků s jejich veřejným užíváním a že daná komunikace sloužila od nepaměti k uspokojování naléhavé komunikační potřeby. Skutková podstata, z níž městský úřad vycházel ve svém rozhodnutí, proto dle názoru stěžovatele nemá oporu ve spise. Rovněž krajský soud založil právní posouzení na chybných skutkových zjištěních.

[16] Správní orgány i krajský soud vyložily shromážděné podklady bez historické kontinuity a konstruují z nich veřejné užívání pozemků stěžovatele, ačkoliv toto z nich nevyplývá. Důkazní prostředky z let 1903 až 1940 dle názoru stěžovatele nepodporují závěr krajského soudu, že pozemky byly užívány jako veřejně přístupná cesta, neboť

dokumentace dokládá, že pozemky náležely do kontinuálně uzavřeného prostoru a sloužily pouze jeho uživatelům. Totéž platí i pro dobu od roku 1970 do doby vydání rozhodnutí deklarujícího veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Projekt veřejného napětí z roku 1971 nijak nedokládá existenci veřejné komunikace, ale to, že jako zadní vjezd a vstup ke stodole (dnešní ZOO) na pozemku parc. č. X sloužil v této době pozemek parc. č. X. Ani stavební povolení na výstavbu prodejny ovoce a zeleniny z roku 1973 o veřejném užívání pozemku stěžovatele nic nevypovídá. Z podkladů naopak vyplývá, že k zadním rampám prodejny existoval samostatný přístup, za tímto účelem tedy nebyl užíván pozemek stěžovatele. Podmínka uvedená ve stavebním povolení z roku 2002 (stanovící, že objekt prodejny včetně garáží bude přístupný stávajícím sjezdem z účelové komunikace na pozemku č. 866/1 - pozn. soudu) je dle stěžovatele nezákonná. J. P. navíc užívala pro přístup k prodejně a garážím zadní vstup z veřejných komunikací, a to až do roku 2006, kdy na jeho místě postavila plot. Rovněž hospodářská smlouva z roku 1990, podle níž bylo státnímu podniku zřízeno právo hospodaření k pozemku č. 866/1 za účelem rozšíření manipulační plochy a výstavby výrobních prostor mlékárny s podmínkou zajištění příjezdu do domu J. J., k trafostanici a do skladů domácích potřeb, svědčí spíše o tom, že pozemky nebyly vnímány jako veřejná komunikace. Stěžovatel rozporuje rovněž závěr krajského soudu, že vjezd k objektu ZOO má být dle technické zprávy ke stavebnímu povolení ze dne 21. 1. 2011 zajištěn z pozemku parc. č. 866/1. V technické zprávě je uvedeno, že objekt bude přístupný z místní komunikace. Neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace dokládá i to, že v případě J. J. a společnosti E.ON Česká republika s.r.o. bylo zřízeno právo přístupu na základě instrumentů soukromého práva.

[17] Nadace Tomistoma měla a má zajištěn přístup ke své nemovitosti z náměstí. V případě J. P. a F. P. byl přístup k jejich nemovitosti zamezen vlastním jednáním dotyčných spočívajícím v oddělení části zpevněného pozemku betonovým plotem.

[18] Stěžovatel dále krajskému soudu vytýká, že akceptoval, aby byla veřejně přístupná účelová komunikace deklarována v šíři až 15,5 m, což nepřiměřeně omezuje jeho vlastnická práva. Rozporuje rovněž závěr krajského soudu o tom, že předmětné pozemky nepředstavují uzavřený prostor. Uzavřenost prostoru podle něj neznamená, že tento musí být fyzicky uzavřen, ale že existuje jediný vstup a výstup, tj. že se nejedná o průjezdnou komunikační spojnici.

IV.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

V.

[20] Z osob zúčastněných na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřilo Město Protivín a společné vyjádření zaslali J. P. a F. P.

[21] Město Protivín vyjádřilo souhlas s napadeným rozsudkem. Poukázalo na to, že v řízení předložilo podstatné doklady jako vlastník stavby „levobřežní kanalizace“, ke které je a vždy byl jediný možný přístup po deklarované komunikaci. Nikdy se nejednalo

o uzavřený prostor, uzavřenost aktuálně způsobují nepovolené stavby, nicméně je třeba zajistit přístup k rodinnému domu, levobřežní kanalizaci, ZOO, zásobovací rampě prodejny ovoce a zeleniny, třem bytovým jednotkám a garážím. Veřejnost tyto pozemky vždy užívala, jsou územním plánem určeny jako plocha dopravní infrastruktury. Neexistuje alternativní přístup, respektive je pro složky Integrovaného záchranného systému nedostačující. V průběhu stavebních řízení týkajících se stavby ZOO a prodejny potravin se třemi byty a garážemi nebylo podáno odvolání.

[22] J. P. a F. P. označili kasační stížnost ve svém vyjádření za nedůvodnou. K posuzované věci uvedli, že ve stavebním povolení k jejich nemovitosti bylo nařízeno používat vjezd přes pozemek č. 866/1. S výstavbou plotu a používáním příjezdové cesty souhlasil i bývalý majitel mlékárny (právní předchůdce stěžovatele - pozn. soudu), což má dokládat jeho podpis na stavebním povolení.

VI.

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami, ve kterých stěžovatel poukazoval na nepřezkoumatelnost a vady správních rozhodnutí a rozsudku krajského soudu.

[26] Stěžovatel namítá, že krajský soud přezkoumal rozhodnutí, která jsou nesrozumitelná, a tudíž nepřezkoumatelná. Není z nich totiž zřejmé, jak správní orgány dospěly k závěru o naplnění definice veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve světle judikatury Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, resp. na základě jakých důkazních prostředků.

[27] Nejvyšší správní soud názor stěžovatele nesdílí. Městský úřad v rozhodnutí jednoznačně deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace na sporných pozemcích. Specifikoval její rozsah, délku a napojení jednotlivých sousedících pozemků. Zabýval se rovněž naplněním znaků veřejně přístupné účelové komunikace a dospěl k závěru, že předmětná komunikace představuje pro objekty č. p. X, a pozemky parc. č. X, 891/1, X a 878/1 jedinou možnou příjezdovou komunikaci. Dále ověřil patrnost a stálost cesty v terénu, kterou potvrdil fotodokumentací a místním šetřením. Ze způsobu užívání cesty v historii městský úřad dovodil, že je tato se souhlasem předchozích vlastníků obecně užívána od nepaměti. Tento závěr opřel o podklady datované od roku 1903 do současnosti. U jednotlivých podkladů citoval jejich rozhodující pasáže, jež dle jeho názoru prokazují způsob užívání cesty. Městský úřad dále vypořádal jednotlivé připomínky stěžovatele a návrhy na doplnění podkladů rozhodnutí, přičemž rovněž zdůvodnil, proč některé ze stěžovatelem předložených podkladů nepovažuje za relevantní. Z napadeného rozhodnutí je tedy zřejmé, na základě jakých skutečností městský úřad dospěl ke svým závěrům. Nejvyšší správní soud proto považuje správní rozhodnutí za přezkoumatelné.

[28] Z rozhodnutí žalovaného je pak zřejmé, že se zcela ztotožnil s obsáhle popsanými skutkovými závěry městského úřadu, které převzal, čímž implicitně odpověděl na námitky stěžovatele tak, že je neshledal důvodnými. Takovéto odůvodnění sice není dozajista tím nejvhodnějším, nicméně podle ustálené judikatury zdejšího soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, či rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek. S ohledem na to, že závěry městského úřadu jsou relativně obsáhlé, a nosné důvody byly dostatečně pečlivě a přesvědčivě zdůvodněny, lze akceptovat, že na ně žalovaný pouze odkázal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86). Ani v jeho případě tedy nelze rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné.

[29] Krajský soud se v napadeném rozsudku obsáhle vyjádřil k námitce stěžovatele směřující proti nedostatečnému zjištění skutkového stavu. V rozsudku sám jednotlivé důkazní prostředky analyzoval a uvedl, co z nich vyplývá. Dospěl přitom k závěru, že ve svém souhrnu spolehlivě prokazují užívání sporných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace kontinuálně od roku 1903. Jelikož k přerušení tohoto užívání nedošlo, některý z předchozích vlastníků udělil konkludentní souhlas, aby sporné pozemky byly takto užívány. Krajský soud vypořádal rovněž námitky týkající se neexistence nutné komunikační potřeby a vad správních rozhodnutí.

[30] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů i rozsudek krajského soudu jsou přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci jiných vad, pro které by bylo nutné přikročit ke zrušení rozhodnutí žalovaného či krajského soudu. Správní orgány i krajský soud postupovaly v souladu se zákonem.

[31] Stěžovatel dále namítal, že ve věci rozhodovala podjatá úřední osoba.

[32] Stěžovatel spatřuje důvod podjatosti ve skutečnosti, že starosta města a vedoucí odboru byli členy orgánů Komunitní nadace Blanicko - Otavská (starosta byl členem správní rady, vedoucí odboru byl předsedou dozorčí rady), přičemž předsedou správní rady této nadace byl Ing. Miroslav Procházka, který je současně zakladatelem Nadace Tomistoma a jednatelem jejího dalšího zakladatele, společnosti AGRO Šumava s. r. o. Toto propojení obou představitelů správního orgánu a účastníka správního řízení dle stěžovatele způsobuje důvodné pochybnosti o nestranném rozhodování ve věci, neboť úřední osoba vedoucí dané správní řízení je podřízená vedoucímu odboru a ten zase starostovi. Stěžovatel v této souvislosti poukazoval i na tzv. systémovou podjatost.

[33] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 1 As 89/2010 - 119, představují tzv. systémové riziko podjatosti situace, kdy zaměstnanci územního samosprávného celku (či státní zaměstnanci) rozhodují o věci, na jejímž výsledku má zájem i tento územní samosprávný celek. Nastane-li taková situace, je třeba otázku případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávního celku nijak nedotýkají. Podjatost z tohoto důvodu pak bude dána zpravidla tehdy, když je z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že postoj úřední osoby k věci by mohl být v důsledku zaměstnaneckého poměru ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Citované usnesení rozšířeného senátu však na danou věc nedopadá, neboť stěžovatel nenamítal nic proti tomu, že městský úřad

rozhodoval o věci, ve které byl sám jedním z účastníků správního řízení, ale podjatost spatřuje v propojení představitelů města s nadací, ve které současně působil zástupce jiného účastníka správního řízení.

[34] Aby bylo možné konstatovat podjatost úřední osoby rozhodující danou věc, musely by být prezentovány závažné důvody, z nichž by bylo možné usuzovat na to, že zakladatel Nadace Tomistoma měl na představitele města Protivín a jim podřízené osoby jakýkoliv přímý či nepřímý vliv, tj. zejména, že s představiteli města udržoval nadstandardní vztahy, ať už v pozitivním nebo negativním slova smyslu. Stěžovatel v tomto ohledu poukazuje na společnou účast v komunitním nadačním projektu. Z prosté skutečnosti, že se nadřízení úřední osoby v určitém období účastnili stejného nadačního projektu jako zakladatel Nadace Tomistoma, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu usuzovat na to, že mezi těmito osobami existoval nadstandardní vztah ve smyslu shora uvedeného. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 - 753, uvedl, že lze považovat za přirozené, pokud se úřední osoba stýká s osobami, které se ve své praxi zabývají shodnými tématy jako úřední osoba. Obdobná situace pak nastala i v nyní posuzovaném případě. Je logické, že se osoby činné ve veřejném životě obce, zejména pak v případě menší obce, budou setkávat v různých organizacích zabývajících se rozvojem a veřejným životem v dané obci. Osobní známost s účastníky řízení však ještě sama o sobě nevede k podjatosti. K tomu by musely přistoupit další skutečnosti. Stěžovatel nicméně v řízení před správními orgány a krajským soudem nepředstavil žádné rozumné a z reality vycházející důvody, které by podporovaly domněnku, že mezi představiteli obce a zakladatelem Nadace Tomistoma existovaly nějaké nadstandardní vztahy přesahující běžnou známost. Pouhou účast představitelů města v nadačním projektu, jehož posláním je rozvoj daného regionu, nelze považovat bez dalšího za důvod, který by vylučoval celý správní orgán z rozhodování ve správním řízení vedeným s osobami, se kterými se v rámci tohoto projektu představitelé správního orgánu střetli. Měla-li společná účast v nadačním projektu vést dle názoru stěžovatele k vydání nezákonného stavebního povolení na stavební úpravy ZOO, pak není zřejmé, jak mohla mít tato záležitost vliv na konkrétní postup a rozhodování úřední osoby ve věci určení existence veřejně přístupné účelové komunikace sloužící především široké veřejnosti. Úvahy stěžovatele zůstávají v rovině spekulace, a tu nelze považovat za důvodnou pochybnost o nepodjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neuvedl žádné další okolnosti, které by vedly ke vzniku pochybnosti o nepodjatosti stěžovatelem uváděných úředních osob, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s krajským soudem, že důvod podjatosti na základě žalobních námitek dán nebyl (podrobněji odkazuje na str. 6 až 7 rozsudku krajského soudu).

[35] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že stěžovatel v kasační stížnosti námitku podjatosti rozšířil o nové zjištění, a sice přímý vztah úřední osoby k jednomu z účastníků správního řízení (F. P.). Tento vztah stěžovatel dokládá protokolem o hlavním líčení ze dne 17. 1. 2018. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. soud nemůže přihlížet k novotám, které byly uplatněny poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského soudu. Ke své úloze v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2016, č. j. 9 Afs 269/2015 - 54, uvedl, že „[n]*ení opravnou instancí, ale jeho úkolem je zejména přezkoumat závěry krajského (městského) soudu, které zaujal k jednotlivým skutkovým a právním závěrům. Všechny skutečnosti a je prokazující důkazní prostředky, které jsou rozhodné pro zjištění skutkového stavu ve věci samé, musí proto stěžovatel uvést a navrhnout již v řízení před soudem*

prvního stupně. K tomu v projednávané věci nedošlo.“ Z procesní opatrnosti Nejvyšší správní soud dodává, že ani ze skutečnosti nově tvrzené v kasační stížnosti nelze dovodit naplnění podmínek podjatosti dle § 14 odst. 1 správního řádu. Dle stěžovatele z výpovědi F. P. vyplývá, že s úřední osobou mají velmi dobrý, přátelský vztah. Sama skutečnost, že se úřední osoba zná s účastníkem řízení, však neznamená, že lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti, viz výše. V případě malých obcí by podjatost dovozovaná ze známosti a společenských vztahů mohla často vést k nemožnosti obecního úřadu rozhodovat o jakýchkoliv věcech obyvatel obce. Ani na základě těchto tvrzení nelze dospět k závěru o podjatosti úřední osoby vedoucí dané správní řízení.

[36] Zásadní otázkou v nyní projednávané věci je, zda správní orgány, potažmo krajský soud správně dospěly na základě důkazů založených ve spise k závěru, že se na sporných pozemcích ve vlastnictví stěžovatele nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Stěžovatel je toho názoru, že tomu tak není.

[37] Pro posouzení této otázky je nezbytné vymezit definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jejichž naplnění je třeba v řízení o určení její existence zkoumat. Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu se těmito definičními znaky opakovaně zabývala a tyto vymezila následovně:

1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 - 25, nebo ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 141/2016 - 30);

2) tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21, bod 18; ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 - 48, bod 35);

3) vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33);

4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, zejm. bod 9), popř. komunikační spojení není zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů apod. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[38] Všechny uvedené znaky musí být naplněny kumulativně a musí se časově střetnout v době rozhodování správního orgánu o tom, zda určitá cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Pokud by byť i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.

[39] V dané věci je mezi stranami sporné splnění třetího a čtvrtého znaku.

[40] Souhlas vlastníka s obecným užíváním vyžaduje, aby cesta byla užívána v režimu obecného užívání a vlastník cesty (příp. jeho právní předchůdce) s takovým užíváním souhlasil (blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42; ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21; ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64; ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14; ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). Obecné užívání Nejvyšší správní soud vyložil ve své judikatuře jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21; ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64; ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49). Aby tedy bylo možné hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv.

[41] Takový souhlas může vlastník udělit buď výslovným prohlášením, nebo konkludentně. Pokud vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním cesty poté, co byly naplněny ostatní tři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a nebránil žádným způsobem tomuto užívání, platí, že souhlas vlastníka byl dán. K povaze kvalifikovaného nesouhlasu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, uvedl, že: „*jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.*“ Problematická a často sporná situace pak nastává v případě průkaznosti veřejnosti starých cest, u nichž s ohledem na dlouhou časovou prodlevu není obvykle možné zjistit, zda některý z předchozích vlastníků dal souhlas s jejich obecným užíváním, či takové užívání trpěl. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud konstatoval, že komunikace, u níž nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků k obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66; či rozsudek ze dne 22. 12. 2009 č. j. 1 As 76/2009 - 60). Užívání určité komunikace od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby tak fakticky nahrazuje souhlas předchozích vlastníků, neboť se má za to, že souhlas byl dán, když cesta byla dlouhodobě, typicky po desetiletí, užívána veřejností.

[42] Pokud s užíváním cesty v obecném režimu souhlasil právní předchůdce, nebo je cesta veřejností užívána od nepaměti, jsou tímto následně vázáni všichni další vlastníci pozemku, na němž se veřejná cesta nachází. Nemohou se tedy bránit užívání účelové komunikace veřejností poté, co již tato platně ze zákona vznikla na základě jednání (respektive v případě konkludentního souhlasu nejednání) předchozího vlastníka. K tomu viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128, a ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016 - 24.

[43] Co se týče intenzity veřejného užívání cesty, lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 - 48, podle něhož bude znak obecného užívání naplněn při zjištění „*dříve existujícího zájmu veřejnosti na užívání parcely,*

byť se tento zájem postupem času a z různých důvodů redukoval na zájem pouze několika uživatelů.“ Rozhodující tedy je, že v minulosti existoval zájem veřejnosti na užívání předmětné komunikace, že zájem na jejím užívání přetrvává i v současné době, a že tento zájem ani povaha užívání nepředstavují nově vzniklé omezení práv vlastníka pozemku (na němž se komunikace nachází), které by vyžadovalo ochranu právním prostředkem soukromého práva. Využívání takové cesty, byť již jen úzkým okruhem osob, je poté, co došlo k platnému vzniku veřejné účelové komunikace stále důsledkem realizace veřejnoprávního institutu obecného užívání pozemku.

[44] Čtvrtým, judikatorně dovozeným, znakem veřejně přístupné účelové komunikace je existence ničím nenahraditelné komunikační potřeby, tj. prokázání skutečnosti, že k sousedním pozemkům neexistuje alternativní a přitom současně dostatečně vhodný přístup. Existují-li jiné způsoby, jak zajistit komunikační spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům. Blíže viz nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, body 40 - 42, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 85, nebo ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014 - 29.

[45] Správní orgány i krajský soud se naplněním vyjmenovaných znaků podrobně zabývaly. Co se týče prvních dvou znaků, je z obsáhlé fotodokumentace založené ve správním spise zřejmé, že předmětné pozemky jsou zpevněnou cestou, která je stálá, v terénu dobře seznatelná a může být užívána vozidly i chodci. Zároveň tato cesta v době rozhodnutí městského úřadu sloužila ke spojení přilehlých nemovitostí (tj. nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele, J. J., E.ON Česká republika, s.r.o., Nadace Tomistoma a manželů P.), s pozemní komunikací na pozemku parc. č. 864/3, která je prostřednictvím pozemku parc. č. 2770/2 dále napojena na silnici III. třídy.

[46] Pokud jde o souhlas s užíváním, správní orgány i krajský soud dospěli k závěru, že se jedná o cestu užívanou odnepaměti. Vycházeli přitom z listin založených ve správním spisu.

[47] Ve správním spisu je mj. založen výkres z roku 1906 potvrzený stavebním úřadem obce Protivín. Z něj je patrné, že přes sporné pozemky vedla cesta, označená jako pozemek č. 177. Z předmětného výkresu tedy vyplývá, že již roku 1906 vedla v místech sporných pozemků cesta.

[48] Dále je ve spise založena dokumentace vztahující se k povolení výstavby dílny na výrobu slaměných obalů z roku 1925. Z ní vyplývá, že dílna měla být zřízena v budově bývalých stájí, č. p. X, tedy v budově dnešní ZOO. V předmětné dokumentaci se uvádí, že mezi budovou č. p. X a budovou č. p. X, patřící J. J. (v listině z roku 1925 je tento označen jako „*mezující soused p. J. J., zahradník a maj. domku čp. X*“, přičemž dle č. p. X se jednalo o dnešní dům J. J.), se nacházelo veřejné prostranství. S ohledem na polohu obou zmíněných nemovitostí lze souhlasit s krajským soudem, že se zmiňované veřejné prostranství nacházelo v místech současné sporné cesty. V předmětné dokumentaci se přitom uvádí, že „*tudy chodí jeho* (J. J., pozn. soudu) *zákazníci pro zeleninu.*“ Bylo-li přitom veřejné prostranství užíváno ze strany širší veřejnosti jako cesta pro přístup do zahradnictví, netvořila tato cesta součást uzavřeného areálu, jak tvrdí stěžovatel, ale naopak zjevně sloužila obecnému užívání.

[49] Další podklady, konkrétně příloha k žádosti za odprodej pozemku před mlékárnou v Protivíně, pocházejí z roku 1940. V předmětné příloze jsou sporné pozemky nepochybně označeny jako „cesta k řece“, a to již od hranice těchto pozemků se státní silnicí, tj. nikoliv pouze v zúžené části za prostorem dnešní trafostanice, která směřuje k řece. Z nákresu situace rovněž vyplývá, že předmětné pozemky nebyly součástí areálu mlékárny. Tento stav potvrzuje i projekt přístavby trafostanice, konkrétně stavební povolení ze dne 14. 8. 1970 obsahující podmínku situovat stavbu tak, aby „**nedošlo k zatarasení cesty kolem mlékárny k řece**“. Oddělení sporných pozemků od areálu mlékárny dále potvrzuje dokumentace projektu úpravy venkovního vedení z roku 1971 a situační plánek ze dne 16. 8. 1971 (č. 44/71-726/71). Sporné pozemky tedy zjevně netvořily součást areálu mlékárny, jak tvrdí stěžovatel, ale byly užívány právě jako spojnice mezi státní silnicí a řekou. Ostatně, již od roku 1906 byly opakovaně jako veřejné prostranství či cesta označovány.

[50] Od roku 1973 se v sousedství sporné komunikace nacházela prodejna ovoce a zeleniny, jejíž zásobování bylo realizováno ze strany sousedící právě se spornými pozemky, jak vyplývá z technické zprávy ze dne 28. 11. 1973 a z nákresu umístění prodejny. Již ze samotné existence prodejny v daném místě je možné obecně usuzovat na zvýšený dopravní ruch v jejím okolí, tj. i na okolních pozemcích, zvláště za situace, kdy se vedle prodejny nachází nijak neuzavřený volný prostor se zpevněným povrchem (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128). Jakkoliv byla prodejna původně postavena v menším rozměru, ze stavebního povolení k jejím stavebním úpravám v letech 2001 až 2005 (nástavba 3 bytových jednotek a přístavba 3 garáží) se podává, že „[o]*bjekt, včetně garáží, bude přístupný* ***stávajícím*** *sjezdem z účelové komunikace na pozemku č. parc. 866/1 (...)*“; zvýraznění doplněno - pozn. soudu. Sporné pozemky tedy byly fakticky využívány pro příjezd a přístup zásobování do prodejny ještě před jejím stavebním rozšířením. Jen těžko si lze přitom představit, že by majitel sporných pozemků za těchto okolností kontroloval, kdo na pozemky vstupuje, např. zda se jedná o majitele prodejny, jeho zákazníky, dodavatele apod. Lze naopak předpokládat, že se po přístupové cestě na sporných pozemcích zcela volně pohybovaly nejen osoby zajišťující zásobování prodejny, ale i další osoby.

[51] O kontinuálním veřejném užívání cesty svědčí rovněž hospodářská smlouva z roku 1990, která ve vztahu ke sporným pozemkům požaduje zajištění přístupu k domu č. p. X, trafostanici JČE a do skladů „Domácích potřeb Č. Budějovice“, aniž by tento přístup jakkoliv omezovala okruhem oprávněných subjektů. Z hospodářské smlouvy rovněž vyplývá, že již v roce 1990 byl jeden ze sporných pozemků (parc. č. 866/1) veden jako ostatní plocha. Přestože z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není podstatné, jak je příslušný pozemek veden v katastru nemovitostí, či jak byl evidován v minulosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128), doplňuje tato skutečnost závěry učiněné na základě ostatních výše uvedených podkladů.

[52] Z uvedených podkladů i podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přes sporné pozemky vedla minimálně od roku 1906 cesta (označovaná rovněž jako cesta k řece), která byla volně přístupná a po dlouhá desetiletí využívaná veřejností. Byla nepochybně využívána jako přístupová cesta k řece, neboť z dobových dokumentů je zřejmá snaha

o zachování funkčnosti této cesty. Jakékoliv úpravy v daném místě byly opakovaně podmíněny tím, aby nebylo tomuto přístupu zamezeno. Další veřejné užívání daných pozemků sebou nepochybně přineslo i komerční využití sousedícího objektu, ve kterém vznikla v roce 1973 prodejna ovoce a zeleniny.

[53] Správní orgány i krajský soud tedy dospěly ke správnému závěru, že sporné pozemky byly „od nepaměti" kontinuálně užívány veřejností, přičemž tomuto užívání nebylo až do vzniku současného sporu v roce 2006 nijak bráněno, tj. že faktický konkludentní souhlas s obecným užíváním těchto pozemků jakožto veřejně přístupné účelové komunikace byl dán. Tomuto užívání pak nebránily ani vzrostlé stromy u zdi současné ZOO, jak vyplývá z fotodokumentace založené ve spise. Tyto stromy mohly pouze omezovat pohyb v těsné blízkosti budovy současné ZOO, nicméně nijak nebránily ve využití cesty, a to zejména s ohledem na její šíři. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128, potvrzuje, že z hlediska užívání cesty jako veřejné není intenzita „dopravního ruchu" rozhodná, neboť tato bude vždy odpovídat dané době a „*rozsah a způsob užívání se s postupem času logicky mění*". Pro posouzení charakteru cesty je proto irelevantní, zda s výstavbou ZOO došlo ke zvýšení provozu na cestě.

[54] Nejvyšší správní soud se dále zabýval naplněním znaku nutné komunikační potřeby.

[55] Stěžovatel zpochybňuje existenci nutné komunikační potřeby Nadace Tomistoma, která podle jeho tvrzení měla a má zajištěn přístup z náměstí. V případě manželů P. poukazuje stěžovatel na údajně nepovolené oplocení jejich pozemku. Městu Protivín vytýká, že se snažilo toliko zajistit přístup pro ZOO. Stěžovatel pak připouští existenci nutné komunikační potřeby v případě společnosti E.ON Česká republika s.r.o. a J. J., poukazuje však na to, že tato je zajištěna soukromoprávními instrumenty.

[56] Správní orgány ani krajský soud nepochybily, pokud konstatovaly existenci nutné komunikační potřeby pro zajištění přístupu k domu č. p. X, trafostanici, rampě pro zásobování prodejny ovoce a zeleniny, garážím a levobřežnímu kanalizačnímu řadu, neboť z obsahu správního spisu je zřejmé, že sporné pozemky představují jedinou možnou přístupovou cestu k těmto objektům. Policie ČR ani stavební úřad pak nijak neomezily vlastnická práva stěžovatele, pokud při plánování a realizaci objektů v daném místě stanovily přístup přes sporné pozemky, neboť tyto již měly status veřejně přístupné účelové komunikace. Vlastnická práva stěžovatele již byla omezena dlouhodobým užíváním předmětných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace s konkludentním souhlasem předchozích majitelů. Ani argument, že do budovy současné ZOO byl historicky dán přístup z druhé strany, nemůže na této skutečnosti nic změnit. Za situace, kdy je možné pro přístup k objektu využít již existující veřejnou účelovou komunikaci, u které je nutná komunikační potřeba naplněna rovněž ve vztahu k jiným nemovitostem (viz výše), se jeví využití takové veřejné účelové komunikace jako řešení logické a v posuzovaném případě (zejména s ohledem na rozměry, umístění a zpevnění alternativní přístupové cesty k ZOO vyplývající z fotografií, jež jsou součástí správního spisu) rovněž jako řešení rozumné ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Dochází totiž k využití již existující veřejné účelové komunikace, která je svými parametry schopna plnit požadovaný účel. Naopak v případě alternativní cesty z náměstí se nejedná o

veřejnou účelovou komunikaci, k jejímu veřejnému užívání nebyl dán souhlas, ani se nejedná o cestu užívanou veřejností od nepaměti.

[57] Stěžovatel rovněž namítl, že komunikace se nachází v jeho uzavřeném areálu, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 4392/2010, ve kterém Nejvyšší soud nepřipustil možnost domáhat se práva užívání komunikace umístěné v uzavřeném areálu ve vlastnictví jiné osoby na základě zákona a odkázal na řešení pomocí civilněprávních institutů. V nyní posuzovaném případě je však situace odlišná. Předmětné pozemky, jak ostatně vyplývá z výše uvedených podkladů rozhodnutí, nebyly součástí areálu stěžovatele, ale naopak podle nákresů z let 1940 a 1970 byly od areálu odděleny zdí. Fakticky tak s areálem stěžovatele byly spojeny pouze na jedné straně, z další strany ústily do nynější ulice Mírová a dále sousedily s ostatními nemovitostmi (dům č. p. X, budova dnešní ZOO, budova dnešní prodejny) a pokračovaly dál k řece. Po celou dobu od roku 1906 přitom pozemky plnily funkci cesty. Z nákresů přitom vyplývá, že tato cesta vedla podél areálu stěžovatele, a to k domu č. p. X a dále k řece, u které končila. O uzavřenosti areálu tak v posuzovaném případě nelze hovořit.

[58] Správní orgány ani krajský soud tedy nepochybily, pokud na sporných pozemcích shledaly existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud posoudil věc správně a Nejvyšší správní soud jeho závěry plně přejímá.

[59] Nejvyšší správní soud si uvědomuje složitost situace, která v daném případě nastala a která pro stěžovatele představuje nepochybně významné zatížení. V případě sporných pozemků došlo nejprve k utlumení provozu na cestě, a následně v důsledku vzniku ZOO skokově k nárůstu jejích uživatelů. Jak ovšem bylo uvedeno výše (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128), tato skutečnost nemá na posouzení věci vliv. Přestože může mít stěžovatel dojem, že jeho vlastnické právo je nově nepřiměřeně omezováno, je nutné zdůraznit, že stěžovatel nabyl pozemky do svého vlastnictví již zatížené existencí veřejně přístupné účelové komunikace. Přechod zatížení pozemku ze stávajícího na nového vlastníka pak připouští rovněž Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, uvedl, že „*omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno.*“ (podpůrně viz i další usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2017, sp. zn. I. ÚS 4103/16; ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15; a ze dne 11. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2693/14).

[60] Závěrem nutno zdůraznit, že zákonným účelem veřejně přístupné účelové komunikace je spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí. Nejvyšší správní soud proto řešil charakter dané komunikace pouze optikou tohoto zákonného účelu, který předpokládá toliko běžný způsob a rozsah veřejného užívání předmětné účelové komunikace. Pod tímto pojmem je třeba spatřovat zajištění přístupu, průjezdu a celkové dopravní obslužnosti nemovitostí sousedících s předmětnými pozemky, nikoliv jakékoliv další (soukromé) aktivity vybočující z tohoto rámce, jako např. odkládání a skladování předmětů, parkování, umísťování prodejních stánků apod. Vlastnická práva stěžovatele mohou být totiž omezena pouze v takové míře, kterou předpokládá

veřejnoprávní institut obecného užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace.

[61] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[62] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o stěžovatelově návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

VII.

[63] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný měl ve věci úspěch, z obsahu spisu nicméně neplyne, že by mu v řízení nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[64] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

[65] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč stěžovateli, a to k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 24. května 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu