



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 žalobců: **a) D. V., b) J. K.**, oba zast. JUDr. Soňou Šamalovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 37/24, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti:** I) Ing. K. Š., a II) V. Š., oba zast. doc. JUDr. Milanem Hulmákem, Ph.D., advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2021, č. j. 54 A 47/2019-200,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- II. Osoby zúčastněné na řízení **jsou povinny** společně a nerozdílně zaplatit žalobcům na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 9 728 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobců, JUDr. Soni Šamalové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnou otázkou v projednávané věci je existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), v průjezdu domu č. p. 13 na ulici K. v Kolíně, který stojí na stavební parcele č. X v k. ú. Kolín. Vlastníky domu i parcely jsou osoby zúčastněné na řízení. Deklarace veřejně přístupné účelové komunikace se domáhají žalobci jakožto vlastníci nemovitostí ve vnitrobloku hradebního

parkánu, který je dostupný právě jen průjezdem domu č. p. 13. O této věci již v minulosti opakovaně rozhodoval Městský úřad v Kolíně jako prvostupňový silniční správní úřad a žalovaný jako orgán odvolací. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2009, č. j. 026878/2009/KUSK (jež potvrdilo rozhodnutí městského úřadu deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace), bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009-102. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2014, č. j. 045289/2014/KUSK-DOP/Svo (opět potvrzující deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace), bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2016, č. j. 46 A 32/2014-93. V žádném z těchto předchozích rozsudků soudy nezavázaly správní orgány právním názorem na spornou otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace – ke zrušení došlo vždy pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti, resp. jiných vad řízení před správními orgány. Proti žádnému z těchto rozsudků nebyla podána kasační stížnost.

[2] Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2019, č. j. MUKOLIN/OD 97191/18-vol, městský úřad určil, že *„[n]a části pozemku st. p. č. X v k. ú. Kolín v průjezdu domu č. p. 13 (v celé jeho šíři) v ulici K. v Kolíně I se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází“*. Městský úřad vyhodnotil, že jsou splněny obě podmínky existence veřejně přístupné účelové komunikace plynoucí přímo ze zákona o pozemních komunikacích, tedy zřetelnost cesty v terénu (ta je podle městského úřadu naplněna samotnou existencí průjezdu) a to, že cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků; v projednávané věci se jedná o napojení nemovitostí vnitrobloku (tj. nemovitostí žalobců a případně pozemku města Kolín podél městských hradeb) na ulici K.

[3] Podle městského úřadu však nebyla splněna první z podmínek dovozených judikaturou, tedy souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob. Městský úřad připustil, že souhlas byl dán bezprostředními právními předchůdci osob zúčastněných na řízení, kteří proti veřejnému užívání průjezdu nikterak nebrojili. Nesouhlas osob zúčastněných na řízení (současných vlastníků domu č. p. 13) je tudíž irrelevantní stejně jako případná existence souhlasu dříve v historii, neboť právní předchůdci osob zúčastněných na řízení získali dům č. p. 13 v restituci. Ovšem vzhledem k tomu, že není dán veřejný zájem na užívání průjezdu (jde pouze o soukromý zájem vlastníků nemovitostí na hradebním parkánu), situace by měla být řešena prostředky soukromého práva. Městský úřad dále naopak dovodil, že podmínka nutné komunikační potřeby dána je, neboť žádná alternativní cesta k nemovitostem ve vnitrobloku neexistuje.

[4] O odvolání žalobců vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 24. 4. 2019, č. j. 032448/2019/KUSK-DOP/Hir, podle něhož se odvolání *„zamítá a prvoinstanční rozhodnutí se potvrzuje v pozměněném znění takto: „Na části pozemku prac. č. st. X v k. ú. Kolín, v průjezdu domu č. p. 13, se veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích nenachází“* (ve skutečnosti tedy žalovaný prvostupňové rozhodnutí, byť pouze formulačně, změnil – pozn. NSS). V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný poznamenal, že městskému úřadu poskytoval pouze obecnou metodickou pomoc a podporu. Zároveň vysvětlil, z jakého důvodu považoval označení sporné části pozemku v předchozím rozhodnutí městského úřadu (které bylo žalovaným zrušeno) za nepřesné. K aktuálně přezkoumávanému rozhodnutí městského úřadu pak žalovaný uvedl, že městský úřad aplikoval znění zákona, které současná judikatura již překonala. Z nesouhlasu vlastníků s užíváním pozemku jako komunikace podle žalovaného

pokračování

vyplývá, že stavební zpevnění nelze považovat za podstatné pro posouzení zřetelnosti cesty v terénu. K naplnění druhé zákonné podmínky (spojení nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků) pak žalovaný obecně odkázal na své posouzení podmínky první a dále pouze konstatoval, že zajištění ústavního práva žalobců na řádné užívání jejich nemovitostí přímo vyplývá z dikce § 1257 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

[5] Žalovaný se ztotožnil s městským úřadem, že nebyl dán souhlas vlastníků s užíváním cesty neomezeným okruhem osob, neboť nebyl prokázán veřejný zájem na obecném užívání průjezdu domem č. p. 13. Dále poznamenal, že k obecné dopravní koncepci se město Kolín jako účastník řízení nikterak nevyjádřilo. Žalovaný upozornil, že souhlas vlastníka je provázán s nezbytnou komunikační potřebou a že zajištění dopravního spojení nemovitostí žalobců je odvislé od soukromoprávní úpravy. Podle žalovaného založí pozemková služebnost cesty podle § 1276 občanského zákoníku řádné dopravní spojení žalobců s ulicí K. Proto dle žalovaného nelze učinit závěr, že zde v současné době neexistuje přístup pro plnohodnotnou dopravní obsluhu nemovitostí žalobců.

[6] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu z důvodu nepřezkoumatelnosti (nesrozumitelnosti i nedostatku důvodů) a nesprávného právního posouzení věci. Předložili soudu rovněž informaci zástupce veřejné ochránkyně práv a jeho zprávu o šetření ve věci pevné překážky umístěné na komunikaci na části pozemku p. č. X ze dne 18. 9. 2019 a následně závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv s návrhem opatření k nápravě ze dne 26. 2. 2020. Žalovaný nesouhlasil se žalobními námitkami ani se závěry veřejného ochránce práv. Osoby zúčastněné na řízení obsáhle vyjádřily svůj souhlas s rozhodnutími správních orgánů a nesouhlas s argumentací žalobců.

[7] Krajský soud v Praze shora uvedeným rozsudkem podle § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Po rekapitulaci správních rozhodnutí krajský soud vypořádal jednotlivé žalobní body v rámci posouzení znaků veřejně přístupné účelové komunikace, které podle správních orgánů nebyly naplněny (souhlas vlastníka a dle žalovaného ani nutná komunikační potřeba).

[9] Ke znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace krajský soud úvodem shrnul důvody existence této podmínky, jakož i výkladová specifika používaná při jejím posuzování (možnost konkludentního souhlasu či užívání od nepaměti). Posouzení této otázky žalovaným vyhodnotil krajský soud jako nepřezkoumatelné, a to jak pro nesrozumitelnost, tak z důvodu nedostatečného vypořádání odvolacích námitek. Krajský soud připomněl, že žalobci v podáních směřovaných k městskému úřadu i v odvolání tvrdili, že průjezd byl využíván nepředvídatelným počtem a druhem osob, šlo tedy o veřejné užívání. Tomu bylo zabráněno pouze svévolným uzavřením průjezdu ze strany osob zúčastněných na řízení. Krajský soud následně zrekapituloval skutečnosti, které vyplývají ze spisu (podklady týkající se stavby domu v polovině 19. století, následné převody vlastnictví jednotlivých nemovitostí a změny provozoven na parkánu, znárodnění a následnou restituci dotčených nemovitostí, jakož i jednání osob zúčastněných na řízení, které mělo bránit

užívání průjezdu: umístění vozidla, vykopání díry, uložení stavebního materiálu, uzamčení vrat či dokonce zazdění).

[10] Žalovaný podle krajského soudu nikterak neodůvodnil, proč nepřisvědčil názoru městského úřadu, dle něhož existoval souhlas bezprostředních právních předchůdců osob zúčastněných na řízení s obecným užíváním průjezdu. Krajský soud upozornil na konkrétní neurčité a nesrozumitelné formulace, které žalovaný v této části odůvodnění svého rozhodnutí použil. Podle krajského soudu žalovaný nevypořádal ani námitku užívání sporného průjezdu od nepaměti. V této souvislosti krajský soud připustil, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publ. pod č. N 2/48 SbNU 9, nelze vztahovat předchozí souhlas veřejnoprávní korporace na nového vlastníka, který nabyt nemovitost v restituci. Upozornil však, že tyto závěry Ústavního soudu lze vztahovat pouze na situaci, kdy souhlas s veřejným užíváním byl dán v době, kdy byla komunikace ve veřejném vlastnictví z důvodu znárodnění. Byl-li však souhlas vlastníka dán již dříve (dokud byla komunikace v soukromém vlastnictví), jde o kontinuální stav, na nějž nemá znárodnění ani následná restituce vliv. Podle krajského soudu z podkladů obsažených ve spisu plyne, že sporný průjezd od počátku sloužil jako přístup veřejnosti k jatkům a následně k provozovně umístěným v parkánovém vnitrobloku. Z judikatury přitom vyplývá, že užívání komunikace jako příjezdu k provozovně může být považováno za obecné užívání předem neomezeným okruhem osob.

[11] Krajský soud zdůraznil, že v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace je nutné zkoumat způsob vzniku a vývoj používání sporné cesty, nikoli se zaměřit na pouhý skutkový stav v době rozhodování správního orgánu. I skutečnosti, které nastaly v minulosti, mohou být podstatné pro vyřešení otázky, zda určitý právní vztah vznikl, či nikoli (což je předmětem deklaratorního rozhodnutí správních orgánů). Výklad zastávaný žalovaným (posuzování stavu věci pouze ve vztahu k okamžiku rozhodování správního orgánu) by měl podle krajského soudu absurdní důsledky, neboť by postačovalo, aby aktuální vlastník svévolně umístil překážku na komunikaci (či jinak zabránil v jejím užívání), čímž by v době rozhodování správních orgánů bylo znemožněno naplnění podmínek existence veřejně přístupné účelové komunikace. Takový přístup by byl ve zjevném rozporu se samotným účelem deklaratorního řízení.

[12] Rovněž ke znaku nutné komunikační potřeby krajský soud nejprve popsal judikurní východiska zkoumání této podmínky a následně se zabýval konkrétním odůvodněním rozhodnutí žalovaného v kontextu žalobních bodů. Krajský soud odkázal rovněž na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 2496/2015, vydané ve věci sporného průjezdu, dle něhož je třeba zkoumat, zda je dána nezbytnost přístupu k (byť jen jediné) nemovitosti. Dále krajský soud upozornil, že městský úřad i žalovaný chybně posuzovali veřejný zájem při vyhodnocování otázky existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Veřejný zájem však v těchto případech spočívá v zajištění nezbytné komunikační potřeby, pokud neexistují alternativy, o nichž je možné rozumně uvažovat. Krajský soud poznamenal, že z rozhodnutí městského úřadu vyplývá, že měl znak nutné komunikační potřeby za naplněný, v důsledku čehož bylo jeho rozhodnutí vnitřně rozporné. Žalovaný pak tuto vadu neodstranil, neboť přezkoumatelně nevysvětlil, proč tento znak podle jeho názoru naplněn není.

pokračování

[13] Krajský soud následně zformuloval domněnku, že žalovaný možná zamýšlel vyjádřit názor, že souhlas udělený předchozími vlastníky nesměřoval k souhlasu s obecným užíváním (ale pouze s užíváním omezeným okruhem osob). Žalovaný však dostatečně nezkoumal, kdo všechno předmětnou cestu užíval a zda takový okruh uživatelů již tvoří veřejnost, či nikoli. I v tomto ohledu jsou tak správní rozhodnutí nepřezkoumatelná.

[14] Závěrem krajský soud připustil, že situaci by bylo možné řešit prostřednictvím soukromoprávních institutů, ovšem z ničeho nelze dovodit, že by takové řešení mělo být upřednostněno před veřejnoprávní úpravou. Snaha žalobců o řešení také prostřednictvím civilních sporů nemá na projednávanou věc vliv. Krajský soud zdůraznil, že ze spisu nevyplývá, že by v projednávané věci došlo k řešení za pomoci institutů soukromého práva, které by žalobcům umožnilo jejich nutnou komunikační potřebu naplnit.

II.

Obsah kasačních stížností a dalších podání

[15] Osoby zúčastněné na řízení (stěžovatelé) napadly rozsudek krajského soudu kasačními stížnostmi, a to z důvodů, které podřadily pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Rozhodnutí o odvolání podle stěžovatelů nesplňuje podmínky zrušení pro nesrozumitelnost, neboť i kdyby byla shledána nesrozumitelnost některých jeho částí, ze zbytku rozhodnutí lze seznat, jaké skutkové a právní důvody žalovaného k rozhodnutí vedly. Stěžovatelé se neztotožňují ani se závěrem krajského soudu spočívajícím v nedostatečném odůvodnění správních rozhodnutí. V případě posouzení obou správních rozhodnutí dohromady by podle stěžovatelů krajský soud nemohl dospět k závěru, že některé odvolací námitky zůstaly nevypořádány. Krajský soud tím založil svůj rozsudek na skutečnostech, které nevyplývají ze spisu, protože je tento rozsudek nepřezkoumatelný.

[17] Podle stěžovatelů z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že brána byla na pozemku umístěna za účelem omezení okruhu osob, které měly na pozemek přístup, z čehož plyne, že souhlas zde dán nebyl. Stěžovatelé jsou toho názoru, že závěr žalovaného ohledně naplnění podmínky souhlasu je stejný jako závěr městského úřadu, je dostatečně odůvodněný a vyplývá ze spisu. Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud zaměňuje souhlas s veřejným užíváním s odvozeným užíváním. Podle stěžovatelů je právo zákazníků provozoven odvozeno od práva oprávněného uživatele. Není-li zde takový uživatel, nemají ani třetí osoby právo k užívání průjezdu. V této souvislosti stěžovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 9 As 159/2019-41 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), a usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2767/20.

[18] Krajský soud měl podle stěžovatelů hodnotit veškeré důkazní prostředky, tedy i skutečnost, že průjezd byl osazen vraty, která se zamykala (tuto situaci stěžovatelé srovnávají se zákazem vjezdu do chatové oblasti v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2018, č. j. 3 As 127/2017-57), jakož i to, že v minulosti byla sjednána výhrada ve prospěch užívání hasičského sboru a ve prospěch majitelů jatek. Podle stěžovatelů šlo o tzv. nepravé služebnosti (obligační závazky), nikoli o veřejné užívání. Jestliže byl souhlas udělen pouze jasně ohraničenému okruhu osob, jednalo se podle stěžovatelů o kdykoli odvolatelnou výprosu (k tomu odkazují na rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS). Napadený rozsudek podle stěžovatelů navozuje dojem, že jde o to, zda má být zachován přístup žalobcům, ovšem ve skutečnosti směřuje k tomu, aby měl právo užívání průjezdu každý. Krajský soud podle nich nesprávně vyřešil otázku, zda v posuzované věci byl dán souhlas s veřejným užíváním, a nereflektoval judikaturu, která se k dané otázce staví opačně. Tím se měl krajský soud dopustit nesprávné interpretace § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[19] Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že se správní orgány nezabývaly otázkou souhlasu od nepaměti – podle nich tuto námitku žalobců vypořádal již městský úřad, když na str. 3 svého rozhodnutí údajně konstatoval, že „z *provedených skutečností takové důkazy nevyplynou*“. Stěžovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2019, č. j. 7 As 451/2018-28, kde se měl nový vlastník ubránit tvrzením, že souhlas nedává, byť jej jeho právní předchůdce udělil. Podle stěžovatelů nelze historické používání průjezdu posuzovat z pohledu současného zákona o pozemních komunikacích, ale podle právního stavu v době, k níž veřejnost posuzujeme. I kdyby se tedy v 19. století jednalo o veřejně přístupnou komunikaci, nelze dovozovat, že se o ni jedná i nyní. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že krajský soud zúžil dopady nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, aniž by vysvětlil důvody, které jej k tomu vedly.

[20] K otázce souhlasu bezprostředně předcházejících vlastníků (restituentů) stěžovatelé namítají, že důkazní situace by měla být opačná: neměl by se prokazovat aktivní nesouhlas, ale výslovný souhlas, který může být za určitých okolností i konkludentní. Zároveň by bylo nutné prokázat souhlas s neomezeným užíváním. Závěry krajského soudu jsou podle stěžovatelů i v této otázce v rozporu se spisem. Restituenti (jejich přímí právní předchůdci) totiž užívání průjezdu bránili, o čemž svědčí i fakt, že proti nim žalobci podali žalobu na zřízení věcného břemene (a zároveň restituenty byly podány žaloby na zdržení se užívání).

[21] Podle stěžovatelů nemůže být veřejný zájem dán pouhým zájmem soukromého vlastníka na přístupu ke své komunikaci – to by ve svém důsledku umožňovalo kdykoli pozemek vyvlastnit a popíralo by to výjimky pro zřízení práva cesty. Stěžovatelé uvádějí, že je nutné rozlišit veřejný zájem na přístupu souseda a veřejný zájem na tom, aby pozemky využívala veřejnost podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Ani zákazníci nakupující v určité provozovně nejsou podle stěžovatelů veřejnost. Lze si obtížně představit veřejně přístupný provoz, který by v daném dvoře musel být. Argumentace krajského soudu *ad absurdum* vede k situaci, kdy by pro veřejný zájem postačoval zájem zákazníků. Stěžovatelé jsou toho názoru, že nutnost upřednostnění soukromoprávních institutů (kterou krajský soud neshledal), přímo vyplývá ze zásady proporcionality, dle níž veřejně přístupná účelová komunikace musí sloužit nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřebě. Krajský soud podle stěžovatelů nepřipustně rozšiřuje aplikaci § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na situaci, kdy je přístup pouze v soukromém zájmu dvou osob (žalobců) a žádné veřejné užívání není nutné.

[22] Krajský soud se podle stěžovatelů dopustil rovněž procesních pochybení: neposkytl jim dostatečně dlouhou lhůtu k reakci na podání žalobců, nevypořádal se s jejich argumenty a vrátil spis příliš brzy žalovanému (stěžovatelé po vydání rozsudku nemohli nahlédnout do správního spisu u krajského soudu). Ze všech těchto důvodů stěžovatelé navrhuji, aby

pokračování

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[23] Žalobci s obsahem kasačních stížností nesouhlasí. Podle nich stěžovatelé jen opakuji svá předchozí vyjádření a rozporují právní názory soudu, aniž by uvedli cokoli podstatného. Při tom záměrně směřují několik pohledů dohromady a účelově vykreslují svůj postoj, dle něhož vznikne na jejich straně újma, je-li komunikace veřejná. Podle žalobců je napadený rozsudek přehledně odůvodněn, včetně věcných příkladů k jednotlivým argumentům. Nesouhlas se závěry rozsudku však nemůže být důvodem k vyhovění kasační stížnosti, stejně jako údajné procesní pochybení spočívající v krátké lhůtě pro „*vyjádření k vyjádření k vyjádření*“.

[24] V otázce trvání historického souhlasu se žalobci ztotožňují se závěrem krajského soudu, dle něhož již státní instituce vstoupila do situace, kdy byl dán souhlas s veřejným užíváním jejími právními předchůdci, znárodnění ani následná restituce jednou daný souhlas nemohly přerušit. Krajský soud vysvětlil, na jaké situace dopadá nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a v čem se projednávaná věc liší. Podle žalobců si lze těžko představit souhlas právních předchůdců výraznější než ten, který je vyjádřen v listinách obsažených ve spise. Veřejné užívání bylo následně trpěno, až na svévoli stěžovatelů.

[25] Stěžovatelé podle žalobců nepochopili rozdíl mezi souhlasem s užíváním konkrétní osobou a osobami odvozenými a veřejným užíváním. Okruh uživatelů sporné cesty byl přitom neurčitý a ničím neomezený, což je dáno charakterem užívání (přístup k provozovně). Ze žádné listiny ve spisu neplyne, že by byl dán souhlas pouze konkrétní osobě. Již z podstaty charakteru jatek je zřejmé, že se jednalo o místo přístupné všem občanům. Stěžovatelé na podporu svých tvrzení o opaku neuvádějí žádný konkrétní důkaz. Veřejnost, k jejímuž užívání byl souhlas dán, je nadřazena okruhu zákazníků provozoven, tedy té části veřejnosti, která souhlas s užíváním konzumuje. Odkaz na judikaturu vztahující se k vlastníkům chat či rekreantům v penzionu považují stěžovatelé za zavádějící, neboť nešlo o osoby předem nedefinovatelné z hlediska jejich počtu a okruhu. Žalobci zdůrazňují, že v projednávané věci provozovny navázaly na obecní jatka, která využívala široká veřejnost.

[26] Krajský soud podle žalobců dostatečně vyložil, proč je u deklaratorních rozhodnutí třeba zkoumat nikoli pouze to, zda v současnosti někdo přístupu zamezil, ale veškeré (i historické) okolnosti vzniku a užívání komunikace. Žalobci souhlasí rovněž se závěry krajského soudu v otázce posouzení veřejného zájmu – podle nich nejde pouze o jejich soukromý zájem na přístupu k vlastním nemovitostem. Podle žalobců správní orgány směřovaly různé pojmy a spíše než právní názor hledaly odůvodnění pro svůj pocit. Důkazy je však třeba provést a rozhodnutí odůvodnit, proto je správný závěr soudu o vadách řízení i rozhodnutí správních orgánů.

[27] K využití soukromoprávních institutů žalobci upozorňují, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází ze zákona, případné využití soukromoprávních institutů na to nemá vliv. Ze všech uvedených důvodů žalobci navrhuji, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

[28] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, že je přesvědčen, že při rozhodování v této právní věci postupoval v souladu s hmotněprávními i procesními předpisy. Má ovšem za to, že kasační stížnosti nejsou důvodné, přesto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[29] Osoba zúčastněná na řízení II) [stěžovatelka b)] se v replice k vyjádření žalobců ohrazuje proti tomu, že jí krajským soudem nebyla poskytnuta krátká, ale vůbec žádná lhůta k vyjádření k poslednímu vyjádření žalobců. Dále opakuje některá tvrzení obsažená již v kasačních stížnostech. Nově pouze uvádí, že kategorie cesty jako účelové komunikace se objevila až v § 22 zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon) (dále jen „silniční zákon z r. 1961“), nikoli před odnětím pozemků předchozím vlastníkům. Podle stěžovatelky b) jatka nejsou veřejná, neboť přístup do nich mají pouze zaměstnanci a osoby v podobném postavení. Nově stěžovatelka b) odkazuje rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2016, č. j. 9 A 207/2012-98. Dále upozorňuje na znaky účelové komunikace veřejně nepřístupné podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (neuvádí však, že by průjezd domem č. p. 13 takovou komunikací byl, ani důvody, které by k takovému závěru případně vedly). Stěžovatelka b) zmiňuje komentář k zákonu o pozemních komunikacích, dle něhož je jedním ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace i absence soukromoprávních ujednání.

[30] Podáním ze dne 16. 10. 2023 stěžovatelé opravili chybu v kasačních stížnostech, kde jako prvostupňové rozhodnutí uváděli rozhodnutí městského úřadu ze dne 19. 2. 2018, č. j. MUKOLIN/OD 94297/17-vol, namísto rozhodnutí ze dne 15. 1. 2019, č. j. MUKOLIN/OD 97191/18-vol. Podle jejich vyjádření se však jedná o pouhou chybu v psaní a vzhledem k obdobným závěrům obou rozhodnutí lze argumentaci pouze formálně upravit (což stěžovatelé učinili).

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), jsou podány oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli osobami zúčastněnými na řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasačních stížností a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

[32] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námitek z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost má původ v nedostatku důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, nebo jeho nesrozumitelnosti. Není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl soud či správní

pokračování

orgán rozhodnout, resp., jak podrobně mělo být rozhodnutí odůvodněno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[33] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatelé opakovaně dovozují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z údajného rozporu závěrů krajského soudu a obsahu spisu. Ve skutečnosti však jde o pouhou polemiku s právním posouzením jednotlivých otázek [(ne)přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, rozsahu souhlasu s užíváním pozemku, relevance znárodnění a následné restituce, existence veřejného zájmu či přednostní aplikace soukromého práva]. I kdyby některé z těchto závěrů krajského soudu byly chybné, nejednalo by se ve většině těchto případů o nepřezkoumatelnost, ale o nesprávné posouzení právní otázky.

[34] Jediným případem, kdy krajský soud vycházel ze skutkového stavu odlišného od obsahu spisu, je tvrzení krajského soudu, že restituenti (přímí právní předchůdci stěžovatelů) proti užívání průjezdu žalobci nikterak nebrojili. Toto konstatování krajského soudu je skutečně v rozporu s obsahem spisu, neboť k písemnosti č. 46 v šanonu „Spis B“ je přiložena korespondence tehdejších právních zástupců žalobců a restituentů (včetně několika listin souvisejících s řízením u Okresního soudu v Kolíně), z níž vyplývá, že ani právní předchůdci žalobců s veřejným užíváním průjezdu nesouhlasili. Otázka souhlasu restituentů však není pro posouzení věci relevantní (jak bude podrobněji odůvodněno dále). Tato dílčí vada řízení před krajským soudem tudíž neměla vliv na jeho zákonnost a nepředstavuje tak důvod pro jeho zrušení (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jak vyplývá též z judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25), s tímto kasačním důvodem je nutné zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost či jinou vadu řízení před krajským soudem se oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu uchopen a s konečnou platností vyřešen. Právě toto hledisko je velmi významné v projednávané věci, kde bylo první rozhodnutí městského úřadu vydáno již dne 16. 6. 2008.

[35] Podle stěžovatelů se měl krajský soud dopustit nepřezkoumatelnosti rovněž tím, že nevysvětlil důvody, pro něž na projednávanou věc neaplikoval nálezk Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Jak však správně uvádějí žalobci, krajský soud vysvětlil, že závěry Ústavního soudu dopadají na situace, kdy se veřejný vlastník (po znárodnění) choval jinak, než by se býval choval vlastník soukromý. Nejvyšší správní soud dodává, že tuto svou úvahu krajský soud podepřel rovněž odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013-27, který dospěl k témuž závěru. Ani tato úvaha krajského soudu tak není nepřezkoumatelná.

[36] Posledním tvrzeným důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku má být skutečnost, že se krajský soud nezabýval veškerou argumentací, kterou stěžovatelé uváděli ve svých vyjádřeních. Jak však vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, publ. pod č. 3668/2018 Sb. NSS, nevyporádání podstatného vyjádření osoby zúčastněné na řízení krajským soudem (došlo-li by k němu) nezakládá samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů, ale jinou vadu řízení před soudem, která může, ale nutně nemusí mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V posuzované věci má Nejvyšší správní soud v každém případě za to, že se krajský soud vypořádal s argumentací stěžovatelů jako celkem zcela dostatečně (viz dále).

[37] Jelikož tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nebyla shledána, Nejvyšší správní soud dále přistoupí k jeho přezkoumání.

[38] První věcná námitka stěžovatelů směřovala proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Krajský soud spatřoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného (i ve spojení s rozhodnutím městského úřadu) v několika pochybeních:

- neodůvodnění závěru o nesouhlasu restituentů s užíváním průjezdu;
- konstatování, že argumentace žalobců je pouze jejich náhled na překonaný právní stav;
- nesrozumitelné formulace ohledně „*vytváření překážek vlastnímu podnikání*“ (s. 9 rozhodnutí žalovaného) a „*vytváření umělých rozhrad*“ (s. 10 rozhodnutí žalovaného);
- nevypořádání námitek existence veřejné komunikace od nepaměti;
- nedostatečné zkoumání toho, kdo skutečně průjezd využíval;
- neodstraněný vnitřní rozpor v rozhodnutí městského úřadu při posuzování veřejného zájmu;
- nevysvětlení toho, proč nebyl naplněn znak nutné komunikační potřeby.

[39] Nejvyšší správní soud dává krajskému soudu za pravdu v tom, že rozhodnutí žalovaného (a ostatně i městského úřadu) trpí velmi nízkou kvalitou, a to jak argumentační, tak systematickou i stylistickou. Úroveň práce žalovaného v této věci demonstruje též vnitřně rozporné vyjádření ke kasačním stížnostem. V jediném nepřiliš dlouhém odstavci žalovaný nejprve vyjádřil své přesvědčení, že rozhodoval v souladu s právními předpisy (aniž by vysvětlil, proč v takovém případě nepodal kasační stížnost), následně ovšem uvedl, že kasační stížnosti podle něj nejsou důvodné (!?), aby pak v závěru navzdory tomu navrhl zrušení rozsudku krajského soudu. Neodůvodnil přitom, na jakém základě by ke zrušení rozsudku mělo dojít, když on sám kasační stížnost nepodal a kasační stížnosti stěžovatelů jsou podle něj nedůvodné.

[40] Jak však opakovaně dovodila judikatura, absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud (resp. správní orgán) prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku 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. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. pod č. N 26/52 SbNU 247). Přístup, který brání zrušení pro nepřezkoumatelnost v případě implicitního vypořádání námitek účastníka řízení, je jednoduché aplikovat v případech, kde je onen odlišný právní názor odůvodněn správně. V situaci, kdy odlišné odůvodnění správnost postrádá, nemusí být hranice mezi nepřezkoumatelností a nezákonností tak zřetelná.

[41] Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, rozhodně nepovažuje za validní vypořádání odvolacích námitek konstatování žalovaného, podle něhož „*[o]dkazy odvolatelů na dříve aplikovanou judikaturu a překonaný právní stav jsou povětšinou komentovány odvolateli samotnými nijak soudem autorizovaným výkladem*“. Právě vlastní komentář a aplikace judikatury na projednávaný stav je přitom tím, co by mělo být obsahem podání účastníků i správních rozhodnutí. Na rozdíl od krajského soudu však Nejvyšší správní soud

pokračování

shledal, že rozhodnutí správních orgánů, byť jsou vinou značné stručnosti a zároveň obtížné srozumitelnosti (způsobené i nízkou stylistickou a jazykovou úrovní) relevantních pasáží na samé hranici přezkoumatelnosti, obsahují úvahy o tom, z jakých důvodů městský úřad ani žalovaný neshledali naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Tím byla implicitně vypořádána argumentace žalobců, která směřovala k prokázání opaku. Přestože se tedy správní orgány jednotlivě nezabývaly příslušnými judikáty ani konkrétní argumentací žalobců, představily určité odůvodnění, které korespondovalo s výroky jejich rozhodnutí.

[42] Námitka existence komunikace od nepaměti byla vypořádána městským úřadem, konkrétně jeho odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (tento závěr nebyl správný, jak bude podrobněji odůvodněno níže, ale představoval vypořádání dané námítky). Je pravdou, že městský úřad ani žalovaný se podrobněji nezabývali tím, kdo konkrétně průjezd v minulosti užíval, ovšem další zkoumání této otázky by bylo nadbytečné (jak bude taktéž podrobněji odůvodněno níže). Vnitřní rozpor způsobený posuzováním veřejného zájmu v kontextu souhlasu právních předchůdců stěžovatelů byl napraven úvahou žalovaného, dle níž nebyla dána ani nutná komunikační potřeba žalobců. Nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby pak žalovaný dovodil z možnosti sjednat si přístup soukromoprávně. Jak bude dále podrobněji vysvětleno, ani tato úvaha nebyla správná, představovala však dostatečné odůvodnění závěru žalovaného.

[43] Další dílčí pochybení [nedostatečné vysvětlení úvah o (ne)souhlasu restituentů či nesrozumitelné formulace] pak podle Nejvyššího správního soudu nedosahovala takové závažnosti, aby (obzvlášť v kontextu celkové délky řízení) bylo nutné rozhodnutí žalovaného opětovně (již potřetí) zrušit pro nepřezkoumatelnost. Sám krajský soud se otázkou souhlasu s veřejným užíváním průjezdu a nutnou komunikační potřebou zabýval i věcně (napadená rozhodnutí tedy fakticky přezkoumal). Proto podle Nejvyššího správního soudu neobstojí závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, kasační námitka brojící proti tomuto závěru je tedy důvodná. Krajský soud však zároveň dospěl i ke správnému (jak bude dále vysvětleno) závěru o nezákonnosti žalobou napadených rozhodnutí, a to jak argumentačně, tak tím, že v závěru svého rozsudku výslovně uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí ruší dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost, ale zároveň i dle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost. I pro tento důvod zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení bez jednání krajského soudu přitom byly splněny zákonné podmínky, neboť, jak uvedl krajský soud, žalobci i žalovaný s rozhodnutím soudu bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (ať již výslovně nebo implicitně) souhlasili. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek pro nesprávný závěr o nepřezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí nezrušil, ale v souladu s usnesením svého rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, pouze koriguje jeho odůvodnění.

[44] Námitka dalších procesních pochybení krajského soudu naopak důvodná není. Krajský soud v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. vyrozuměl stěžovatele o probíhajícím řízení a vyzval je, aby v určené lhůtě oznámili, zda budou uplatňovat svá práva. Stěžovatelům byla v souladu s § 34 odst. 3 s. ř. s. doručena žaloba a využili svého práva, aby se k ní vyjádřili. Lze poznamenat, že vzhledem ke koncentraci řízení před krajským soudem žalobci nemohli uplatňovat nové žalobní body po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby (§ 71

odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.), jejich následná vyjádření tak obsahovala pouze rozvedení již uplatněné argumentace (zejména v reakci na vyjádření stěžovatelů). Replika či další podání žalobců nad rámec žaloby či jejího doplnění nepatří mezi písemnosti, které by byl krajský soud povinen dle § 34 odst. 3 s. ř. s. stěžovatelům jakožto osobám zúčastněným na řízení doručovat, tím méně pak měl krajský soud povinnost stanovit stěžovatelům další lhůtu k vyjádření nebo je dokonce vyrozumívat o tom, kdy hodlá rozhodnout. Zároveň přinejmenším stěžovatelka b) měla prostor k reakci na poslední vyjádření žalobců – to jí bylo doručeno prostřednictvím jejího zástupce dne 10. 11. 2021 a krajský soud rozhodl více než 2 týdny poté (dne 25. 11. 2021).

[45] Nejvyššímu správnímu soudu rovněž není zřejmé, jak by mohl jakýkoli následný úkon soudu či žalovaného učiněný po vydání napadeného rozsudku způsobit jeho nezákonnost. Krajskému soudu nelze vyčítat, že po svém rozhodnutí spis bezodkladně vrátil žalovanému; jedná se o standardní postup. Pokud měli stěžovatelé zájem do něj nahlédnout, mohli tak učinit u žalovaného či u městského úřadu. I v případě, kdy by z objektivních důvodů mohli stěžovatelé nahlédnout do spisu až po uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti, nic by jim nebránilo podat nejprve blanketní kasační stížnost a tu následně na výzvu Nejvyššího správního soudu v měsíční lhůtě dle § 106 odst. 3 s. ř. s. doplnit, případně, vzhledem k tomu, že podali v zákonné lhůtě projednatelné kasační stížnosti, je doplnit kdykoli až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o věci samé. Stěžovatelé však v průběhu řízení o kasačních stížnostech pouze napravili formální chybu spočívající v nesprávném označení prvostupňového rozhodnutí. K žádnému věcnému doplnění po celou dobu řízení před Nejvyšším správním soudem nedošlo.

[46] Stěžovatelé taktéž namítali, že krajský soud se nevypořádal s jejich argumentací a že nehodnotil veškeré důkazní prostředky. Jelikož stěžovatelé neuvedli, kterou jejich úvahou se krajský soud opomněl zabývat, Nejvyšší správní soud tuto námitku vypořádá pouze obecně. Jak vyplývá již z části zabývajících se přezkoumatelností správních rozhodnutí, není povinností správních orgánů ani soudů přímo reagovat na každý jednotlivý argument účastníka řízení (tím méně osoby zúčastněné na řízení). Stejně tak nelze po krajském soudu požadovat, aby explicitně formuloval hodnocení každého důkazního prostředku obsaženého ve spisu. Krajský soud dle názoru Nejvyššího správního soudu vysvětlil, v čem byla odůvodnění rozhodnutí správních orgánů chybná. Zároveň představil přezkoumatelné úvahy o tom, že byly naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně odkazů na podklady ze spisu, z nichž vycházel. Tím krajský soud minimálně implicitně vypořádal argumentaci stěžovatelů, dle níž tyto znaky naplněny nebyly.

[47] Zbýlé kasační námitky Nejvyšší správní soud vypořádá níže v kontextu posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace.

[48] 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*“.

[49] 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*“.

pokračování

[50] Podle § 7 odst. 1 první věty zákona o pozemních komunikacích „*účelová 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*“.

[51] 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 nebo spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo obhospodařování zemědělských a lesních pozemků);
- 3) souhlas vlastníka a
- 4) existence nutné komunikační potřeby.

[52] Třetí a čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace nejsou výslovně definovány v zákoně, 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 se 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 (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). Institut veřejně přístupné účelové komunikace navazuje na institut veřejné cesty, který byl mnohokrát předmětem posuzování prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (viz např. Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 či Boh. A 12225/35). Nelze tedy přisvědčit argumentaci stěžovatelky b), dle níž může být relevantní pouze období po účinnosti silničního zákona z r. 1961.

[53] Z dalších judikатурních východisek je vhodné připomenout, že otázka, zda se na určitém pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, se posuzuje podle právních předpisů účinných ke dni rozhodování (viz zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000). Souhlas vlastníka s veřejným užíváním zároveň nemůže být následně jednostranně odvolán ani tímto vlastníkem, ani žádným z jeho právních nástupců. Výjimku z tohoto pravidla dovodil 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.

[54] Otázka, jak je cesta evidována v katastru nemovitostí, není pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS). Relevantní naopak může být existence soukromoprávního ujednání, které využití cesty pro naplnění komunikační potřeby obsluhovaných nemovitostí zajišťuje. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem žalobců, že by tato problematika neměla na posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace žádný vliv. Tuto okolnost však nelze považovat ani za samostatný znak veřejně přístupné účelové komunikace, jak to nepřesně činí komentář uváděný stěžovatelkou b) (§ 7 [Účelová komunikace]. In: KOŠINÁROVÁ, Barbora. Zákon o pozemních komunikacích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 22, marg. č. 7). Zajištění nutné komunikační potřeby prostřednictvím soukromoprávního ujednání však může svědčit o nenaplnění některého ze skutečných znaků: souhlasu vlastníka (pokud vlastník cesty souhlasil pouze se služebností či výprosou) nebo nutné komunikační potřeby (pokud je přístup ke všem obsluhovaným nemovitostem dostatečně zajištěn pomocí soukromoprávních institutů).

[55] Jak již bylo zmíněno výše, všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny zároveň, aby k jejímu vzniku došlo. Toto pravidlo nebylo v minulosti beze zbytku aplikováno: Nejvyšší správní soud totiž v některých případech dovodil, že v případě existence souhlasu vlastníka již není nutné zkoumat otázku nutné komunikační potřeby (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS, a ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141). Jak však bylo podrobně vysvětleno v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76, publ. pod č. 3540/2017 Sb. NSS, šlo pouze o ojedinělé excesy z jinak konzistentní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V navazujícím rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, publ. pod č. 3571/2017 Sb. NSS, zdejší soud zdůraznil, že „i v případě udělení souhlasu s veřejným užíváním pozemku jako komunikace je nezbytné zkoumat naplnění podmínky nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby“. Z toho vyplývá, že nešlo o žádnou převratnou změnu v judikatuře, která by zneplatnila veškeré předchozí závěry (jak se může zdát z rozhodnutí žalovaného), ale o vyjasnění otázky, která byla i do té doby většinově řešena konzistentně.

[56] Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále upozorňuje, že již ze samotné logiky kumulativního naplnění určitých podmínek vyplývá, že takové podmínky je nutné zkoumat nezávisle na sobě. Pokud by totiž (ne)naplnění některé z podmínek mělo vést k (ne)naplnění podmínky jiné, nebylo by vůbec třeba, aby obě tyto podmínky byly v algoritmu obsaženy, případně by byl algoritmus formulován jiným způsobem (určitou podmínku by bylo třeba zkoumat primárně před jinými, neboť by měla vliv na naplnění některé z dalších). Žádná taková pravidla, která by modifikovala prostou nutnost kumulativního naplnění nezávislých a rovnocenných podmínek, nebyla judikaturou (až na výše uvedené a rozšířeným senátem překonané ojedinělé případy) nikdy formulována. Jednotlivé znaky veřejně přístupné účelové komunikace je tak nutné zkoumat nezávisle a nenaplnění kteréhokoli z nich vede k závěru o tom, že se veřejně přístupná účelová komunikace na daném místě nenachází.

pokračování

III. 1) Existence pozemní komunikace

[57] Městský úřad v projednávané věci konstatoval, že existence komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v průjezdu je zřejmá. Žalovaný se v části, která se měla věnovat této problematice, chybně zabýval absencí souhlasu aktuálního vlastníka (což s existencí komunikace nikterak nesouvisí), z něhož dovedl nedostatečnou relevanci stavebního zpevnění (což z tvrzeného nedostatku souhlasu nikterak nevyplývá). I přesto však žalovaný nedospěl k tomu, že by závěry městského úřadu o existenci komunikace byly chybné, právní názor městského úřadu tak v odvolacím řízení obstál.

[58] Stěžovatelé závěr městského úřadu o naplnění prvního znaku nezpochybnili ani v rámci odvolacího řízení, ani v řízení před krajským soudem či v kasačních stížnostech. Pouze stěžovatelka b) v replice k vyjádření žalobců odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2016, č. j. 9 A 207/2012-98, podle něhož průchod či průjezd bytovým domem nemůže být považován za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť nesplňuje znaky podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelka b) však nevzala v úvahu, že uvedený rozsudek městského soudu byl následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 141/2016-30. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru přesně opačnému: *„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.“* Uvedený závěr Nejvyšší správní soud potvrdil v následných rozsudcích ze dne 2. 5. 2018, č. j. 9 As 203/2017-28, a ze dne 31. 5. 2023, č. j. 5 As 142/2022-50 a č. j. 5 As 143/2022-55. Ústavní stížnosti proti dvěma posledně jmenovaným rozsudkům byly odmítnuty usnesením Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2023, sp. zn. I. ÚS 1862/23, pro zjevnou neopodstatněnost.

[59] Lze tedy uzavřít, že i v projednávané věci je existence pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zřejmá již z toho, že domem je veden průjezd. První znak veřejně přístupné účelové komunikace tedy byl naplněn.

III. 2) Zákonný účel

[60] Rovněž druhý znak, tedy účel cesty v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, městský úřad považoval za naplněný. Konstatoval, že slouží k napojení nemovitostí ve vnitrobloku na pozemní komunikaci. Žalovaný se touto problematikou zabýval velmi stroze, pouze odkázal na skutečnosti uváděné v předchozí části rozhodnutí (která se týkala existence komunikace a nikterak nesouvisí s naplněním definice v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a na § 1257 občanského zákoníku (obecné ustanovení o služebnostech, tedy potenciální alternativa, kterou je nutné zkoumat až v rámci posuzování nutné komunikační potřeby). Jelikož se tedy žalovaný k naplnění tohoto znaku nikterak nevyjádřil, i tento závěr městského úřadu zůstal po odvolacím řízení nezměněn.

[61] Stěžovatelé proti uvedenému závěru nebrojili v rámci odvolacího řízení, ale ve svých vyjádřeních k žalobě odkázali na § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle nich je totiž průjezd oboustranně uzavřen, protože je účelovou komunikací v uzavřeném prostoru

nebo objektu. Toto tvrzení je však v příkrém rozporu s obsahem spisu i s tvrzeními samotných stěžovatelů, z nichž vyplývá, že žalobci, jejich obchodní partneři a zákazníci průjezd (před jeho uzavřením stěžovateli) používali k obsluze provozoven na hradebním parkánu. Průjezd tedy nesloužil pouze k pohybu v uzavřeném prostoru, který jej tvoří, ale i jako spojnice jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, a především ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.

[62] I závěr o naplnění druhého znaku veřejně přístupné účelové komunikace tedy v projednávané věci obstál ve správním řízení i v soudním přezkumu.

III. 3) *Souhlas vlastníka*

[63] V otázce třetího znaku (souhlasu vlastníka s veřejným užíváním) judikatura vychází z premisy, že vlastník, který nesouhlasí s tím, že na jeho pozemku vzniká veřejně přístupná 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). Nelze tedy akceptovat požadavek stěžovatelů na souhlas výslovný (zde si stěžovatelé sami protiřečí, pokud zároveň uznávají, že souhlas může být udělen i konkludentně).

[64] Jak již bylo zmíněno v části tohoto rozsudku zabývající se tvrzenou nepřezkoumatelností, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013-27, dospěl k závěru, že restituce může být relevantní okolností pouze v případech, kdy byl souhlas udělen veřejnoprávní korporací (subjektem) v době nesvobody. Právě a jen v těchto případech totiž docházelo k tomu, že souhlas s užíváním dal tento veřejnoprávní subjekt, jehož zájmy byly odlišné od zájmů soukromého vlastníka. Jak však správně poznamenávají žalobci, v projednávané věci vstoupil takový subjekt do již existujících vztahů. Pokud tedy byl souhlas dán buď od nepaměti, nebo výslovným prohlášením či konkludentním souhlasem některého z vlastníků domu č. p. 13 již před znárodněním, pak znárodnění ani následná restituce nemohly mít na udělení souhlasu vliv.

[65] Stěžovatelé namítají, že podle rozsudku tohoto soudu ze dne 19. 11. 2019, č. j. 7 As 451/2018-28, se měl nový vlastník ubránit tvrzením, že souhlas nedává, přestože jej jeho právní předchůdce udělil. Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že k takovému závěru v tomto rozsudku (ani v žádném jiném) nedospěl. Důvodem pro neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace v uvedené věci bylo nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby: „*Pokud tedy existuje alternativa komunikačního spojení předmětných nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele, byť z jeho pohledu není tak komfortní, není splněna podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, která je nutným předpokladem veřejného užívání soukromého pozemku. Krajský soud proto nepochybil, když podanou žalobu zamítl.*“ Udělení souhlasu právního předchůdce tedy zavazuje i právní nástupce.

[66] 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,*

pokračování

která byla mezi stranami konkludentně uzavřena. Již z absence pohybu veřejnosti pak vyplývá skutečnost, že se nejedná o veřejně přístupnou komunikaci.“ Stěžovatelé tvrdí, že jejich právní předchůdci pouze strpěli užívání konkrétními osobami, jimž umožnili přístup. Žalobci naopak namítají, že již ze samotné povahy jatek a následně provozoven na parkánu vyplývá, že byl dán souhlas s užíváním veřejným. K námitce ohledně použitých právních předpisů Nejvyšší správní soud poznamenává, že otázka rozsahu souhlasu vlastníka s užíváním cesty není otázkou právní, která by závisela na právním stavu platném v době udělení souhlasu vlastníka, ale jde o otázku skutkovou. Je tedy nutné posoudit, s čím vlastník souhlasil a jak byla cesta skutečně využívána v době, kdy vznikla.

[67] Z historické mapy (přiložené k písemnosti č. 1 v šanonu „Spis A“) je zřejmé, že jak dům č. p. 13, tak současné nemovitosti žalobců se nacházejí na místě hradebního parkánu, přes který byla z ulice K. dostupná městská jatka (jež na parkánu stála ještě před stavbou domu č. p. 13). Skutečnost, že šlo o jediný přístup k jatkám, vyplývá mimo jiné z protokolu města Nového Kolína ze dne 6. 6. 1843 (ve spisu tamtéž), kdy byla projednávána stavba domu č. p. 13. Stavitel domu, pan J. Č. přistoupil na požadavek rozšíření plánovaného průchodu, sám se zavázal opatřit jej branou a následně udržívat. Pan J. H., představitel cechu řeznického, za takových okolností se stavbou domu nad cestou souhlasil. Z protokolu ze dne 10. 6. 1843 (příloha písemnosti č. 12) pak vyplývá, že podmínkou prodeje pozemku, na němž byl následně dům č. p. 13 postaven, bylo *„nechat trvale veřejný (otevřený) a volný přístup do tohoto parkánu pro hasicí zařízení v každém ročním období pro případ vzniku možného požáru“*, přičemž *„nemohou v žádném případě tímto způsobenou škodu požadovat od Městské obce“*.

[68] Z výše uvedeného vyplývá, že dům č. p. 13 byl postaven přes cestu, jejíž existenci v té době nikdo nerozporoval, dá se tedy považovat za cestu existující od nepaměti ve smyslu aktuální judikatury správních soudů. Právě proto, aby mu bylo umožněno postavit dům i nad touto cestou, stavebník přistoupil na vybudování průjezdu a přislíbil i jeho údržbu. Byť podmínka prodeje pozemku spočívající v zachování cesty byla formulována v souvislosti s požadavky na požární ochranu, nelze přehlédnout, že explicitně požaduje *„nechat trvale veřejný (otevřený) a volný přístup“*, a zároveň to, že město nemělo hradit žádné kompenzace za toto opatření. Nelze tedy dovozovat, že by mělo jít výlučně o soukromoprávní služebnost ve vztahu k hasičskému sboru. Rovněž zástupce cechu řeznického se stavbou bez dalšího souhlasil a zřízení služebnosti dle tehdejší právní úpravy nepožadoval – postačoval mu závazek stavebníka k ponechání veřejného přístupu průjezdem.

[69] Podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, *„[s]kutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravit právo cesty a jízdy formou věcného břemene, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob“*. V projednávané věci však nebyly doloženy žádné důkazy, z nichž by vyplynulo, že v době vzniku cesty (před r. 1843) či udělení souhlasu se stavbou jí přehrazující (r. 1843) byl přístup k jatkám soukromoprávně sjednán pouze pro určitý omezený okruh konkrétních osob. Naopak, charakter obsluhované nemovitosti, tedy veřejně přístupných městských jatek, svědčí o běžném přístupu široké veřejnosti [nikoli jen zaměstnanců a osob v obdobném postavení, jak tvrdí stěžovatelka b) ve své replice]. Ze všech těchto okolností tedy vyplývá, že na místě domu č. p. 13 byla od nepaměti veřejně přístupná cesta a že navíc pan J. Č. výslovně souhlasil

s veřejným užíváním cesty průjezdem jím nově postaveného domu, aby mohla být tato cesta zachována.

[70] Nelze se tudíž ztotožnit s argumentací osoby zúčastněné na řízení I [stěžovatel a)], formulovanou ve vyjádření k žalobě, dle níž měli žalobci dosahovat zisku na úkor právních předchůdců stěžovatelů a následně stěžovatelů samotných. Naopak, dům č. p. 13 (z něhož mají užitek stěžovatelé) byl postaven napříč cestou k nemovitostem na parkánu pouze pod podmínkou, že tato cesta bude formou průjezdu zachována.

[71] Ze soudních protokolů pořízených v souvislosti se zřízením nové pozemkové knihy v r. 1881 (tedy skoro 40 let po udělení souhlasu panem Č.) vyplývá, že na domě č. p. 13 vázly služebnosti průchodu a průjezdu pro držitele domů č. p. 13/a a 14, jakož i právo „*voditi a voziti dobytek na porážku*“ (bez určení konkrétní oprávněné osoby z této služebnosti). Minimálně po určitý čas tedy měly některé osoby k průjezdu zajištěna práva i soukromoprávně. Jak však vyplývá z judikatury, jednou daný souhlas nemůže odvolat ani ten, kdo jej udělil, ani jeho právní nástupci. V situaci, kdy již byl souhlas s veřejným užíváním udělen, by následné zajištění přístupu pro některé osoby prostřednictvím institutů soukromého práva nemohlo zpětně zúžit již udělený souhlas.

[72] Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že i kdyby J. Č. souhlas neudělil, či udělil pouze konkrétně určenému okruhu osob, následní vlastníci již veřejné užívání trpěli, jak vyplývá např. z protokolu ze dne 21. 8. 1940 ve věci novostavby strojního zámečnictví B. W. (předchozí zámečnická dílna byla v té době na parkánu již přibližně 50 let). Podle tohoto protokolu je daný pozemek „*přístupný průjezdem z K. ulice*“ a není zde žádná zmínka, že by tomu tak bylo pouze na základě nějakého soukromoprávního ujednání. Tehdejší právní předchůdce stěžovatelů byl projednávání stavebního záměru přítomen a žádné námitky nevznikly.

[73] Nejvyšší správní soud neshledal relevantní ani otázku zamykání průjezdu. Tato okolnost by mohla za určitých okolností svědčit o tom, že vlastník souhlasil s užíváním cesty pouze omezeným okruhem osob, jimž poskytl klíče (příp. by sám odemykal jen určitým osobám). V projednávané věci však nebylo prokázáno, že by v době udělení souhlasu se stavbou domu č. p. 13 (či dokonce v době vzniku cesty) byly vstupující osoby jakkoli kontrolovány. Dokonce i v pozdějších letech, kdy podle stěžovatelů docházelo k zamykání průjezdu, byl průjezd zamykán pouze na noc a mimo pracovní dny. To nesvědčí o úmyslu omezit okruh osob, které mohou vstupovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015-68), ale pouze o úmyslu omezit dobu, kdy ke vstupu dochází. Tím se situace liší od použití zákazu vjezdu, který slouží právě k omezení okruhu osob, jimž je přístup umožněn.

[74] Samotná skutečnost, že na parkánu byla nejprve jatka a následně vzniklo zámečnictví a další provozovny (opravny, prodejny, kanceláře, sklady), které vyžadovaly přístup širokého okruhu dalších osob (zejména potenciálních zákazníků z řad veřejnosti), podle Nejvyššího správního soudu dostatečně vypovídá o tom, že cesta průjezdem domu č. p. 13 byla nejpozději od 40. let 19. století až do r. 2006 užívána veřejností. Judikatura zmiňovaná stěžovateli se týká užívání cesty identifikovatelným úzkým okruhem osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 9 As 159/2019-41), příp. jde o jinou problematiku a otázka cesty byla zmíněna toliko okrajově (usnesení Ústavního soudu ze dne

pokračování

10. 11. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2767/20). Z jiných rozsudků Nejvyššího správního soudu naopak vyplývá, že pokud je obsluhovanou nemovitostí provozovna (rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128) či veřejná instituce (rozsudky ze dne 31. 5. 2023, č. j. 5 As 142/2022-50 a č. j. 5 As 143/2022-55), lze předpokládat přístup relativně širokého a předem nedefinovaného okruhu osob.

[75] Lze tedy jednoznačně uzavřít, že v projednávané věci existovala na místě domu č. p. 13 od nepaměti cesta, poté byl dokonce udělen souhlas s veřejným užíváním cesty průjezdem domu č. p. 13, jež bylo následně půl druhého století respektováno původním vlastníkem samotným i jeho právními nástupci. Z tohoto důvodu neobstojí závěr krajského soudu, že by měly správní orgány provést další dokazování a zabývat se tím, kdo konkrétně cestu používal a zda lze takový okruh osob považovat za veřejnost.

[76] Tím spíše pak neobstojí závěry žalovaného, a to ani ve spojení s odůvodněním městského úřadu. Jejich posouzení otázky souhlasu totiž bylo založeno na nesprávné aplikaci nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, pročež nadbytečně posuzovali případné udělení souhlasu restituenty. Městský úřad navíc nedostatečnou relevanci uděleného souhlasu dovodil z toho, že dle jeho názoru (resp. dle názoru žalovaného, jímž jej žalovaný zavázal ve svém předchozím zrušujícím rozhodnutí) nebyl dán veřejný zájem na užívání cesty. Správní orgány tímto způsobem nepřipustně směšovaly otázku rozsahu souhlasu (užívání veřejností) s otázkou veřejného zájmu, který je nutné zkoumat při posuzování naplnění znaku posledního, jímž je existence nutné komunikační potřeby (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14).

III. 4) Nutná komunikační potřeba

[77] V otázce nutné komunikační potřeby je rozhodnutí městského úřadu vnitřně rozporné, jak mu vytkl též krajský soud: na jedné straně (v části rozhodnutí zabývající se souhlasem) městský úřad vyhodnotil, že veřejný zájem na použití cesty průjezdem domu č. p. 13 dán nebyl, ale zároveň v části zabývající se nutnou komunikační potřebou dospěl k závěru, že tento znak naplněn je. Žalovaný tento rozpor napravit tím, že nahradil odůvodnění městského úřadu v otázce nutné komunikační potřeby svým vlastním. Podle něj tento znak veřejně přístupné účelové komunikace naplněn nebyl, neboť přístup je v zájmu pouhých dvou osob, které si jej mohou sjednat soukromoprávně.

[78] Jak však uvedl tento soud v již opakovaně připomínaném rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, „znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohrazenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace.“ V projednávané věci tedy bylo rozhodující, zda existuje nějaká alternativa přístupu ke konkrétním nemovitostem na parkánu, nikoli to, zda si mohou zákazníci z řad veřejnosti nechat porazit vola, opravit zámek či koupit křovinořez někde jinde. Požadavek žalobců, aby k jejich provozovnám měli přístup potenciální zákazníci z řad veřejnosti, v žádném případě není absurdní. Naopak požadavek stěžovatelů, aby byl prokázán zájem celé veřejnosti na využití cesty, vede k absurdním důsledkům, neboť za takového stavu by žádná účelová komunikace nikdy ani vzniknout nemohla (sami stěžovatelé připouštějí, že si

nedovednou představit, jaký provoz by na parkánu musel být, aby byla dána nutná komunikační potřeba celé veřejnosti). Nebyl to tedy krajský soud, kdo by směřoval otázku přístupu žalobců a veřejnosti, ale naopak stěžovatelé a správní orgány nepřipustně směšují otázky souhlasu s veřejným užíváním a nutné komunikační potřeby žalobců jakožto vlastníků konkrétních nemovitostí na hradebním parkánu.

[79] Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že na rozdíl od souhlasu vlastníka se znak nutné komunikační potřeby posuzuje ve vztahu k době, kdy má být cesta využívána. Není vyloučeno, aby veřejně přístupná účelová komunikace (s jejímž vznikem v minulosti vlastník souhlasil a která v době udělení souhlasu zajišťovala nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu) zanikla vytvořením alternativní cesty (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, č. j. 22 Cdo 766/2011). Pokud totiž existuje jiná srovnatelná možnost pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení nemovitosti, která současně méně zasahuje do práv vlastníků, je třeba dát takové alternativě přednost (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 (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).

[80] Správní orgány i stěžovatelé jsou toho názoru, že onen alternativní přístup může být zajištěn pomocí pozemkové služebnosti cesty podle § 1276 občanského zákoníku. Taková služebnost by však představovala alternativní možnost přístupu k nemovitostem na parkánu ve smyslu výše zmiňované judikatury pouze tehdy, pokud by již byla skutečně zřízena. Ze spisu však nevyplývá, že by k tomu došlo, ani sami stěžovatelé to ostatně netvrdí. Oni i správní orgány pouze odkazují na hypotetickou možnost připouštěnou právními předpisy, která však v projednávané věci zůstala nevyužita. Až v případě, kdy by nějaký soukromoprávní přístup k nemovitostem žalobců skutečně existoval, by bylo namístež zkoumat, zda je jeho prostřednictvím nutná komunikační potřeba naplněna dostatečně. Pouze v případě existujícího soukromoprávního ujednání, které by nutnou komunikační potřebu pokrylo, by pak bylo možné pohledem zásady proporcionality posuzovat, zda by takové řešení mělo mít přednost před vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Za současného skutkového stavu však není co porovnávat.

[81] Jelikož ze spisu nevyplývá ani žádná jiná možnost zajištění alternativního přístupu k nemovitostem na parkánu, je nutné uzavřít, že znak nutné komunikační potřeby byl v projednávané věci taktéž naplněn. Protože tedy byly naplněny všechny znaky vyžadované zákonem i judikaturou, neobstojí závěr správních orgánů o tom, že v průjezdu domu č. p. 13 se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Krajský soud tedy postupoval správně, když rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[82] Jak již bylo zmíněno, Nejvyšší správní soud postupoval v této věci v souladu s usnesením svého rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75,

pokračování

které k možnosti zdejšího soudu nahradit nesprávné odůvodnění rozsudku krajského soudu, jímž bylo žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu správně zrušeno, uvedl: „Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ V tomto případě důvody, na nichž krajský soud své rozhodnutí založil, v podstatné míře ob stojí. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s citovanými závěry rozšířeného senátu kasační stížnosti dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[83] O nákladech řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[84] Žalobci byli v řízení o kasačních stížnostech plně úspěšní a mají tak právo na náhradu jeho nákladů vůči neúspěšným stěžovatelům. Ti byli v řízení o kasačních stížnostech zastoupeni advokátkou JUDr. Soňou Šamalovou, proto jim náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[85] Náklady žalobců spočívají v odměně advokátky za zastupování ve výši 4 960 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, jímž bylo vyjádření ke kasačním stížnostem, a ve výši 2 480 Kč za úkon právní služby podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu, jímž bylo vyjádření k návrhům na přiznání odkladného účinku kasačních stížností. Advokátka sice podala svá vyjádření zvlášť ve vztahu ke každému ze stěžovatelů, obsahově však šlo o tatáž podání. Za uvedené úkony právní služby náleží též paušální částka náhrady hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Ve vyčíslení nákladů založeném na č. l. 62 spisu Nejvyššího správního soudu žalobci uplatnili též náhradu nákladů vynaložených na odměnu a náhradu hotových výdajů zástupkyně žalobců na úkon právní služby spočívající v převzetí jejich zastoupení. Tento úkon však nebyl v řízení o kasačních stížnostech vykonán, neboť jmenovaná advokátka zastupovala žalobce již v řízení před krajským soudem. Celkem tedy náklady vynaložené žalobci na jejich právní zastoupení činí 8 040 Kč, tato částka se zvyšuje o 1 688 Kč připadajících na DPH ve výši 21 %. Celkem tedy přísluší žalobcům náhrada nákladů řízení ve výši 9 728 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud stěžovatelům přiměřenou lhůtu.

Poučení:

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

V Brně dne 19. ledna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu