



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobkyně: **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, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, **za účasti:** 1) J. Š., zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, 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 kasačních stížnostech žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2022, č. j. 14 A 145/2019-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.
- III. Osoba zúčastněná na řízení 2) **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

/včetně předchozího soudního řízení/

[1] Dne 2. 4. 2012 byla Úřadu městské části Praha 7, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) doručena žádost žalobkyně [dále jen „stěžovatelka b“)“, 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 stěžovatelky b). Stěžovatelka b) 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 (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 stěžovatelky b) byl původní rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 141/2016-30 (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, vázan právním názorem Nejvyššího správního soudu, následně v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, č. j. 9 A 207/2012-146 (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“*. Osoba zúčastněná na řízení 1) [dále jen „stěžovatelka a)“] podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2018, č. j. 9 As 203/2017-28 (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 komunikací.“*

[4] Stěžovatelka a) 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 stěžovatelky a) 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 nacházející se na pozemku parc. č. XB v k. ú. Holešovice, u objektu č. p. 1514/17 v ulici U P. do vnitrobloku není veřejně přístupná účelová komunikace.“* Podle žalovaného byly v případě obou pozemků [tedy jak parc. č. XA ve vlastnictví stěžovatelky a), 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

pokračování

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 stěžovatelky a).

II. Řízení před městským soudem

[5] Stěžovatelka b) výrok II. rozhodnutí žalovaného napadla u městského soudu žalobou, v níž namítala nutnou komunikační potřebu jak z ulice U P (pro pěší přístup k mateřské škole), tak z ulice N. M. (pro zásobování). Podle stěžovatelky b) je dána nutná a ne-nahraditelná potřeba využití obou průjezdů, neboť bylo předpokládáno již v projektové dokumentaci k mateřské škole, vhodnost tohoto řešení byla rovněž potvrzena znaleckým posudkem Ing. Jiřího Raucha ze dne 24. 9. 2015 (dále jen „znalecký posudek“). Stěžovatelka b) v této souvislosti rozporovala úvahy žalovaného, který se ztotožnil s posouzením skutkového stavu správním orgánem I. stupně, ale následně výrok zcela zásadně změnil, aniž by formuloval odlišný právní názor. Podle stěžovatelky b) má každá z přístupových cest jiné parametry a jiné využití, zdůraznila rovněž důležitost zajištění únikové cesty a přístupu vozidel integrovaného záchranného systému, který nelze zajistit průjezdem z ulice N. M.

[6] Městský soud v první řadě odkázal na svůj související rozsudek ze dne 30. 3. 2022, č. j. 14 A 137/2019-122 [ve věci žaloby podané proti oběma výrokům rozhodnutí žalovaného stěžovatelkou a)], kde k otázce nutnosti komunikační potřeby s odkazem na judikaturu upozornil, že v případě existence alternativy (jež nemusí být nutně stejně kvalitní) je třeba dát přednost způsobům co nejméně omezujícím 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.

[7] Závěry souvisejícího rozsudku platí podle městského soudu rovněž pro projednávanou věc. Průjezdy mají sice rozdílné parametry, to však není samo o sobě důvodem, aby byly za veřejně přístupné účelové komunikace prohlášeny oba tyto průjezdy, byť by byly v obou případech naplněny ostatní tři znaky z posuzovaných čtyř. S odkazem na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, městský soud upozornil, že je-li každá z možných cest sama o sobě schopná naplnit nutnou komunikační potřebu, nelze prohlásit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci obě. Městský soud zároveň odkázal na § 23 odst. 2 písm. b) a § 25 odst. 2 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o IZS“), jakož i na zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, a navazující vyhlášky. Z těchto právních předpisů podle

městského soudu jednoznačně vyplývá, že vlastníky a uživatele nemovitostí stíhá řada veřejnoprávních povinností, které jsou nezávislé na případné existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

[8] Městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji v souladu s § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

III. Obsah kasačních stížností a vyjádření žalovaného, osoby zúčastněné na řízení 2) a stěžovatelky a)

[9] Stěžovatelka a) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatelka a) v první řadě upozornila, že městský soud dovodil, že v případě průjezdu domem U P. jsou naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace [s čímž se stěžovatelka a) ztotožnila a naplnění těchto znaků sama rekapitulovala], ale v rozporu s tímto zjištěním žalobě nevyhověl.

[10] Podle stěžovatelky a) je nesprávný závěr městského soudu, že v případě průjezdu domem N. M. jsou naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť podle ní není naplněn ani jeden. Stěžovatelka a) zdůraznila, že na jejím pozemku parc. č. XA se žádná komunikace nenachází, neboť průjezd (napojený na přiléhající pozemní komunikaci v souladu s § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) ústí pouze na dvůr domu N. M., z něhož nevede žádná cesta dále do vnitrobloku. Z toho stěžovatelka a) dovodila rovněž absenci účelu využití komunikace (neexistující cesta nemůže sloužit ke spojení nemovitostí jiných vlastníků s ostatními pozemními komunikacemi). Podle stěžovatelky a) byl pozemek parc. č. XA (a na něm stojící dům N. M.) stěžovatelkou b) v minulosti využíván pouze z titulu jejího spoluvlastnictví této nemovitosti, z čehož nelze dovodit veřejný zájem na užívání nemovitosti neomezeným okruhem osob. Účelem průjezdu domem N. M. je podle stěžovatelky a) výlučně přístup na dvůr tohoto domu. I kdyby se tedy jednalo o účelovou komunikaci, šlo by o účelovou komunikaci neveřejnou (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Stěžovatelka a) dále argumentovala, že nebyla-li její nemovitost nikdy užívána neomezeným okruhem osob, nemohla její právní předchůdkyně dát ani konkludentní souhlas s takovým užíváním. Stěžovatelka a) v této souvislosti odkazuje rovněž na kupní smlouvu, jíž její právní předchůdkyně koupila spoluvlastnický podíl stěžovatelky b) a podle níž nejsou převáděné nemovitosti zatíženy žádným omezením.

[11] Přístup a příjezd k mateřské škole je podle stěžovatelky a) zajištěn přes pozemek parc. č. XB, v případě jejího pozemku parc. č. XA tak není naplněn znak nutné komunikační potřeby. Stěžovatelka a) 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 (jež sahá až k hranici pozemku mateřské školy). Naproti tomu dvůr stěžovatelky a) není určen pro běžný pohyb osob, a už vůbec ne pro pohyb automobilů. Podle stěžovatelky a) 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 tolik jako otevření průjezdu tam, kde v současné době nikdo neprochází a žádná vozidla neprojíždějí. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, pak stěžovatelka a) upozornila, že i v případě, že by zde existovala

pokračování

veřejně přístupná účelová komunikace, tato by zanikla poté, co byl dán jiný přístup k dotčeným nemovitostem (přestala plnit nutnou komunikační potřebu). Podle stěžovatelky a) městský soud aplikoval kritérium minimalizace zásahu do vlastnického práva nesprávně, když pouze matematicky porovnal počet vlastníků, nikoli počet nemovitostí. Stěžovatelka a) je přesvědčena, že spoluvlastníky jedné nemovitosti je nutno pro tyto účely považovat za jediného vlastníka.

[12] Stěžovatelka a) uzavřela, že rozhodnutím žalovaného byla vyslovena neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XB, ačkoli se tam nachází, toto rozhodnutí tedy mělo být napadeným rozsudkem zrušeno. Jelikož tak městský soud neučinil, zatížil nezákonností i svůj rozsudek.

[13] Stěžovatelka b) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka b) předně upozornila, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se soud vůbec nezabýval námitkou uvedenou na str. 8 žaloby, dle níž žalovaný pouze zopakoval zjištěný skutkový stav, jiná zjištění neuvedl a neprovedl další dokazování, přesto však rozhodl, že předmětný průjezd není veřejně přístupnou účelovou komunikací. K tomu stěžovatelka b) odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[14] Dále stěžovatelka b) namítala nesprávné posouzení právní otázky soudem, zejména ve vztahu k otázce nutné komunikační potřeby pouze u jednoho z průjezdů. Stěžovatelka b) poukázala na to, že v otázce průjezdu domem N. M. dosud probíhá kasační řízení na základě kasační stížnosti podané stěžovatelkou a), neexistuje tedy definitivní přístup k objektu mateřské školy. Podle stěžovatelky b) by tak mohla nastat situace, kdy dojde ke konečnému rozhodnutí o tom, že průjezd domem U P. není veřejně přístupnou účelovou komunikací a zároveň by došlo ke zrušení rozhodnutí o tom, že průjezd domem N. M. je veřejně přístupnou účelovou komunikací – mateřská škola by se tak rázem ocitla bez možnosti přístupu. Právě z tohoto důvodu stěžovatelka b) navrhovala přerušení řízení o správní žalobě, městský soud jí však nevyhověl.

[15] Stěžovatelka b) shrnula, že podle ní jsou i v případě průjezdu domem U P. naplněny všechny čtyři podmínky veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž upozornila zejména na existenci konkludentního souhlasu vlastníků této nemovitosti, na němž nic nemění fakt, že následně došlo k zajištění přístupu k mateřské škole smluvně. Stěžovatelka b) závěrem poukázala na závěry znaleckého posudku, podle něhož by měly být zachovány přístupy přes oba průjezdy, neboť s tím počítá projektová dokumentace k mateřské škole.

[16] Žalovaný k předloženým kasačním stížnostem konstatoval, že se ztotožňuje s obsahem napadeného rozsudku městského soudu s tím, že „*trvá na jeho potvrzení Nejvyšším správním soudem*“.

[17] Osoba zúčastněná na řízení 2) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky b) uvedla, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť městský soud se s námitkou stěžovatelky b) podrobně a přesvědčivě vypořádal, zrekapituloval předchozí vývoj sporu a vyložil své právní závěry opírající se o zjištěný skutkový stav. Podle osoby zúčastněné na řízení 2) stěžovatelka b) dostatečně nerozvedla, jakou právní otázku měl městský soud dle jejího názoru posoudit nesprávně, pouze vyjádřila obavu, že nakonec nebude zajištěna k mateřské škole žádná cesta. Osoba zúčastněná na řízení 2) se neztotožňuje se závěry

stěžovatelky b) ohledně konkludentního souhlasu svých členů, neboť v době výstavby mateřské školy pouze umožnili přístup techniky (na základě dočasné smlouvy), zatímco průjezd domem N. M. byl již používán dávno před tím, než výstavba mateřské školy započala (což bylo ve správním řízení prokázáno). Osoba zúčastněná na řízení 2) připomněla, že znalci nepřísluší posuzovat právní otázky a že stěžovatelka b) mimo odkaz na znalecký posudek nerozporovala závěr soudu, že nutná komunikační potřeba může být dána pouze v případě jedné ze dvou postačujících alternativ.

[18] Ke kasační stížnosti stěžovatelky a) osoba zúčastněná na řízení 2) upozornila, že stěžovatelka a) polemizuje se závěry městského soudu o naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace v případě průjezdu domem N. M., který není předmětem tohoto řízení [tím je (ne)naplnění příslušných znaků v případě průjezdu domem U P.]. Podle osoby zúčastněné na řízení 2) byl průjezd domem N. M. využíván pro přístup k objektům ve vnitrobloku již od počátku jejich koexistence, není tedy důvod omezovat vlastnické právo dalších vlastníků. Osoba zúčastněná na řízení 2) rovněž zdůraznila, že dle kolaudačního rozhodnutí byl přístup k mateřské škole zajištěn průjezdem domu N. M. Podle osoby zúčastněné na řízení 2) nelze přehlédnout ani zlou vůli stěžovatelky a), která protiprávně zahradila přístup svým domem a vyvolala tím desetiletí se táhnoucí spory – osoba zúčastněná na řízení 2) je přesvědčena, že takové jednání nemůže požívat právní ochrany.

[19] Napadený rozsudek je podle osoby zúčastněné na řízení 2) věcně správný, 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, jež 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 skrz dům N. M. (včetně dělení parcel v souvislosti s výstavbou mateřské školy) a upozornila, že zpevněná komunikace z ulice U P. nevede až k budově mateřské školy, ale pouze ke zdi zahrady, odkud by musely být zásoby přenášeny v rukou či na zádech. Podle osoby zúčastněné na řízení 2) mohla právní předchůdkyně stěžovatelky a) 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 a) v oznámení ze dne 20. 8. 1996.

[20] Stěžovatelka a) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky b) ztotožnila s právním názorem, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť v případě průjezdu domem U P. žalovaný konstatoval naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace, ale zároveň rozhodl, že tímto průjezdem veřejně přístupná účelová komunikace nevede. V ostatním stěžovatelka a) v zásadě opakuje část své předchozí argumentace a neuvádí žádné nové úvahy či námítky.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že obě kasační stížnosti byly podány včas, směřují proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelky a) i b) jsou řádně zastoupeny v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu

pokračování

kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[22] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[23] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou případné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť nepřezkoumatelnost by zároveň představovala vadu, k níž by bylo nutno přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka b) spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se soud nevyjádřil k její námitce ohledně nepřípustnosti změny právního posouzení bez změny hodnocení skutkového stavu. V této souvislosti je vhodné připomenout, že správní orgány i soudy jsou oprávněny námitky vypořádat i implicitně: prezentací odlišného právního názoru, který přesvědčivě zdůvodní. Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení tak nepředstavuje nezákonnost či dokonce nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108 či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09).

[24] Pokud se tedy městský soud v projednávané věci ztotožnil s právními závěry žalovaného v tom smyslu, že k naplnění znaku nutné komunikační potřeby nemůže dojít v případě obou průjezdů zároveň, implicitně tím vyloučil závěr správního orgánu I. stupně, který byl s tímto právním závěrem v rozporu. Přitom je zřejmé, že změna spočívala výlučně v právním posouzení určité otázky (zda mohou znak nutné komunikační potřeby naplnit oba průjezdy zároveň), nikoli v provedeném dokazování či vyhodnocení provedených důkazů v souvislosti s naplněním ostatních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Jak žalovaný, tak městský soud mohl tuto změnu právního posouzení nepochybně provést i bez provedení dalšího dokazování či odlišného hodnocení jiných právních otázek. Skutečnost, že tuto triviální úvahu městský soud přímo neuvedl v textu odůvodnění, nemůže představovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (obzvláště s přihlédnutím k nutnosti restriktivního výkladu nepřezkoumatelnosti ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

[25] 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 a) průjezd zamkla. Pro ilustraci Nejvyšší správní soud vkládá výřez katastrální mapy relevantní části vnitrobloku s vyznačením dotčených pozemků a staveb:

[26] 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 a)“], druhá polovina podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí,

pokračování

přešla do vlastnictví hlavního města Prahy, statutem byla svěřena do správy stěžovatelce b). Na základě kupní smlouvy ze dne 26. 5. 1994 byla i tato část prodána právní předchůdkyni stěžovatelky a), která se tímto stala výlučnou vlastnící domu N. M., jež následně darovala stěžovatelce a). V oznámení ze dne 20. 8. 1996 stěžovatelka a) sdělila stěžovatelce b), 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 skrz 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 a) se tak stalo v roce 2010], navezena zemina a vypěstován trávník. Paralelně s řízením o deklaraci existence veřejně přístupných účelových komunikací probíhají rovněž různá řízení před civilními soudy.

[27] 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 při přecíslování pozemků 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 a) na stěžovatelku a); stěžovatelka a) tvrdí, že se tak stalo v červnu 1996. Ze spisu rovněž nevyplývá, na základě jakého právního titulu byl zajištěn provoz mateřské školky za využití průjezdu domem U P. v letech 1996-2006. Osoba zúčastněná na řízení 2) tvrdí, že byly uzavírány smlouvy vždy na dobu určitou, stěžovatelka b) toto tvrzení nikterak nerozpориje.

[28] 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*“.

[29] 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*“.

[30] Podle § 7 odst. 1 věty první 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*“.

[31] V prvé řadě je nutno 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.

[32] Třetí a čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace nevyplývají přímo ze zákona, ale dovodila je judikatura. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. N 2/48 SbNU 9, 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 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. 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 (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS).

[33] 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 dovodil Ústavní soud ve výše odkazovaném 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, č. 2390/2011 Sb. NSS).

[34] V posuzované věci je otázkou, zda se na pozemku parc. č. XB nachází veřejně přístupná účelová komunikace, tedy zda byly v případě tohoto pozemku naplněny všechny znaky požadované zákonem a judikaturou. Vzhledem k tomu, že veškeré tyto znaky musí být naplněny kumulativně, k vyloučení existence veřejně přístupné účelové komunikace postačuje nenaplnění jediného z nich. Městský soud tedy neposuzoval úplně všechny znaky (zejména sporný znak souhlasu s veřejným užíváním), ale zaměřil se především na znak čtvrtý, tedy existenci nutné komunikační potřeby.

[35] 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 (srov. 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

pokračování

ve svém stanovisku ze dne 4. 5. 2009, sp. zn. 6253/2008/VOP/DS, doporučil, aby bylo při posuzování přihlédnuto rovněž k otázce nutnosti a nákladnosti případných úprav nemovitosti, jejíž přístupnost je řešena. Otázka nezbytnosti se tedy posuzuje ve vztahu k nemovitosti, pro níž sporná cesta plní roli komunikační spojnice (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, 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.

[36] Stěžovatelka b) je toho názoru, že v projednávané věci byl znak nutné komunikační potřeby dán v případě obou průjezdů zároveň, tedy že pro provoz mateřské školy je nezbytné, aby byl přístup zajištěn jak z ulice N. M., tak zároveň z ulice U P. Ze spisové dokumentace a nerozporovaných tvrzení účastníků však vyplývá, že v minulosti byl přístup k mateřské škole zajištěn v určitém období pouze průjezdem domem N. M. (do r. 1996), následně naopak výlučně průjezdem domem U P. Již ze samotné této skutečnosti vyplývá, že provoz mateřské školy lze zajistit (a tím i nutnou komunikační potřebu dostatečně naplnit) každým z průjezdů zvlášť. Pokud tedy není nezbytné, aby byl zachován přístup oběma průjezdy zároveň, naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace v případě jednoho z průjezdů jednoznačně vyloučí existenci nutné komunikační potřeby u druhého z nich. Pokud by u obou průjezdů byly naplněny ostatní znaky veřejně přístupné účelové komunikace (existence, zákonný účel a souhlas vlastníka), bylo by na místě v souladu s judikaturou a stanovisky veřejného ochránce práv posoudit, která varianta je šetrnější k právům vlastníků potenciálních cest.

[37] K tomu, aby bylo možné otázku nezbytnosti komunikační potřeby průjezdem domu U P. posoudit, je nutno v prvé řadě postavit najisto, zda vůbec existuje myslitelná alternativa, s níž by bylo možné průjezd domem U P. porovnávat, tedy zda jsou v případě domu N. M. naplněny první tři znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že otázka existence účelové komunikace průjezdem domem N. M. (přes pozemek parc. č. XA) je předmětem souběžně vydávaného rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 142/2022 [týkající se kasační stížnosti vůči výše zmíněnému zamítavému rozsudku městského soudu č. j. 14 A 137/2019-122 o žalobě podané stěžovatelkou a) proti rozhodnutí žalovaného]. Vzhledem k tomu, že již městský soud řízení v těchto věcech nespojil a vydal dva samostatné rozsudky (byť jeden z nich obsáhle cituje předchozí), načež byly proti rozsudkům podány samostatné kasační stížnosti, v této fázi již Nejvyšší správní soud z důvodu přehlednosti ke spojení řízení nepřistoupil, níže však shrnuje relevantní závěry souvisejícího rozsudku.

IV. a) Naplnění prvních tří znaků u průjezdu domem N. M.

[38] Ve stručnosti lze uvést, že existenci pozemní komunikace vedoucí průjezdem domu N. M. na pozemku parc. č. XA konstatoval již městský soud ve svém druhém rozsudku, potvrzeném druhým rozsudkem NSS ve věci (viz bod [2]); patrnost cesty v terénu vyplývá rovněž z předložených fotografií.

[39] K argumentaci stěžovatelky a), podle níž z předložených fotografií vyplývá, že přes pozemek parc. č. XA nevede žádná cesta směrem do vnitrobloku, Nejvyšší správní soud v souběžně vydávaném rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 142/2022 upozornil, že následné

úpravy pozemku provedené stěžovatelkou nejsou relevantní. V duchu právní zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest* (nikdo nesmí mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti) je totiž nutno existenci pozemní komunikace posuzovat k okamžiku uzavření cesty. Zákonný účel potenciální pozemní komunikace vyplýval zejména ze skutečnosti, že tato cesta byla užívána při provozu mateřské školy do roku 1996.

[40] K otázce souhlasu vlastníka Nejvyšší správní soud upozornil, že nebylo prokázáno žádné omezování či kontrola, kdo přesně průjezdem prochází, nelze tedy tvrdit, že průjezd domem N. M. byl užíván toliko spoluvlastníkem a úzkým okruhem osob, jimž tento spoluvlastník průchod umožnil. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem v tom, že právní předchůdkyně stěžovatelky a) mohla projevit svůj nesouhlas s veřejným užíváním svých nemovitostí již jako spoluvlastnice ideální poloviny domu N. M., nejpозději však ve chvíli, kdy se stala vlastnící výlučnou (vzhledem ke znalosti poměrů jí v tom nic nebránilo). Rovněž z toho, že přístup nebyl zajištěn pomocí věcného břemene či jiného soukromoprávního institutu, lze dovodit, že právním titulem pro přístup k mateřské škole průjezdem domu N. M. bylo veřejné užívání.

IV. b) Naplnění znaku nutné komunikační potřeby u průjezdu domem U P.

[41] Jak vyplývá z výše uvedeného, průjezd domem N. M. splňuje první tři znaky veřejně přístupné účelové komunikace, čímž představuje možnou alternativu k průjezdu domem U P., za účelem posouzení znaku nutné komunikační potřeby u domu U P. lze tedy tyto varianty vzájemně porovnat.

[42] 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, stěžovatelky a). Stěžovatelka a) 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 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 podstatné, 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 odkazovaném rozsudku č. j. 5 As 20/2003-64 Nejvyšší správní soud upozornil, že není rozhodné, jak byl pozemek evidován v pozemkových knihách či jiných listinách.

[43] 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

pokračování

fakticky změnilo uspořádání a podoba dotčených pozemků a staveb či relevantní komunikační síť. Nejvyšší správní soud se z tohoto důvodu přiklání k názoru formulovanému ve 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.

[44] I přes nutnost uvedených dílčích korekcí však ob stojí závěr městského soudu v tom, že šetrnější k vlastníkům dotčených nemovitostí je varianta přístupu k mateřské škole průjezdem domem N. M., neboť ve srovnání s domem U P. (tedy taktéž bytovým domem) je plocha pozemku zatížena potenciální existencí účelové komunikace v případě průjezdu domem N. M. menší (cesta přes pozemek parc. č. XA je výrazně kratší než cesta přes pozemek parc. č. XB, jak je patrné z obrázku výše). Dvůr domu U P. je navíc jeho obyvateli využíván k parkování vozidel, jež by mohlo být existencí veřejně přístupné účelové komunikace omezeno či zkomplikováno. Průjezd domem N. M. tedy představuje postačující alternativu, která zatíží soukromě vlastněné nemovitosti v menší míře, než by tomu bylo v případě domu U P. Znak nutné komunikační potřeby tak v případě průjezdu domem U P. nebyl naplněn.

IV. c) Naplnění ostatních znaků u průjezdu domem U P.

[45] Vzhledem k tomu, že všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny kumulativně, již nenaplnění čtvrtého znaku konstatované výše postačuje k vyslovení závěru, že průjezdem domem U P. a přes pozemek parc. č. XB nevede veřejně přístupná účelová komunikace. Na tom založil svůj rozsudek i městský soud, když k otázce třetího znaku (souhlasu vlastníka) v případě domu U P. pouze uvedl, že jde o znak sporný – nedospěl tedy k závěru, že by první tři znaky byly v případě domu U P. naplněny, jak tvrdí stěžovatelka a). Vzhledem k argumentaci účastníků a osob zúčastněných na řízení však Nejvyšší správní soud za účelem právní jistoty posoudil i otázku naplnění zbylých znaků veřejně přístupné účelové komunikace v případě domu U P.

[46] Žádný z účastníků a osob zúčastněných na řízení nerozporuje existenci cesty průjezdem domu U P., ani to, že tento průjezd může sloužit zákonnému účelu, tedy spojení nemovitosti (mateřské školy) s ostatními pozemními komunikacemi. Rovněž z fotodokumentace obsažené ve spisu, jakož i ze znaleckého posudku vyplývá, že první dva znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly v případě pozemku parc. č. XB a průjezdu domem U P. nepochybně naplněny.

[47] V otázce třetího znaku (souhlasu vlastníka) judikatura vychází z premisy, že vlastník, který nesouhlasí s tím, že je na jeho pozemku zřizována 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). 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 jako takové, nikoli jejího následného provozu. Správní orgány, účastníci řízení, ani stěžovatelka a) toto tvrzení nevyvrátili žádnými důkazními prostředky. Obdobným případem se přitom

Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141, kde účastník řízení rovněž namítal, že jeho souhlas se týkal pouze období oprav přilehlých nemovitostí. Nejvyšší správní soud v onom případě dospěl k závěru, že správní orgány se měly touto otázkou zabývat a naplnění podmínek konkludentního souhlasu pečlivě prověřit. Pokud tak neučinily, je nutno v pochybnostech rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, jehož souhlas je sporný.

[48] Zároveň je nutno podotknout, že v době, k níž žalovaný posuzoval vznik případného souhlasu členů osoby zúčastněné na řízení 2) (vlastníků pozemku parc. č. XB a domu U P., příp. jejich právních předchůdců), tedy v 80. letech 20. století, byl přístup k mateřské škole zajištěn především z ulice N. M. Jak již bylo zdůrazněno výše, nutnou komunikační potřebu pro objekt mateřské školy lze zajistit pouze jedním z průjezdů – nebylo třeba, aby byly současně využity oba. Nelze tedy předpokládat, že členové osoby zúčastněné na řízení 2) (resp. jejich právní předchůdci) mohli rozumně očekávat, že nebráněním výstavbě mateřské školy dávají souhlas s časově neomezeným veřejným užíváním své nemovitosti. Ze spisu zároveň nevyplývá, jaké byly v době výstavby mateřské školy vlastnické poměry domu U P. a pozemku parc. č. XB (zda nebyl i v případě těchto nemovitostí formálním vlastníkem veřejný subjekt, jehož vlastnictví by nemohlo právní nástupce zavázat). Z uvedeného vyplývá, že se ve správním řízení nepodařilo prokázat, že absencí námitek proti výstavbě mateřské školy v 80. letech 20. století byl dán souhlas členů osoby zúčastněné na řízení 2) či jejich právních předchůdců s veřejným užíváním pozemku parc. č. XB.

[49] Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že nebylo prokázáno ani to, že by souhlas členů osoby zúčastněné na řízení 2) s veřejným užíváním průjezdu domem U P. byl dán v období po uzavření průjezdu domem N. M. Ve spisu sice nejsou obsaženy žádné dokumenty, z nichž by vyplývalo, jakými právními prostředky stěžovatelka b) zajistila provoz mateřské školy, stěžovatelka b) však nijak nerozporovala tvrzení osoby zúčastněné na řízení 2), že šlo o časově omezené soukromoprávní smlouvy.

[50] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavírá, že v případě domu U P. a pozemku parc. č. XB nebyl prokázán ani souhlas vlastníka (či jeho právního předchůdce) s veřejným užíváním, ani existence nutné komunikační potřeby, veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tedy v tomto případě nevznikla.

V. Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelky nebyly úspěšné, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení 2) by měla právo na náhradu nákladů řízení pouze v případě, kdy by jí soud uložil povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

pokračování

Poučení:

Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu