



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **J. Š.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, **za účasti:** 1) městská část Praha 7, se sídlem U Průhonu 1338/38, Praha 7, zast. Mgr. Milanem Bartoňem, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, a 2) Společenství vlastníků jednotek v domě č.p. 1514, Praha 7, se sídlem U Průhonu 17, Praha 7, zast. JUDr. Borisem Treglerem, advokátem se sídlem V Celnici 1034/6, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2022, č. j. 14 A 137/2019-122,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Dne 2. 4. 2012 byla Úřadu městské části Praha 7, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“), doručena žádost osoby zúčastněné na řízení 1), na jejímž základě bylo zahájeno řízení o určení, zda jsou průjezdy a průchody přes pozemky parc. č. XA v k. ú.

Holešovice (dále jen „pozemek parc. č. XA“), kde je umístěn dům č. p. X N. M. X (dále jen „dům N. M.“), a parc. č. XB v k. ú. Holešovice (dále jen „pozemek parc. č. XB“), kde je umístěn dům č. p. X U P. X (dále jen „dům U P.“), veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Rozhodnutím ze dne 16. 7. 2012, zn. MČ P7 021984/1404/2012/ODO/Kra, správní orgán I. stupně určil, že pozemky parc. č. XA a parc. č. XB nejsou „veřejnou účelovou komunikací“. Toto rozhodnutí následně potvrdil žalovaný svým rozhodnutím ze dne 18. 9. 2012, č. j. MHMP 1061124/2012/DOP/04/Go, jímž zároveň zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení 1). Osoba zúčastněná na řízení 1) podala správní žalobu, která byla rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 27. 4. 2016, č. j. 9 A 207/2012-98 (dále jen „původní rozsudek“) zamítnuta. Městský soud v původním rozsudku vyjádřil právní názor, dle něhož průchod či průjezd bytovým domem nemůže být veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť nesplňuje znaky pozemní komunikace zakotvené v § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

[2] Na základě kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) byl původní rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 141/2016-30 (dále jen „první rozsudek NSS ve věci“), a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zde upozornil: *„Neexistuje jediný rozumný důvod, proč by skutečnost, že je průjezd součástí domu, měla znamenat, že jím nemůže vést dopravní cesta. Tato argumentace by dávala smysl tehdy, pokud by se jednalo o část domu, která dopravu fakticky znemožňuje (např. souvislá zeď). Průjezd však k tomuto účelu přímo slouží a je z tohoto důvodu vybudován, proto se ostatně jako průjezd či průchod nazývá. Závěr, že jím nemůže vést pozemní komunikace, proto neobstojí.“* Městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, následně v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, č. j. 9 A 207/2012-146 (dále jen „druhý rozsudek městského soudu“), dospěl k závěru, že správní orgány (chybně vedené nesprávným posouzením prvního znaku) se dostatečně nezabývaly zbylými znaky veřejně přístupné účelové komunikace, z tohoto důvodu rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud uzavřel, že *„[ú]kolem správního orgánu v dalším řízení bude v součinnosti s účastníky řízení shromáždit podklady potřebné pro posouzení toho, zda jsou v daném případě naplněny další (shora zmíněné) znaky veřejně přístupné účelové komunikace, tyto posoudit a ve věci opětovně rozhodnout“*. Žalobkyně (tehdy v roli osoby zúčastněné na řízení) podala proti druhému rozsudku městského soudu kasační stížnost, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2018, č. j. 9 As 203/2017-28 (dále jen „druhý rozsudek NSS ve věci“), zamítnuta.

[3] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 25. 3. 2019, zn. MČP7077439/2019/ODO/Mik, sp. zn. MČ P7 008877/2019/ODO/Mik, bylo deklarováno následující: *„I. Průjezd (průchod) nacházející se na pozemku parc. č. XA v k. ú. Holešovice je veřejně přístupnou účelovou komunikací. II. Průjezd (průchod) nacházející se na pozemku parc. č. XB v k. ú. Holešovice je veřejně přístupnou účelovou komunikací.“*

[4] Žalobkyně podala odvolání proti výroku I. tohoto rozhodnutí a osoba zúčastněná na řízení 2) podala odvolání proti jeho výroku II. Výrokem I. rozhodnutí ze dne 4. 7. 2019, č. j. MHMP-1338855/2019/O4/Go, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil; výrokem II. téhož rozhodnutí žalovaný změnil výrok II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že nově zní: *„Průjezd a průchod*

pokračování

nacházející se na pozemku parc. č. XB v k. ú. Holešovice, u objektu č. p. X v ulici UP. do vnitrobloku není veřejně přístupná účelová komunikace.“ Podle žalovaného byly v případě obou pozemků [tedy jak parc. č. XA ve vlastnictví žalobkyně, tak parc. č. XB ve vlastnictví členů osoby zúčastněné na řízení 2)] naplněny první tři podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (existence pozemní komunikace, její využití pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí a souhlas vlastníka), znak nezbytné komunikační potřeby však nemohou splnit oba průchody/průjezdy (dále jen „průjezdy“) zároveň. S přihlédnutím k historickému vývoji a v souladu s požadavkem na co nejmenší omezení vlastnických práv v souvislosti s určením veřejně přístupné účelové komunikace pak žalovaný dospěl k závěru, že naplnění nutné komunikační potřeby je vhodněji zajištěno přes pozemek parc. č. XA, tedy pozemek žalobkyně.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného k městskému soudu žalobu, v níž namítala, že byla zkrácena na svém právu, aby byla podle § 86 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyrozuměna o odvolání jiného účastníka řízení. Toto pochybení podle ní mělo vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť v odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) byly obsaženy informace o existenci dřívější provozovny na místě mateřské školy. Podle žalobkyně bylo rozhodnutí žalovaného taktéž nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný nevypořádal s některými jejími námitkami. Žalobkyně dále namítala, že v jejím případě nebyl naplněn ani jeden ze znaků existence veřejně přístupné účelové komunikace a že v případě dvou alternativních cest je správní orgán povinen volit tu, která je nejméně omezující. Podle žalobkyně měl být pro přístup k mateřské škole zvolen pozemek parc. č. XB, neboť průjezd na něm je užíván automobily a určen pro běžný pohyb chodců i vozidel, včetně zásobování.

[6] Městský soud ve shora uvedeném rozsudku k žalobním námitkám konstatoval, že rozhodnutí žalovaného netrpí nepřezkoumatelností, neboť všechny odvolací námitky byly minimálně implicitně vypořádány; žalobní námitky ostatně směřovaly právě proti právním závěrům žalovaného. Městský soud se neztotožnil ani s argumentací žalobkyně, že žalovaný porušil svou povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a nedodržel zásadu volného hodnocení důkazů.

[7] Dále městský soud zdůraznil, že deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace je nezávislá na výsledku občanského soudního řízení na povolení práva nezbytné cesty. Městský soud upozornil, že zákon o pozemních komunikacích nevyžaduje konkrétní materiální provedení veřejně přístupné účelové komunikace či zápis do katastru nemovitostí, postačuje její stálost a patrnost – Nejvyšší správní soud přitom již ve svém prvním rozsudku ve věci zdůraznil, že tuto charakteristiku cesta vedoucí průjezdem domu běžně splňuje. Podle městského soudu správní orgány prokázaly existenci obou průjezdů listinnými důkazy a fotografiemi, jejich existence vyplývá rovněž ze stavební a technické dokumentace k výstavbě mateřské školy ve vnitrobloku. Městský soud s odkazem na komentář upozornil, že na situaci nedopadá § 10 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích, neboť ta se týká připojování sousední nemovitosti k pozemní komunikaci sjezdem či nájezdem, ale nikoli křížovatkou. V situaci, kdy jsou naplněny zákonné podmínky existence veřejně přístupné účelové komunikace, se tak § 10 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích nepoužije.

[8] Rovněž v otázce naplnění druhého znaku veřejně přístupné účelové komunikace se městský soud ztotožnil s hodnocením žalovaného, že oba průjezdy slouží k propojení objektu mateřské školy, jenž je ve vlastnictví hlavního města Prahy [a svěřenou správu vykonává osoba zúčastněná na řízení 1)] s ostatními pozemními komunikacemi. Městský soud shledal, že ve správním řízení bylo prokázáno, že průjezd domem N. M. na pozemku parc. č. XA byl pro přístup do mateřské školy používán minimálně od poloviny 80. let 20. století do roku 1996. Městský soud připomněl, že oba průjezdy neslouží pouze svým vlastníkům, ale rovněž jako přístup do vnitrobloku, který je tvořen i jinými pozemky, na nichž se nachází mimo jiné i objekt mateřské školy.

[9] Městský soud s odkazem na judikaturu zdůraznil, že souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace lze dát i konkludentně – pokud vlastník pozemku nevyjádří kvalifikovaný nesouhlas, jeho práva jsou omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, přičemž souhlasem (byť konkludentním) předchozího vlastníka jsou vázáni i jeho právní nástupci. Městský soud vzal v úvahu rovněž fakt, že v případě restituovaných nemovitostí nelze presumovat vázanost vlastníka veřejným užíváním, jež započalo za socialismu, z tohoto důvodu posuzoval existenci souhlasu právní předchůdkyně žalobkyně až ve vztahu k období 1991-1996. Podle městského soudu právní předchůdkyni žalobkyně nic nebránilo v projevení nesouhlasu s veřejným užíváním ani v letech 1991-1994, kdy byl v jejím vlastnictví podíl na předmětné nemovitosti ve výši ideální poloviny, a tím spíše pak ani po roce 1994, kdy se na základě smlouvy ze dne 26. 5. 1994 stala výlučnou vlastnící celé nemovitosti (pozemku parc. č. XA a domu N. M.). Městský soud uzavřel, že vzhledem k tomu, že až do roku 1996 právní předchůdkyně žalobkyně respektovala existenci veřejně přístupné účelové komunikace, má se za to, že její souhlas byl dán.

[10] K otázce nutnosti komunikační potřeby městský soud s odkazem na judikaturu upozornil, že v případě existence alternativy (jež nemusí být nutně stejně kvalitní) je třeba dát přednost variantě co nejméně omezující vlastnická práva. Městský soud korigoval závěry žalovaného, které vycházely z historického užívání průjezdu domem N. M. (jeho užívání „odnepaměti“ nebylo ve správním řízení dostatečně prokázáno), ovšem dospěl k závěru, že i tak průjezd domem N. M. zatíží vlastnická práva méně než průjezd domem U P., který by zasáhl do práv většího počtu vlastníků. Městský soud rovněž podotkl, že vhodnější vstup do vnitrobloku k budově mateřské školy z ulice N. M. lze dovodit rovněž z podkladů pro stavební povolení a kolaudační rozhodnutí ve věci mateřské školy. Složky integrovaného záchranného systému mají v nezbytných případech zajištěn příjezd přes cizí pozemky; pro jejich použití tedy není podstatné, zda na daném místě existuje veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoli. Větší šíře průjezdu domem U P. na pozemku parc. č. XB tak není rozhodná pro posouzení, která z cest nejvhodněji splňuje podmínku nutné komunikační potřeby.

[11] K námitce žalobkyně, že pokud by v jejím případě mělo jít o účelovou pozemní komunikaci, pak by se jednalo o komunikaci neveřejnou ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, městský soud uvedl, že mateřská škola neslouží pouze vlastníku uzavřeného prostoru, ale veřejnému účelu – v případě § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se navíc nezkoumá znak naléhavé komunikační potřeby. Důvodem označení prostorů dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích za účelové komunikace je to, že i na nich je třeba řešit případné kolize mezi účastníky provozu.

pokračování

[12] Městský soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, že na zákonnost rozhodnutí žalovaného mohlo mít vliv procesní pochybení spočívající v nevyrozumění žalobkyně o odvolání jiného účastníka řízení (§ 86 odst. 2 správního řádu). Podle městského soudu je podstatné, že žalovaný v odvolacím řízení neprováděl na základě odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) žádné další dokazování; informace o dřívější existenci provozovny na místě mateřské školy vyplývají již ze správního spisu (souhrnná technická zpráva z ledna 1981). Tato otázka pak navíc pozbyla na významu v souvislosti s tím, že městský soud neodvozoval naplnění nutné komunikační potřeby z historické existence provozovny, ale z hlediska lepšího zajištění zásobování mateřské školy.

[13] Městský soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[14] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[15] Stěžovatelka v první řadě vytkla městskému soudu, že nesprávně posoudil její námitku ohledně nevyrozumění o odvolání jiného účastníka řízení. Podle stěžovatelky bylo podstatné, že nemohla na odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) reagovat, příp. navrhnout důkazy týkající se skutečností v tomto odvolání uvedených, čímž došlo ke zkrácení na stěžovatelčiných právech. To mělo být podle stěžovatelky samo o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť výsledek odvolacího řízení byl nepochybně ovlivněn i skutečnostmi uvedenými v odvolání osoby zúčastněné na řízení 2).

[16] Stěžovatelka konstatovala, že v jejím případě nebyla splněna žádná z podmínek existence veřejně přístupné účelové komunikace. Podle stěžovatelky se v místě její nemovitosti nenachází žádná cesta, která by vedla směrem do vnitrobloku. Průjezd jejím domem ústí pouze na uzavřený dvůr, který není určen pro běžný pohyb osob a už vůbec není určen pro pohyb automobilů, což bylo prokázáno fotografiemi. Stěžovatelka zdůraznila, že aby bylo možné uvažovat o existenci účelové komunikace, je nezbytné, aby skutečně fyzicky existovalo něco, co lze nazvat cestou (což se na jejím pozemku nenachází). Podle stěžovatelky se v jejím případě nemůže jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť jde pouze o přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[17] Z nenaplnění první podmínky podle stěžovatelky pramení i nenaplnění druhé podmínky, tedy použití komunikace pro potřeby vlastníků jiných nemovitostí – uzavřený dvůr stěžovatelky není veřejnosti přístupný a neslouží k přístupu do mateřské školy. To podle stěžovatelky potvrzuje rovněž dokumentace stavby mateřské školy, jakož i její označení (mateřská škola Praha 7, U P.). Stěžovatelka zdůraznila, že její pozemek ani dům nikdy nesloužily k veřejnému užívání, pouze je předchozí vlastník [osoba zúčastněná na řízení 1)] používal k přístupu ke svým dalším nemovitostem a umožnil to i omezenému okruhu třetích osob (dětem navštěvujícím mateřskou školu, jejich rodičům a zaměstnancům mateřské školy). Stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publ. pod č. N 2/48 SbNU 9, dle něhož je přístup veřejnoprávní

korporace k otázce veřejného užívání pozemků odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Podle stěžovatelky by měl být přístup k nemovitosti jiné osoby řešen instituty soukromého práva, nikoli tím, že bude bezdůvodně deklarován pozemek stěžovatelky jako účelová komunikace přístupná komukoli. Stěžovatelka rovněž podotkla, že pro posouzení tohoto znaku není rozhodné, zda je, či není dána komunikační potřeba nějakého subjektu, ale účel staveb či pozemků v daném místě (účelem jejího průjezdu je přitom přístup na dvůr jejího domu, nikoli do vnitrobloku). Stěžovatelka je toho názoru, že i kdyby se v jejím případě mělo jednat o účelovou komunikaci, šlo by o účelovou komunikaci neveřejnou (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích), neboť se jedná o uzavřený prostor. To, že mateřská škola má sloužit veřejné potřebě, považuje stěžovatelka za irelevantní ve vztahu k veřejnému přístupu na své nemovitosti.

[18] Stěžovatelka je přesvědčena, že ani ona, ani její právní předchůdkyně neudělila souhlas s existencí účelové komunikace a s přístupem neomezeného okruhu osob – ne každé užívání nemovitosti, kterému vlastník nebrání, zakládá souhlas s veřejným užíváním této nemovitosti (např. když nebrání v užívání druhému spoluvlastníkovi, příp. omezenému a konkrétně určenému okruhu osob, např. sousedovi z titulu výprosy). K tomu stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nemovitost stěžovatelky byla užívána pouze vlastníkem sousední nemovitosti [osobou zúčastněnou na řízení 1)] k přístupu do sousední nemovitosti – mateřské školy, a osobami, kterým tento vlastník umožnil přístup. To se však dělo z titulu spoluvlastnictví užívané nemovitosti ze strany vlastníka mateřské školy. Jelikož tedy podle stěžovatelky k žádnému neomezenému užívání nemovitosti nedocházelo, nemohla k němu dát její právní předchůdkyně konkludentní souhlas. Stěžovatelka dále poznamenala, že její právní předchůdkyně nemohla vyjádřit nesouhlas s užíváním nemovitosti jejím druhým vlastníkem, ve výlučném vlastnictví pak měla nemovitost až od 2. 10. 1995 (nikoli od r. 1994, kdy byla uzavřena příslušná kupní smlouva). Stěžovatelka zdůraznila, že podle kupní smlouvy na nemovitosti nevázla žádná omezení vlastnického práva, tedy ani existence veřejně přístupné účelové komunikace. Z jejího dopisu ze dne 20. 8. 1996 navíc vyplývá, že se stěžovatelka problémem snažila řešit již v první polovině roku 1996. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141, by mělo být v pochybnostech rozhodnuto ve prospěch vlastníka pozemků.

[19] Podle stěžovatelky nebyl naplněn ani znak nutné komunikační potřeby, a to především z toho důvodu, že přístup může být (a v poslední době býval) zajištěn přes pozemek parc. č. XB (průjezdem domem U P.). Stěžovatelka je toho názoru, že užívání její nemovitosti je podstatnějším zásahem do vlastnického práva než užívání domu U P., jímž vede dlážděný, resp. vyasfaltovaný vjezd, ohraničený pouze mřížovými vraty, který se používá k průjezdu na dvůr, jenž slouží jako parkoviště motorových vozidel (sahající až k hranici pozemku mateřské školy). Naproti tomu dvůr stěžovatelky není určen pro běžný pohyb osob a už vůbec ne pro pohyb automobilů. Podle stěžovatelky dům N. M. není stavebně technicky uzpůsoben k tomu, aby průjezd a dvůr byl otevřený a využíván větším množstvím osob či dokonce vozidel. Navýšení počtu osob a vozidel užívajících průjezd domem U P. nezasáhne do práv jeho vlastníků tak výrazně jako otevření průjezdu tam, kde v současné době nikdo neprochází a žádná vozidla neprojíždějí. Rovněž ostatní znaky veřejně přístupné komunikace jsou dle stěžovatelky v případě průjezdu domem U P. splněny. S odkazem na zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017,

pokračování

č. j. 2 As 337/2016-64, pak stěžovatelka upozornila, že i v případě, že by zde existovala veřejně přístupná účelová komunikace, tak by zanikla poté, co byl dán jiný přístup k dotčeným nemovitostem (přestala plnit nutnou komunikační potřebu). Podle stěžovatelky městský soud aplikoval kritérium minimalizace zásahu do vlastnického práva nesprávně, když pouze matematicky porovnal počet vlastníků, nikoli počet nemovitostí. Stěžovatelka je přesvědčena, že spoluvlastníky jedné nemovitosti je nutné pro tyto účely považovat za jediného vlastníka.

[20] Stěžovatelka uzavřela, že veřejnoprávním institutem veřejně přístupné účelové komunikace nelze obcházet soukromoprávní instituty k zajištění přístupu k nemovitostem. Podle stěžovatelky se v průjezdu domem N. M. ani na pozemku parc. č. XA nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, protože stěžovatelka navrhuje, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[21] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[22] Osoba zúčastněná na řízení 2) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zhodnotila, že se městský soud podrobně vypořádal s námitkou porušení práv stěžovatelky z důvodu jejího nevyrozumění o podaném odvolání jiného účastníka řízení a nedopustil se ani žádného jiného procesního pochybení. Napadený rozsudek je podle osoby zúčastněné na řízení 2) správný i věcně, neboť městský soud správně zjistil skutkový stav, správně aplikoval právní normy a učinil závěr, že průjezd z ulice N. M. je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Osoba zúčastněná na řízení 2) je přesvědčena, že městský soud správně vyložil historické souvislosti a dovodil existenci konkludentního souhlasu s veřejným užíváním, který nelze svévolně měnit. Naopak v případě domu U P. znaky veřejně přístupné účelové komunikace naplněny nejsou. Osoba zúčastněná na řízení 2) dále podrobněji rekapitulovala historický vývoj přístupu do vnitrobloku skrze dům N. M. (včetně dělení parcel v souvislosti s výstavbou mateřské školy) a upozorňuje, že právní předchůdkyně stěžovatelky mohla v době od r. 1991 z titulu svého spoluvlastnického podílu projevit svůj výslovný nesouhlas s veřejným užíváním průjezdu. Takovýto nesouhlas však poprvé projevila až stěžovatelka v oznámení ze dne 20. 8. 1996.

[23] V replice na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 2) stěžovatelka zdůraznila, že správní orgán je povinen podané odvolání ostatním účastníkům řízení v každém případě zaslat, nikoli posuzovat, zda jsou v něm namítány nové skutečnosti. Vzhledem k tomu, že na základě odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) byl výrok II. prvostupňového rozhodnutí žalovaným změněn, okolnost, že se stěžovatelka nemohla k tomuto odvolání vyjádřit, představuje závažnou vadu. Zbýlá část repliky představuje v zásadě opakování některých kasačních námitek, jimiž stěžovatelka rozporuje závěry městského soudu, s nimiž se ztotožnila osoba zúčastněná na řízení 2) ve svém vyjádření. Stěžovatelka především opakuje svá tvrzení ohledně nenaplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace v případě své nemovitosti a jejich naplnění v případě nemovitosti členů osoby zúčastněné na řízení 2). Způsob dělení parcel dle stěžovatelky nemá souvislost s předmětem tohoto řízení. Stěžovatelka zdůraznila, že z podkladů pro stavbu mateřské školy je zřejmé, že se počítalo s napojením z ulice U P. Stěžovatelka závěrem dovodila, že pokud je nemovitost ve spoluvlastnictví většího počtu osob, její užívání vícero osobami je běžné a méně obtěžující než v případě soukromého vlastnictví jediné osoby.

[24] Osoba zúčastněná na řízení 1) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve upozornila, že stěžovatelka byla informována o průběhu odvolacího řízení oznámením ze dne 13. 5. 2019, jímž byla vyrozuměna o postoupení odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalovanému. Osoba zúčastněná na řízení 1) se jinak ztotožňuje se závěry městského soudu, dle nichž ani vada spočívající v nezaslání odvolání druhého z účastníků nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť v odvolání nebyly uvedeny žádné nové skutečnosti a bylo rozhodnuto na základě podkladů založených ve spise.

[25] K naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace osoba zúčastněná na řízení 1) odkázala na první rozsudek NSS ve věci, dle něhož cesta vedoucí průjezdem domu charakteristiku patrnosti a stálosti v terénu běžně splňuje. Osoba zúčastněná na řízení 1) rovněž připomněla, že tato cesta byla používána i pro přístup k provozovně, která původně stála na místě dnešní mateřské školy. Osoba zúčastněná na řízení 1) poukázala na to, že zeď před bránou mateřské školy zbudovala stěžovatelka protiprávně, a odkázala na znalecký posudek Ing. Jiřího Raucha č. 4553-96/2015 (dále jen „znalecký posudek“). Pokud stěžovatelka svévolně zahradila přístup k mateřské škole, nemůže podle osoby zúčastněné na řízení 1) účelově namítat, že právě z tohoto důvodu se na její nemovitosti nenachází komunikace. Takovýto výklad by vedl k absurdnímu závěru, dle něhož by bylo možné prostým zbudováním zdi na komunikaci takovou komunikaci vyjmout z jejího účelového určení založeného v souladu se zákonem o pozemních komunikacích. Osoba zúčastněná na řízení 1) v této souvislosti odkazuje rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015-68, dle něhož nelze zahrazením veřejně přístupné komunikace přístup veřejnosti vyloučit.

[26] Osoba zúčastněná na řízení 1) je toho názoru, že souhlas předchozích vlastníků s veřejným užíváním komunikace byl dán historicky, když byl průjezd mnoho let používán nejprve pro přístup veřejnosti k provozovně, následně k mateřské škole. Osoba zúčastněná na řízení 1) jakožto předchozí vlastník nemovitosti souhlasila s veřejným užíváním této komunikace (jinak by ji mohl používat jen úzký okruh oprávněných osob – vlastníků či nájemníků domu N. M.). Ani oznámení stěžovatelky z roku 1996 pak nemohlo dříve udělený souhlas předchozích vlastníků zvrátit. Nutnost komunikační potřeby je dle osoby zúčastněné na řízení 1) patrná již z projektu mateřské školy, ze znaleckého posudku, jakož i ze skutečnosti, že v současné době neexistuje žádný jiný přístup k objektu mateřské školy.

[27] Stěžovatelka ve své replice na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) k odkazu na oznámení ze dne 13. 5. 2019 uvedla, že k tomuto oznámení nebylo žádné odvolání připojeno a nebylo z něj ani patrné, že odvolání podal i jiný účastník řízení kromě stěžovatelky. Dále stěžovatelka převážně opakovala své kasační námitky, přičemž zdůraznila, že Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku ve věci nedospěl přímo k závěru, že v případě nemovitosti stěžovatelky jde o komunikaci, ale pouze zavázal městský soud k tomu, aby posoudil, zda tomu tak bylo. Tvzení o předchozí existenci provozovny na místě mateřské školy podle stěžovatelky nebylo ve správním řízení ani před soudem prokázáno. Stěžovatelka dále upozornila, že napojení mateřské školy na kanalizaci, vodu a topení bylo provedeno z domu U P., při jehož výstavbě se počítalo i s výstavbou mateřské školy. Stěžovatelka je přesvědčena, že na místě neexistovala žádná veřejně přístupná účelová komunikace, nelze tedy tvrdit, že ji svévolně zahradila (pouze potřebovala srovnat svůj dvůr). Podle stěžovatelky nelze ze skutečnosti, že vlastník umožnil užívání nemovitosti spoluvlastníkovi, popř. omezenému okruhu osob, dovozovat, že nemovitost může být

pokračování

užívána kýmkoli. Stěžovatelka připomněla, že sama osoba zúčastněná na řízení 1) v kupní smlouvě výslovně potvrdila, že na nemovitostech nevázanou žádná zástavní práva, věcná břemena či jiná omezení.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byl účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[29] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[30] Ze spisové dokumentace vyplývá, že na počátku 80. let 20. století byla ve vnitrobloku ohraničeném ulicemi N. M., U P., U U. a V H. postavena mateřská škola, a to na místě bývalé koželužny (existence této provozovny vyplývá ze souhrnné technické zprávy z ledna 1981). Mateřská škola byla napojena na inženýrské sítě z domu U P., evidována na ulici U P. (číslo orientační X) a rovněž v průběhu výstavby byla užívána cesta průjezdem domem U P. (který byl za tímto účelem zpevněn). K úpravě došlo rovněž u domu N. M., kde byl vybudován sjezd ke kuchyni mateřské školy za účelem zásobování. Pro úplnost lze poznamenat, že vstupy do mateřské školy jsou umístěny na severní straně, na západní straně (směrem k ulici N. M.) je vchod do kuchyně, na jižní a východní straně mateřské školy se rozkládala její zahrada. Toto prostorové uspořádání vycházelo z předpokladu zásobování kuchyně průjezdem z ulice N. M., který byl zároveň užíván jako vstup pro pěší osoby směřující do mateřské školy a zpět, a to až do roku 1996, kdy stěžovatelka průjezd zamkla.

[31] Dům N. M. byl v době výstavby mateřské školy ve vlastnictví státu, ideální polovina tohoto domu byla na základě dohody o vydání věci ze dne 2. 5. 1991 vrácena v restituci paní V. Š. (dále jen „právní předchůdkyně stěžovatelky“), druhá polovina podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, přešla do vlastnictví hlavního města Prahy a statutem byla svěřena do správy osobě zúčastněné na řízení 1). Na základě kupní smlouvy ze dne 26. 5. 1994 byla i tato část prodána právní předchůdkyni stěžovatelky, která se tím stala výlučnou vlastnící domu N. M., jež následně darovala stěžovatelce. V oznámení ze dne 20. 8. 1996 stěžovatelka sdělila osobě zúčastněné na řízení 1), že od 1. 9. 1996 průjezd domem N. M. zamkne, což také učinila. Osoba zúčastněná na řízení 2) od této chvíle umožňovala provoz mateřské školy skrze průjezd domem U P. (z jižní strany bloku), což činila až do roku 2006. Od té doby až do vydání rozhodnutí žalovaného nebyla mateřská škola provozována. Na pozemku parc. č. XA byla následně v místě brány do areálu mateřské školy postavena přibližně metr vysoká zídka (dle stěžovatelky se tak stalo v roce 2010), navezena zemina a vypěstován trávník. Paralelně s řízením o deklaraci existence veřejně přístupných účelových komunikací se vedou spory rovněž před soudy v občanském soudním řízení.

[32] Z tvrzení účastníků a osob zúčastněných na řízení dále vyplývá, že objekt koželužny byl původně postaven na pozemku, který náležel k domu N. M., až následně v souvislosti se stavbou mateřské školy byl tento pozemek rozdělen. V době stavby domu U P. (1972) byla již plánována následná výstavba mateřské školy, proto bylo připojení na inženýrské sítě provedeno právě z tohoto místa. Brána průjezdu domem U P. je tvořena pouze mříží za účelem lepšího odvětrání vnitrobloku. Ve spisu nejsou založeny písemnosti prokazující, kdy přesně přešlo vlastnictví z právní předchůdkyně stěžovatelky na stěžovatelku; stěžovatelka tvrdí, že se tak stalo v červnu 1996. Ze spisu rovněž nevyplývá, na základě jakého právního titulu byl zajištěn provoz mateřské školy za využití průjezdu domem U P. v letech 1996-2006. Osoba zúčastněná na řízení 2) tvrdí, že byly uzavírány smlouvy vždy na dobu určitou, osoba zúčastněná na řízení 1) toto tvrzení nikterak nerozporuje.

[33] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*p[ozemní] komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*“.

[34] Podle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se pozemní komunikace „*dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace*“.

[35] Podle § 7 odst. 1 první věty zákona o pozemních komunikacích „*ú[čelová] komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*“.

[36] V prvé řadě je nutné konstatovat, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká již samotným naplněním znaků vyplývajících ze zákona a judikatury, není zapotřebí žádného konstitutivního rozhodnutí správních orgánů či soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64). Znaky, jež musí být pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace kumulativně naplněny, jsou:

- 1) existence pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyznačující se stálostí a patrností v terénu;
- 2) zákonný účel ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (tedy spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo obhospodařování zemědělských a lesních pozemků);
- 3) souhlas vlastníka a
- 4) existence nutné komunikační potřeby.

[37] Třetí a čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace nevyplývají přímo ze zákona, ale dovodila je judikatura. Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, shrnul dosavadní východiska a upozornil, že nespojuje-li § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích existenci veřejně přístupné účelové komunikace s žádnou náhradou, pak takové omezení vlastnického práva lze v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod připustit pouze tehdy, pokud s ním vlastník souhlasil a zároveň je dána i existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (za účelem

pokračování

zajištění proporcionality omezení). Již Nejvyšší soud navázal na judikaturu předválečného Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu, když dospěl k závěru, že souhlas vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním může být i konkludentní (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000), přičemž tento právní názor následně převzal i nynější Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS).

[38] Z dalších judikатурních východisek je vhodné připomenout, že otázka, zda se na určitém pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, se posuzuje podle právních předpisů platných ke dni rozhodování (viz zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000), a rovněž to, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním nemůže být následně jednostranně odvolán ani tímto vlastníkem, ani žádným z jeho právních nástupců (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Výjimku z tohoto pravidla dovedl Ústavní soud v opakovaně uváděném nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, pro případ, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době nesvobody, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci. Vázanost takto vzniklým veřejnoprávním omezením by byla proti smyslu vlastnické restituce (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, publ. pod č. 2390/2011 Sb. NSS).

[39] V posuzované věci je otázkou, zda se na pozemku parc. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace, tedy zda byly v případě tohoto pozemku naplněny všechny znaky požadované zákonem a judikaturou. Žalovaný i městský soud dospěli k závěru, že všechny tyto znaky naplněny byly, naopak stěžovatelka namítá, že nebyl naplněn žádný z nich.

III. 1) Existence pozemní komunikace

[40] K samotné existenci pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze uvést, že touto otázkou se soudy zabývaly již v rámci předchozích řízení, zejména ve svém druhém rozsudku městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu formulovaným v prvním rozsudku NSS ve věci, konstatoval, že průjezd domem N. M. „*nepochybně existuje; jeho existenci ostatně osoba zúčastněná na řízení ani nepopírá. Konkrétní místo, kde se průjezd představující dopravní cestu domem do vnitrobloku nachází, je nepochybně snadno zjistitelné, z čehož plyne naplnění znaku jeho patrnosti „v terénu“*“. Tento závěr potvrdil i Nejvyšší správní soud v druhém rozsudku NSS ve věci.

[41] V rozporu s výše uvedenými jednoznačnými závěry správních soudů stěžovatelka neustále tvrdí, že na jejím pozemku neexistuje žádná pozemní komunikace, která by vedla směrem do vnitrobloku. Na fotografiích obsažených ve spisu skutečně je viditelný ohraničený obdélníkový kus dvora, kde je vysazen trávník a drobné okrasné keře (dále jen „záhon“). Pravděpodobně není náhodou, že z celého dvora, jehož povrch jinak tvoří beton či štěrk, je takto kultivována právě a jen malá část přímo sousedící s bránou do areálu mateřské školy. I přes existenci záhonu je již z uspořádání dotčených nemovitostí bez

problému patrné, kudy přesně cesta po pozemku vede (od vrat z průjezdu domem N. M. k bráně do areálu mateřské školy za záhonem).

[42] I kdyby již v době rozhodování správního orgánu nebyla existence cesty vůbec patrná (což nenastalo), lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 27/2012-91 (proti němuž nebyla podána kasační stížnost), který posoudil obdobnou situaci následovně: „Jestliže žalobci tvrdí, že byla předmětná sporná cesta přehrazena a bylo zamezeno jejímu užívání a o sjednání nápravy ve věci se snaží již od roku 2008, lze logicky předpokládat, že v případě pěšiny na obhospodařovaných pozemcích dojde k zániku patrnosti v terénu již pouze během času. V logice žalovaného by ad absurdum ztratila účelová veřejná komunikace svůj charakter stálosti a patrnosti v terénu, pokud by těsně před místním šetřením byl pozemek přeorán. Úkolem žalovaného bylo deklarovat existenci účelové pozemní komunikace a k tomu je třeba, aby se žalovaný, resp. správní orgán zabýval stálostí a patrností komunikace v terénu v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání, a ne po uplynutí řady let.“ Ke stejnému závěru dospěl i veřejný ochránce práv ve svém stanovisku ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP, jehož první právní věta zní: „Znak patrnosti cesty v terénu jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) musí úřad zkoumat k okamžiku uzavření cesty.“

[43] Výše uvedené závěry plně odpovídají právní zásadě *nemo turpitudinem suam allegare potest* (nikdo nesmí mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti) a Nejvyšší správní soud se s nimi plně ztotožňuje. V projednávané věci tedy byl relevantní stav pozemku v roce 1996, kdy stěžovatelka uzavřela průjezd domem N. M. Ve spisu sice nejsou obsaženy fotografie z té doby, ovšem z nerozporovaných tvrzení ohledně provozu mateřské školy do r. 1996 vyplývá, že byla užívána právě cesta z ulice N. M., což je podpořeno rovněž pozdějšími fotografiemi, na nichž je jasně vidět brána mateřské školy za záhonem. Nejvyšší správní soud k této otázce rovněž poznamenává, že svévolné přehrazení veřejně přístupné účelové komunikace v rozporu s § 29 zákona o pozemních komunikacích může být příslušným správním orgánem hodnoceno rovněž jako přestupek podle § 42a odst. 1 písm. m) [dříve písm. l)] zákona o pozemních komunikacích. Bylo tedy prokázáno, že průjezdem domu N. M. přes pozemek parc. č. XA vede pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[44] K odkazu na § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze uvést, že poslední věta tohoto ustanovení se týká pouze situace, kdy přes určitý pozemek nevede veřejně přístupná účelová komunikace. Tento výklad plyne jak z komentáře připomínaného již městským soudem, tak z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128). Lze podotknout, že opačný přístup by vedl k absurdnímu závěru, dle něhož by nikdy nemohlo dojít ke vzniku žádné veřejně přístupné účelové komunikace, neboť každá veřejně přístupná účelová komunikace představuje zároveň připojení nemovitosti, jejíž je součástí, k pozemní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

III. 2) Zákonný účel

[45] Rovněž naplnění zákonného účelu, tedy použití cesty ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků nebo ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jednoznačně vyplývá

pokračování

z provozu mateřské školy do r. 1996, kdy byl průjezd domem N. M. k přístupu do mateřské školy užíván. Tvzení stěžovatelky, že její průjezd slouží pouze k přístupu na její dvůr, a nikoli dále do vnitrobloku, je v příkrém rozporu s technickou dokumentací k mateřské škole, znaleckým posudkem, tvrzeními účastníků a osob zúčastněných na řízení, jakož i s oznámením samotné stěžovatelky ze dne 20. 8. 1996, kterým sdělila osobě zúčastněné na řízení 1), že průjezd zamkne. Sama stěžovatelka si tehdy byla vědoma (a ani nyní tuto okolnost nepopírá), že průjezd domu N. M. jako přístup k mateřské škole sloužil.

[46] K námitce, že dvůr stěžovatelky je uzavřeným prostorem ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, pak lze poznamenat, že již z existence brány do areálu mateřské školy vyplývá, že účelem pozemní komunikace na pozemku parc. č. XA je kromě přístupu na dvůr domu N. M. rovněž přístup do vnitrobloku k mateřské škole (která neleží v uzavřeném areálu patřícím stěžovateli). Jak již dovodil např. městský soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 9 A 332/2014-132, publ. pod č. 3736/2018 Sb. NSS, pokud daná komunikace byla v minulosti veřejně přístupná, vylučuje to její kvalifikaci jako neveřejnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Rovněž druhý znak existence veřejně přístupné účelové komunikace byl tedy naplněn.

III. 3) *Souhlas vlastníka*

[47] V otázce třetího znaku (souhlasu vlastníka s veřejným užíváním) judikatura vychází z premisy, že vlastník, který nesouhlasí s tím, že na jeho pozemku vzniká veřejná účelová komunikace, se proti tomu brání (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005). Pokud tedy vlastník strpí veřejné užívání komunikace na svém pozemku, lze dovozovat jeho konkludentní souhlas, zatímco v případě nesouhlasu musí vlastník aktivně jednat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013-27). Správní orgány dovodily souhlas právních předchůdců stěžovatelky s veřejným užíváním především z okolnosti, že v době výstavby mateřské školy nikdo nevznnesl žádné námitky. Městský soud však s odkazem na zmiňovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, upozornil, že by odporovalo restitučním principům, kdyby byl restituent zavázán souhlasem vydaným veřejným subjektem v době nsvobody. Z tohoto důvodu posuzoval, zda souhlas s veřejným užíváním alespoň konkludentně udělila právní předchůdkyně stěžovatelky po restituci (tedy po r. 1991).

[48] Zároveň platí, že souhlas se nesmí vztahovat toliko na omezený okruh konkrétně určených osob, ale na využití pozemku širokou veřejností. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 57/2019-53, „*[j]estliže tedy právní předchůdci stěžovatele mlčky strpěli užívání komunikace dvěma subjekty, tak se jedná maximálně o výprosu, která byla mezi stranami konkludentně uzavřena. Již z absence pohybu veřejnosti pak vyplývá skutečnost, že se nejedná o veřejně přístupnou komunikaci.*“ Stěžovatelka tvrdí, že její právní předchůdkyně pouze strpěla užívání nemovitosti druhým z vlastníků a osobami, jimž druhý z vlastníků umožnil přístup. K prokázání takového tvrzení by však bylo nutné doložit, že bylo nějakým způsobem zamezeno veřejnému přístupu (např. kontrola totožnosti vstupujících osob, zamykání a distribuce klíčů pouze oprávněným uživatelům apod.). Nic takového však stěžovatelka netvrdila ani neprokázala; vzhledem k charakteru nemovitosti ve vnitrobloku (mateřská škola) lze naopak předpokládat přístup relativně širokého okruhu osob, který se navíc s časem mění. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015-68: „*Předchozími soukromými*

vlastníky pozemku nebylo ani kontrolováno, kdo na pozemek vstupuje, například zda se jedná o vlastníka či uživatele jedné z garáží či jinou osobu. Proto nelze dovodit, že se konkludentní souhlas předchozích vlastníků vztahoval toliko na omezený okruh osob, nikoliv na veřejnost, jak tvrdí stěžovatel.“

[49] Pro posouzení souhlasu vlastníka s veřejným užíváním v projednávané věci je podstatné, že právní předchůdkyně stěžovatelky vlastnila již od r. 1991 ideální polovinu domu N. M. a pozemku parc. č. XA, proti přístupu osob do mateřské školy přes průjezd domu N. M. však z titulu svého spoluvlastnictví neuplatnila vůči druhému ze spoluvlastníků žádné námitky. Z kupní smlouvy ze dne 26. 5. 1994 vyplývá, že na prodávaných nemovitostech nevážnou žádná soukromoprávní omezení. O případném veřejnoprávním omezení existencí veřejně přístupné účelové komunikace však smlouva mlčí (tuto skutečnost explicitně ani nezmiňuje, ani nevylučuje). Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, úprava přístupu k nemovitosti soukromoprávními instituty obvykle svědčí o tom, že vlastník neměl v úmyslu povolit neomezené využívání své nemovitosti (viz již uváděný rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). *A contrario* lze tedy dovodit, že absence takové soukromoprávní úpravy naznačuje spíše souhlas s veřejným užíváním. V rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, se Nejvyšší správní soud ztotožnil s námitkou, že „[p]okud ovšem užívání cesty bylo nezbytné k přístupu k dalším nemovitostem a byla takto také jejich vlastníky užívána, pak neexistence sjednání věcného břemene skutečně může nasvědčovat tomu, že takového kroku nebylo třeba v důsledku neproblematického veřejného užívání“.

[50] Právní předchůdkyně stěžovatelky byla za dobu svého spoluvlastnictví od r. 1991 nepochybně seznámena se stavem nemovitosti (jak prohlásila i v kupní smlouvě) a ani v době od uzavření kupní smlouvy do provedení zápisu do katastru nemovitostí neučinila žádné úkony, které by mohly vést k závěru, že ve skutečnosti s veřejným užíváním průjezdu domem N. M. nesouhlasí. Jak uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 11. 10. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1299/2004, „[v]ůle je jevem psychického nitra člověka, a proto sama o sobě není navenek zřejmá. Může mít význam jen tehdy, je-li vyjádřena navenek (objektivizována) prostřednictvím jejího projevu tak, aby byla seznatelná jiným subjektům, tj. zpravidla těm fyzickým nebo právnickým osobám, jimž je adresována.“ Právní předchůdkyně stěžovatelky, i přes znalost poměrů, však k zákazu veřejného užívání průjezdu domem N. M. nepřistoupila dokonce ani poté, co byl proveden zápis do katastru nemovitostí a stala se tím výlučnou vlastnící domu N. M. a pozemku parc. č. XA. Ze všech těchto okolností lze dovodit, že právní předchůdkyně stěžovatelky konkludentně souhlasila s veřejným užíváním komunikace průjezdem domu N. M. přes pozemek parc. č. XA. Byl tedy naplněn i třetí znak veřejně přístupné účelové komunikace.

[51] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ze spisového materiálu vyplývá předchozí existence koželužny na místě dnešní mateřské školy. Tato okolnost by v souvislosti s tvrzeními osoby zúčastněné na řízení 2) mohla vést i k závěru, že souhlas vlastníka domu N. M. a pozemku parc. č. XA s veřejným užíváním průjezdu byl dán „odnepaměti“. V takovém případě by byl vznikem veřejně přístupné účelové komunikace vázán i restituent, neboť k souhlasu nedošlo v době, kdy nemovitosti byly původnímu vlastníku protiprávně odňaty, ale již dříve (srov. např. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013-27). Jak však upozornil i městský soud v napadeném rozsudku, ze spisu nevyplývá, jaké byly dispozice posuzovaného území, jestli se provozovna nacházela v uzavřeném vnitrobloku a zda k ní vedly nějaké alternativní cesty.

pokračování

Vzhledem ke konkludentnímu souhlasu právní předchůdkyně stěžovatelky však pro projednávanou věc nebyly tyto okolnosti rozhodné.

III. 4) Nutná komunikační potřeba

[52] Stěžovatelka předně argumentovala, že i kdyby v případě průjezdu domem N. M. byly dány první tři znaky veřejně přístupné účelové komunikace, přístup k mateřské škole by měl být zajištěn spíše přes průjezd domem U P., neboť právě tímto způsobem byl v pozdější době (1996-2006) zajištěn provoz mateřské školy. Vznikem alternativní cesty podle ní odpadl znak nutné komunikační potřeby v jejím případě. K tomu je však nutné připomenout, že podle tvrzení osoby zúčastněné na řízení 2), nerozporovaného osobou zúčastněnou na řízení 1), šlo o smlouvy na dobu určitou, které měly poskytnout čas pro obnovení původního přístupu k mateřské škole (průjezdem domu N. M.). Jak uvádí i veřejný ochránce práv v již citovaném stanovisku ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP, „[p]ři hodnocení znaku nezbytné komunikační potřeby a zkoumání otázky dopravní obslužnosti musí úřad brát v potaz pouze právně významné skutečnosti, které dopravní spojení dotčených pozemků řeší v dlouhodobém výhledu. Takovou skutečností není fakt, že z důvodu uzavření původní cesty, o jejíž existenci se vede spor, jiný vlastník umožňuje z dobré vůle užívat pozemek svůj. Taková neformální soukromoprávní dohoda má charakter výprosy a může být kdykoli odvolána.“ Smluvní zajištění jiného přístupu tedy nelze bez dalšího považovat za důvod zániku veřejně přístupné účelové komunikace pro odpadnutí znaku nezbytné komunikační potřeby.

[53] Z judikatury vyplývá, že existuje-li jiná srovnatelná možnost pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení nemovitosti, která současně méně zasahuje do práv vlastníků, je třeba dát takové alternativě přednost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42). Zároveň platí, že alternativa nemusí být pro uživatele nemovitosti, o jejíž přístup jde, stejně komfortní (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012). Na druhé straně však nelze spravedlivě požadovat využívání cesty, která dosud neexistuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32), příp. není po většinu roku sjízdná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87). Veřejný ochránce práv ve svém stanovisku ze dne 4. 5. 2009, sp. zn. 6253/2008/VOP/DS, doporučil, aby bylo při posuzování této otázky přihlédnuto rovněž k nutnosti a nákladnosti případných úprav nemovitosti, jejíž přístupnost je řešena. Otázka nezbytnosti se tedy posuzuje ve vztahu k nemovitosti, pro niž sporná cesta plní roli komunikační spojnice (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS), ovšem v případě dvou (příp. více) postačujících alternativ není rozhodné, která z nich je výhodnější pro nemovitost, o jejíž nutnou komunikační potřebu se jedná. V takovém případě je relevantní otázkou, která z variant nejméně zatíží vlastnická práva vlastníků potenciálních účelových komunikací.

[54] V případě domu U P. není mezi dotčenými osobami sporná existence průjezdu jako taková, ani jeho potenciální využití k zákonnému účelu, tedy naplnění prvních dvou znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný vyvodil konkludentní souhlas členů osoby zúčastněné na řízení 2) s veřejným užíváním pozemku parc. č. XB z toho, že nebyly prokázány žádné námitky proti výstavbě mateřské školy ve vnitrobloku. Osoba zúčastněná na řízení 2) však ve svých podáních opakovaně připomínala, že souhlas jejích členů byl pouze

dočasný – týkal se jen výstavby mateřské školy samotné, nikoli jejího následného provozu. Správní orgány, účastníci řízení ani osoba zúčastněná na řízení 1) toto tvrzení nevyvrátili žádnými důkazními prostředky [podrobněji viz souběžně vydávaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 143/2022 týkající se kasačních stížností proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2022, č. j. 14 A 145/2019-77, jímž byla zamítnuta žaloba osoby zúčastněné na řízení 1) proti výroku II. rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2019, č. j. MHMP-1338855/2019/O4/Go, o tom, že průjezd domem U P. není veřejně přístupnou účelovou komunikací]. Městský soud tuto spornou okolnost neposuzoval a vzhledem k nutnosti splnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace posoudil rovnou znak čtvrtý, který možnost alternativní cesty průjezdem domem U P. vyloučil.

[55] Městský soud dovodil, že omezení práv více vlastníků [členů osoby zúčastněné na řízení 2)] představuje větší zásah do vlastnického práva než omezení práv jediné osoby, tedy stěžovatelky. Stěžovatelka je naopak toho názoru, že zatížení nemovitosti vícera spoluvlastníků nepředstavuje tak závažný zásah, neboť společné užívání takové nemovitosti více osobami je běžným stavem. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s jedním z těchto přístupů. Při posuzování otázky zatížení vlastnických práv je nutno vycházet primárně ze skutečné povahy a účelu nemovitostí, přes něž mají potenciální cesty vést. Je nepochybné, že zátěž představovaná veřejnoprávním omezením spočívajícím v existenci veřejně přístupné účelové komunikace v průjezdu je větší v případě bytového domu než v případě kancelářské budovy či dokonce obchodního centra. Zároveň pro reálné možnosti využití území není relevantní, jak jsou budovy označeny či evidovány nebo jakým způsobem jsou napojeny na inženýrské sítě. Posuzování existence veřejně přístupných účelových komunikací je totiž otázkou faktickou, závisící především na uspořádání poměrů v daném území a jeho historickém vývoji a směřující k co nejefektivnějšímu uspořádání vztahů do budoucna. Již ve výše zmiňovaném rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, Nejvyšší správní soud upozornil, že není rozhodné, jak byl pozemek evidován v pozemkových knihách či jiných listinách.

[56] Pokud je povaha nemovitostí potenciálně zasažených účelovou komunikací obdobná, je třeba hledat další hlediska, která pomohou intenzitu zátěže porovnat. Otázka počtu vlastníků takové nemovitosti by přitom podle Nejvyššího správního soudu neměla být rozhodná – může nastat situace, kdy se jediný vlastník rozhodne rozdělit nemovitost na jednotky, které následně prodá, či naopak všechny jednotky v domě koupí jediný vlastník – taková formální okolnost by neměla mít žádný vliv na skutečnost, zda existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Obdobně se může případným dělením či scelováním měnit i počet nemovitostí, které jsou případnou existencí účelové komunikace dotčeny, aniž by se fakticky změnilo uspořádání a podoba dotčených pozemků a staveb či relevantní komunikační síť. Nejvyšší správní soud se z tohoto důvodu přiklání k názoru formulovanému v již opakovaně citovaném stanovisku veřejného ochránce práv ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP, dle něhož by mělo být zvoleno řešení zasahující co nejmenší plochu soukromých pozemků.

[57] I přes nutnost uvedených dílčích korekcí tedy ob stojí závěr městského soudu v tom, že šetrnější k vlastníkům dotčených nemovitostí je varianta přístupu k mateřské škole přes průjezd domem N. M., neboť ve srovnání s domem U P. (tj. taktéž bytovým domem) je plocha pozemku zatížená potenciální existencí účelové komunikace v případě průjezdu domem N. M. menší (cesta přes pozemek parc. č. XA je výrazně kratší než cesta přes

pokračování

pozemek parc. č. XB). Dvůr domu U P. je navíc jeho obyvateli využíván k parkování vozidel, jež by mohlo být existencí veřejně přístupné účelové komunikace omezeno či zkomplikováno (obdobně viz opět souběžně vydávaný rozsudek ve věci sp. zn. 5 As 143/2022, včetně výřezu katastrální mapy dotčeného území).

[58] Jelikož tedy nebyla prokázána žádná jiná postačující možnost přístupu k mateřské škole ve vnitrobloku, byl v případě pozemní komunikace vedoucí průjezdem domu N. M. a přes pozemek parc. č. XA naplněn rovněž znak nutné komunikační potřeby. Jelikož došlo k naplnění všech zákonných znaků, lze konstatovat, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

III. 5) Procesní pochybení správního orgánu I. stupně

[59] Podle § 86 odst. 2 správního řádu „[s]právní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřijatelné.“

[60] Z citovaného ustanovení je zřejmé, že bylo povinností správního orgánu I. stupně obě podaná odvolání přeposlat ostatním účastníkům řízení a dát jim prostor k vyjádření. Ve spisu je však založena pouze doručka ke sdělení ze dne 13. 5. 2019, jímž byla stěžovatelka vyrozuměna o postoupení odvolání žalovanému. Je nutno dát stěžovatelce za pravdu v tom, že z této písemnosti nebylo možné dovodit, že odvolání podal i jiný účastník řízení. Ze spisu rovněž nevyplývá, že by přílohou tohoto podání bylo odvolání osoby zúčastněné na řízení 2). Lze tedy jednoznačně uzavřít, že správní orgán I. stupně se dopustil procesního pochybení. Ne každé takové pochybení správního orgánu však musí nutně vést ke zrušení rozhodnutí soudem – tyto následky mají v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pouze procesní pochybení, která mohla mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí o věci samé.

[61] Jak upozornil i městský soud v napadeném rozsudku, odvolací orgán neprováděl na základě podaných odvolání žádné dokazování, jím provedená změna výroku II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla zapříčiněna odlišným právním posouzením otázky nezbytné komunikační potřeby. Okolnosti tvrzené v odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) (zejména předchozí existence provozovny na místě mateřské školy) rovněž vyplývaly i z jiných podkladů založených ve spisu, k nimž se stěžovatelka mohla vyjádřit již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně a ve svém vlastním odvolání (což také učinila). Jak plyne rovněž z rozsudku městského soudu a z výše uvedeného odůvodnění tohoto rozsudku, tvrzení osoby zúčastněné na řízení 2) uvedená v jejím odvolání (směřující k existenci cesty z ulice N. M. „odnepaměti“) neměla vliv na finální posouzení případu. Přestože tedy došlo k procesnímu pochybení správního orgánu I. stupně, nešlo o vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí o věci samé. Městský soud tedy postupoval správně, když rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu nezrušil.

IV.
Závěr a náklady řízení

[62] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[63] Výrok o nákladech řízení o kasační stížnosti vychází z § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, měl by tedy vůči neúspěšné stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. V řízení o kasační stížnosti však žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud jejich náhradu nepřiznal. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jim vznikly jakékoli náklady.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu