



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Martiny Kuchlerové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **Bytové družstvo Bráník**, se sídlem Zelený pruh 1608/103, Praha 4, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ELCONEX s.r.o.**, se sídlem Opletalova 1284/37, Praha 1, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2019, čj. MHMP-2474769/2019/O4/Go, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2023, čj. 10 A 11/2020-120,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se odmítá**.
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2023, čj. 10 A 11/2020-120, **se ruší**.
- III. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 12. 2019, čj. MHMP-2474769/2019/O4/Go, sp. zn. S-MHMP 1983882/2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 31 798 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval přezkoumatelností výše specifikovaného rozsudku Městského soudu v Praze a dále existencí veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 826/3 v k.ú. Krč (dále jen „pozemek“), který je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Posouzení toho, zda je daný pozemek veřejně přístupnou účelovou komunikací je otázkou předběžnou pro posouzení zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a následně městského soudu o nenařízení odstranění panelů z tohoto pozemku. Předmětný pozemek měl dříve plnit funkci parkoviště.

[2] Úřad městské části Praha 4 rozhodnutím ze dne 5. 9. 2019, čj. P4/383631/19/OŽPAD/JPE, k žádosti žalobce nenařídil odstranění „panelů znemožňujících vjezd na parkoviště z pozemku parc. č. 826/3 v k. ú. Krč“. Dospěl k závěru, že dotčený pozemek není pozemní komunikací podle § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Dále uvedl, že ve vztahu k pozemku není dán důvod jeho obecného užívání podle § 19 zákona o pozemních komunikacích a nenachází se na něm ani veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 tohoto zákona. V souvislosti s otázkou existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku zkoumal existenci čtyř povinných znaků svědčících o její existenci. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uzavřel, že umístěné betonové panely nejsou a ani nemohou být pevnou překážkou na pozemní komunikaci podle § 29 zákona o pozemních komunikacích. Odvolání, které proti tomuto rozhodnutí podal žalobce, žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze. Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem výše nadepsané rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyšel z předpokladu, že i parkoviště může být veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, pokud bude naplňovat kritéria stanovená zákonem a dovozená judikaturou. Odkázal přitom na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Městský soud shledal vady řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, nesprávném vyhodnocení důkazů nacházejících se ve správním spise a také konstatoval nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť ten při svém rozhodování neaplikoval § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích.

[4] Městský soud přistoupil sám k posouzení jednotlivých kritérií, jejichž kumulativní naplnění znamená, že na pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Nejprve řešil znak stálosti a patrnosti v terénu. Na základě provedeného dokazování a obsahu správního spisu dospěl k závěru, že se na pozemku zřetelná plocha parkoviště nachází. Připomněl, že stavba parkoviště byla řádně umístěna, povolena i zkolaudována. Parkoviště nebylo v době kolaudace stavebně ohraničeno a tehdejší vlastník aktivoval režim veřejného užívání primárně pro parkování uživatelů bytových domů. Ani skutečnost, že v roce 2014 došlo k protiprávnímu zahrazení pozemku na těchto závěrech nic nemění. Městský soud uvedl, že v takových případech je při hodnocení naplnění podmínky existence komunikace nutno vycházet právě ze stavu, který panoval před nezákonným zahrazením vjezdu na pozemek.

[5] V případě posouzení naplnění podmínky zákonného účelu měl žalovaný dle městského soudu zjevně ignorovat ustanovení § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, neboť své rozhodnutí o neexistenci veřejného parkoviště opřel pouze o § 7 odst. 1 tohoto zákona. Naplnění kritéria účelu bylo potřebné vykládat v souladu s oběma ustanoveními, přičemž § 12 zákona o pozemních komunikacích je speciálním k § 7 odst. 1

pokračování

tohoto zákona. Na předmětném pozemku bylo umístěno, povoleno, zkolaudováno a dokončeno parkoviště sloužící pro potřebu bytových domů i pro veřejnost. Účel požadovaný zákonem tak byl splněn.

[6] Městský soud považoval za splněnou i podmínku souhlasu vlastníka komunikace s obecným užíváním. V daném případě mělo být nesporné, že až do roku 2014 na předmětném pozemku vozidla běžně parkovala a předchozí vlastníci pozemku tomu po dobu zhruba 30 let nijak nebránili. V době udělení souhlasu byla vlastníkem předmětného pozemku totožná osoba jako v případě sousedních pozemků, na kterých byly vystavěny bytové domy. Městský soud v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu z 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, či z 2. 11. 2016, čj. 3 As 18/2016-75, ze kterých dovodil, že jednou udělený souhlas s veřejným užíváním nelze odvolat právními nástupci původního vlastníka.

[7] Ohledně poslední podmínky, totiž naplnění nutné komunikační potřeby, městský soud uvedl, že i toto kritérium považuje za splněné. Parkoviště bylo postaveno primárně pro potřeby bytových domů. Další možnosti parkování jsou v lokalitě omezené. Žalovaný měl postupovat chybně, pokud se vůbec nezabýval potřebami parkování obyvatel ve srovnání s počtem parkovacích míst v okolí předmětného pozemku, a proto rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Městský soud vzal za prokázané, že jediným vhodným pozemkem umožňujícím parkování pro bytové domy v dané lokalitě je právě předmětný pozemek, který poskytuje dostatečné množství míst v adekvátní vzdálenosti. Městský soud tedy uzavřel, že v případě daného pozemku jsou splněna všechna čtyři kritéria rozhodující pro určení, že se na něm nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, když zamítl žalobcovo odvolání, neboť betonové panely představují překážku zřízenou na veřejně přístupné účelové komunikaci určené k parkování.

II. Obsah kasačních stížností a další vyjádření účastníků

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný [dále „stěžovatel a)“] kasační stížnost. Uvedl v ní, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, zda je daný pozemek veřejně přístupnou účelovou komunikací. Ohledně kritéria zákonného účelu stěžovatel a) uvádí, že městský soud sice konstatoval, že musí být současně naplněny podmínky § 7 odst. 1 i § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, ale při samotném posouzení této otázky se naplněním obecných kritérií v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích již nezabýval. Dle stěžovatele a) znaky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích naplněny nebyly, a proto považoval za nadbytečné posuzovat speciální znaky v § 12 odst. 6 zákona. Podmínky obou ustanovení totiž musí být naplněny kumulativně. Stejně tak je chybný závěr městského soudu, že „veřejné parkoviště“ na daném pozemku bylo zkolaudováno. Bylo umístěno a povoleno, ke kolaudaci však již nedošlo.

[9] Podle stěžovatele a) městský soud pochybil i co se týče naplnění znaku patrnosti v terénu. Na pozemku se v tuto chvíli nachází vzrostlá zeleň a je ohraničen betonovými panely. Skutečnost, že ze snímků pořízených před rokem 2014 plyne, že zde parkovala vozidla, není relevantní. Správní orgány totiž mají rozhodovat podle právního a skutkového stavu platného v době jejich rozhodování.

[10] V další kasační námitce připomněl, že podle čl. 11 odst. 4 Listiny platí, že je možné nuceně omezit vlastnické právo pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Nelze vynucovat existenci veřejného parkování na soukromém pozemku jen pro účely lepšího a komfortnějšího parkování veřejnosti. V posuzovaném případě dokonce nebyl souhlas nynějšího vlastníka s veřejným užíváním nikdy dán, a to ani konkludentně. Tento naopak vyjádřil tzv. kvalifikovaný nesouhlas.

[11] Závěrem shrnul, že nebyla naplněna ani podmínka nutné komunikační potřeby žalobce. Stěžovateli a) je známo, že okolí pozemku poskytuje dostatečné množství parkovacích ploch včetně rezidenčních a smíšených parkovacích zón.

[12] Proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost i osoba zúčastněná na řízení [dále „stěžovatel b)“]. V té předesílá, že rozsudek městského soudu je z několika důvodů nepřezkoumatelný. Předně pro nesrozumitelnost z důvodu vnitřní rozpornosti. Městský soud v bodě 52 svého rozsudku konstatuje, že i parkoviště musí splňovat obecná kritéria veřejně přístupné účelové komunikace uvedená v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, zatímco v bodě 69 rozsudku uvádí, že § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích je k § 7 odst. 1 tohoto zákona speciálním ustanovením a podmínku naplnění obecných kritérií z toho důvodu nikterak neposuzuje. Následně popisuje, že je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný i pro nedostatek důvodů. Městský soud se měl v případě definičního znaku tzv. zákonného účelu omezit pouze na konstatování, že se na předmětném pozemku nachází parkoviště ve smyslu § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, aniž by se jakkoli zabýval tím, zda jsou naplněny obecné znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 téhož zákona. Městský soud se nezabýval ani zásahem do ústavně zaručeného práva stěžovatele b) vlastnit majetek. Stěžovatel b) poukazuje i na to, že městský soud byl povinen provést tzv. test proporcionality, na což absolutně rezignoval. V jeho rámci měl poměřit vhodnost, potřebnost a poměřování veřejného zájmu vůči zásadnímu zásahu do vlastnického práva.

[13] Stěžovatel b) dále namítá, že předmětný pozemek nenaplnňuje znaky § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, proto jej není možné považovat za pozemní komunikaci. Prostor je nezpevněnou zatravněnou plochou s částečně vzrostlou zelení, nejde o dopravní cestu. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se o pozemní komunikaci jedná, nejsou splněny definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[14] Stěžovatel b) namítá, že městský soud chybně vyhodnotil naplnění podmínky tzv. nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalobce se snaží zajistit svým členům komfortní, dlouhodobě bezplatné parkování, tedy pouze „cestu z pohodlí“. V okolí existuje celá řada alternativních parkovacích míst. V kontextu městské zástavby se o ničím nenahraditelnou potřebu rozhodně nemůže jednat. K podpoře svých tvrzení doplňuje i obsáhlou fotodokumentaci, která má prokázat dostatek parkovacích míst v okolí, splňujících podmínky vzdálenosti dle § 21 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území. Stěžovatel b) současně připomíná, že absenci nutné a ničím nenahraditelné potřeby prokazuje už to, že se žalobce domáhá odstranění betonových panelů až po pěti letech od doby, co byly na předmětný pozemek umístěny. V souvislosti s danou podmínkou měla být městským soudem posuzována i míra proporcionality zásahu do práv stěžovatele b).

pokračování

[15] Městský soud dále pochybil při posuzování podmínky tzv. zákonného účelu veřejně přístupné účelové komunikace. Předmětný pozemek nesplňuje podmínky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tyto musí splňovat i veřejné parkoviště ve smyslu § 12 odst. 6 tohoto zákona. Nejedná se totiž o spojnici jednotlivých nemovitostí pro účely jejich vlastníků, ani k napojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, ani k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Pochybné je i naplnění definice § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích. Důvod vzniku veřejného parkoviště ve smyslu posledně uváděného ustanovení bývá spojován s existencí budov, které jsou určeny k užívání široké veřejnosti (sportovní, obchodní nebo rekreační areály). Záměrem posuzovaného parkoviště ale bylo vybudování parkovacích míst pro konkrétní subjekty, nikoliv pro širokou veřejnost.

[16] Městský soud se měl dopustit i nesprávného posouzení kritéria patrnosti v terénu. V nynější době parkoviště na sporném pozemku zřetelné není. Z tohoto stavu při svém posouzení měl městský soud vycházet, protože správní orgány by měly při svém rozhodování postupovat podle skutkového stavu panujícího v době jejich rozhodování. Rozhodujícím tak je stav v roce 2019 a nikoli v roce 2014. K tíži stěžovatele b) nemůže jít skutečnost, že se odstranění překážky žalobce začal domáhat až ve chvíli, kdy žádná komunikace (parkoviště) v terénu patrna není, protože její povrch zarostl zelení.

[17] Poslední kasační námitkou stěžovatel b) brojil proti postupu soudu v případě vyhodnocení podmínky souhlasu vlastníka s veřejným užíváním komunikace. Původní záměr realizace parkoviště byl dle územního rozhodnutí z roku 1982 pro přesně vymezené subjekty s tím, že následně nikdy žádný vlastník nedal výslovný souhlas s obecným užíváním. Ze skutečnosti, že předmětný pozemek nebyl oplocen či jinak ohrazen nelze dovozovat, že by byl dán konkludentní souhlas s jeho veřejným užíváním. Pro omezení vlastnického práva je ale souhlas vlastníka stěžejní, musí na něj být kladeny vysoké nároky a výklad musí být přísně restriktivní.

[18] Žalobce ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, že považuje rozsudek městského soudu za správný a zákonný a připomněl, že v případě předmětného pozemku došlo k naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace. K aspektu nutné komunikační potřeby uvedl, že na daný pozemek byla navržena, umístěna a povolena parkovací stání pro domy žalobce, která podmiňují jejich užívání a tím tento znak naplňují. Zákonný účel je dle žalobce naplněn v kontextu § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích. Patrnost v terénu byla dána po dobu téměř 30 let, než pozemek zahradil stěžovatel b) a s tím, že půjde o veřejné parkoviště, souhlasil předchozí vlastník, do jehož právního postavení stěžovatel b) následně vstoupil. Od počátku šlo o parkoviště veřejné, neboť bylo určeno pro bytové domy žalobce a dále sousední podniky a okolní zástavbu. Tato skutečnost plyne z územního rozhodnutí z roku 1982.

[19] Na vyjádření žalobce reagoval stěžovatel b) replikou, ve které se znovu vyjádřil k jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace. Připomněl, že požadavek na komfortní parkování nemůže být nutnou komunikační potřebou, zejména v případě, kdy existuje alternativa, o které je možné rozumně uvažovat. Argumentace žalobce směřuje pouze k užívání předmětného pozemku jako parkoviště obyvateli jeho bytových domů. Taková argumentace postrádá hledisko obecného užívání – v této souvislosti stěžovatel b) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 20. 12. 2023, čj. 7 As 85/2023-82, kde se

určení veřejně přístupné účelové komunikace domáhali vlastníci objektů ve vnitrobloku (pro své účely).

[20] V duplice k vyjádření stěžovatele b) žalobce uvedl, že stěžovatel b) si musel být vědom, že nabývá pozemek s určitým omezením, už kvůli tomu, že na něm stálo využívané parkoviště, které sloužilo k naplňování potřeb přilehlých bytových domů. K tomuto účelu bylo vybudováno, o čemž svědčí i dokumentace, která je obsahem spisu. Stěžovatel b) fotodokumentací neprokázal, že je v okolí dostatek parkovacích ploch. Naopak, je jich tam kritický nedostatek, většina z nich je soukromá. Žalobce znovu zrekapituloval, že všechny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace byly naplněny, jak přezkoumatelně vyhodnotil i městský soud.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasačních stížností v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Stejně tak zkoumal, zda zde nejsou vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s.

III.a Kasační stížnost žalovaného [stěžovatele a)]

[22] Nejvyšší správní soud stěžovatele a) po podání kasační stížnosti vyzval usnesením z 24. 1. 2024, čj. 8 As 18/2024-21, aby do 1 týdne předložil plnou moc udělenou advokátovi pro zastupování v řízení o kasační stížnosti anebo aby ve stejné lhůtě prokázal, že jeho zaměstnanec má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Zároveň ho poučil o následcích nesplnění této výzvy. Kasační stížnost byla elektronicky podepsána Mgr. O. A., pracovnící odboru pozemních komunikací a drah stěžovatele a). Usnesení z 24. 1. 2024, čj. 8 As 18/2024-21, mu bylo doručeno stejného dne, lhůta pro splnění této povinnosti proto dne 31. 1. 2024 uplynula, aniž by jí stěžovatel a) vyhověl.

[23] Nejvyšší správní soud proto odmítl jeho kasační stížnost za použití § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s., jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.

III.b Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení [stěžovatele b)]

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda městský soud posoudil žalobní body přezkoumatelným způsobem. Stěžovatel b) uvedl, že městský soud v bodě 52 svého rozsudku konstatoval, že i parkoviště musí splňovat obecná kritéria veřejně přístupné účelové komunikace uvedená v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, zatímco v bodě 69 rozsudku uvedl, že § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích je k § 7 odst. 1 tohoto zákona speciálním ustanovením a podmínku naplnění obecných kritérií z toho důvodu nikterak neposuzoval. S ohledem na tuto argumentaci má být rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost způsobenou jeho vnitřní rozporností.

[26] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost judikatura považuje takové soudní rozhodnutí, ze kterého nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného

pokračování

správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25, bod 19). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je podle ustálené judikatury také soudní rozhodnutí, jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS.). Tuto vadu ve vztahu k přezkoumávanému rozsudku městského soudu Nevyšší správní soud neshledal.

[27] V bodě 52 rozsudku městský soud uvedl, že není vyloučeno, aby i parkoviště mohlo být veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť z § 12 odst. 6 téhož zákona vyplývá, že parkovištěm může být i vymezená plocha účelové komunikace nebo přímo účelová komunikace. Dále uvádí, že zákon o pozemních komunikacích nebrání tomu, aby i účelová komunikace, která je parkovištěm, měla charakter veřejně přístupné účelové komunikace, pokud bude splňovat kritéria vyplývající z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a také kritéria dovozená judikaturou. Tato kritéria městský soud dále definoval, když uvedl, že se musí jednat o (i) stálou a v terénu patrnou komunikaci, (ii) naplňuje účel stanovený v zákoně, (iii) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání komunikace veřejností a (iv) tato komunikace naplňuje nutnou komunikační potřebu, přičemž všechny čtyři kritéria musí být splněna zároveň. Dále v bodě 69 svého rozsudku vymezuje, co v případě parkoviště jako veřejně přístupné účelové komunikace rozumí naplněním kritéria účelu stanoveného v zákoně a poukazuje na § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích. Městský soud vymezuje ona 4 kritéria, která dále zkoumá a tato zobecňuje tak, aby z nich následně mohl vycházet. Při jejich vymezení odkazuje i na dikci § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, z tohoto ustanovení však čerpá 2 kritéria pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, konkrétně patrnost v terénu a splnění zákonného účelu. Splnění zákonného účelu však již odvozuje od § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích. Rozsudek městského soudu tak není vnitřně rozporný, jeho úvahy jsou komplexní a logické.

[28] Stěžovatel b) namítá, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný i pro nedostatek důvodů. Městský soud se měl v případě definičního znaku tzv. zákonného účelu omezit pouze na konstatování, že se na předmětném pozemku nachází parkoviště ve smyslu § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, aniž by se jakkoli zabýval tím, zda jsou naplněny obecné znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 téhož zákona. Nezabýval se zásahem do vlastnického práva stěžovatele a ani neprovedl test proporcionality.

[29] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky. Dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené. Stejně tak rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána i tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky Nejvyššího správního soudu z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo z 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). Takovou vadou napadený rozsudek rovněž netrpí. Městský soud se zabýval naplněním znaku tzv. zákonného účelu v bodě 69 svého

rozsudku. Vysvětlil, že tak činí výlučně s ohledem na dikci § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, neboť toto ustanovení vnímá jako speciální k § 7 odst. 1 téhož zákona. Jestli jsou jeho závěry správné tak v tuto chvíli není otázkou přezkoumatelnosti, ale zákonnosti napadeného rozsudku. Problematikou neprovedení testu proporcionality, který má souviset se zásahem do vlastnického práva stěžovatele b), se Nejvyšší správní soud zabývá níže v souvislosti s vypořádáním posledního kasačního bodu.

[30] Je zřejmé, že spor mezi stranami tkví v tom, zda městský soud správně přezkoumal a následně sám hodnotil kritéria, při jejichž splnění lze považovat předmětný pozemek za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[31] Městský soud provedl poměrně rozsáhlé dokazování. V jeho rámci vyvrátil skutkové závěry žalovaného a zároveň poukázal na to, že tyto jsou v mnohém nedostatečné. Žalovaný se totiž spokojil s tím, že parkoviště na pozemku parc. č. 826/3 nemohlo být umístěno, povoleno, ani zkolaudováno, neboť takové číslo pozemku se v žádném z uvedených povolovacích aktů nenachází.

[32] Městský soud zjistil, že dne 20. 7. 1982 vydal Útvar hlavního architekta pod čj. 5235/82 rozhodnutí o umístění stavby, kterým umístil dva bytové objekty a západně a východě od nich umístil parkovací plochy a komunikační napojení z ulice Zelený pruh. V textové části rozhodnutí nejsou uvedena žádná parcelní čísla pozemků, umístění je popsáno pouze vzhledem k okolním stavbám. Z ověřeného situačního výkresu ale vyplývá, že parkoviště je situováno na podstatné části dnešního pozemku parc. č. 826/3, k.ú. Krč. Následně bylo dne 17. 11. 1982 vydáno stavební povolení pro stavbu, která zahrnovala 2 bytové objekty o 32 bytových jednotkách včetně přípojek, komunikace, parkoviště, zpevněné plochy a další. Dne 29. 2. 1984 Obvodní národní výbor v Praze 4 vydal pod čj. výst. 6481/83-Gu kolaudační rozhodnutí, kterým povolil užívání stavby dvou bytových objektů. V podmínkách pro užívání stavby stanovených v procesu kolaudačního řízení je uvedeno, že „*stavební úřad ukládá stavebníkovi odstranění drobných nedostatků skutečného provedení stavby, zjištěných při kolaudačním řízení a) přístupové a příjezdové komunikace a parkoviště dokončete do 06/84.*“ Jaký postup následoval po vydání kolaudačního rozhodnutí v roce 1984 a v letech následujících, již z doložených listin založených ve spisu zjistit nelze. V územním rozhodnutí z roku 1982 je umístění parkoviště popsáno bez uvedení parcelního čísla, ze situačního výkresu ale vyplývá, že plocha parkoviště je na pozemku parc. č. 826/3 k.ú. Krč. Ve stavebním povolení a kolaudačním rozhodnutí byla plocha parkoviště evidována pod parc. č. 826/1. Původní pozemek parc. č. 826 byl veden jako pole. Zápisem geometrického plánu se oddělila plocha parcely 826/3, která na základě šetření souladu evidence nemovitostí z roku 1989 byla vyznačena pro způsob využití jako ostatní komunikace (viz sdělení katastrálního úřadu ze dne 25. 7. 2016). Dne 4.9.2014 provedl stavební úřad v řízení sp. zn. S-MHMP 1973394/2017/STR, kontrolní prohlídku a zjistil, že na pozemku parc. č. 826/3 „*byla odstraněna pojezdová vrstva bývalého parkoviště a funkce parkoviště byla zrušena, odstranění provedla společnost ELCONEX s.r.o., která je totožná se společností, která podala žádost o umístění stavby nazvané „BYTOVÝ DŮM ZELENÝ PRUH“.*“

[33] Z fotografií pořízených stavebním úřadem v roce 2013 nebo 2014 a leteckých snímků parkoviště v rozmezí let 1989-2015 městský soud zjistil, že stavba parkoviště byla realizována tak, že podmínka uvedená kolaudačním rozhodnutím ze dne 29. 2. 1984 byla splněna. Z fotografií plyne, že parkoviště bylo vybudováno, plocha parkoviště zpevněna zatravněvacími pásy, a tato plocha sloužila jako parkoviště. Stěžovatel b) po roce 2014

pokračování

odstranil tyto zatravnovací pásy a znemožnil umístěním překážky vstup na parkoviště. Postupoval v rozporu se stavebním zákonem, neboť odstranil stavbu parkoviště bez příslušného povolení nebo souhlasu stavebního úřadu (což bylo konstatováno i v rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2018, čj. MHMP 474242/2018, sp. zn. S-MHMP 1973394/2017/STR).

[34] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *[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.*

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

[36] Podle § 7 odst. 1 první věty zákona o pozemních komunikacích platí, že *[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.*

[37] Podle § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích platí, že *[v]eřejné parkoviště je stavebně a provozně vymezená plocha místní nebo účelové komunikace anebo samostatná místní nebo účelová komunikace určená ke stání silničního motorového vozidla.*

[38] V prvé řadě je nutné konstatovat, že Nejvyšší správní soud v případě veřejně přístupné účelové komunikace dlouhodobě judikuje, že vzniká již samotným naplněním znaků vyplývajících ze zákona a judikatury, není zapotřebí žádného konstitutivního rozhodnutí správních orgánů či soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64). Znaky, jež musí být pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace kumulativně naplněny, jsou: (i) existence pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyznačující se stálostí a patrností v terénu; (ii) 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); (iii) souhlas vlastníka a (iv) existence nutné komunikační potřeby. Třetí a čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace nevyplývají přímo ze zákona, ale dovodila je judikatura. Ústavní soud v nálezu z 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, shrnul dosavadní východiska a upozornil, že nespojuje-li § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích existenci veřejně přístupné účelové komunikace s žádnou náhradou, pak takové omezení vlastnického práva lze v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod připustit pouze tehdy, pokud s ním vlastník souhlasil a zároveň je dána i existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (za účelem zajištění proporcionality omezení). Souhlas vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním může být i konkludentní (rozsudek Nejvyššího soudu z 21.11.2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000), přičemž tento právní názor následně převzal i nynější Nejvyšší správní soud (rozsudky z 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS a z 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, bod 37, č. 2028/1010 Sb. NSS).

[39] Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení, zda lze výše uvedené podmínky aplikovat i na účelové komunikace podle § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích. Parkoviště, která jsou součástí místní komunikace nebo jsou samostatnou místní

komunikací ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, jsou z podstaty věci veřejná. Jinak tomu ale může být v případě vlastnictví parkovišť „soukromými osobami“. Nejvyšší správní soud dospívá shodně se správními orgány a městským soudem k závěru, že pro posuzování veřejnosti parkovišť na soukromých pozemcích jsou použitelné znaky, které charakterizují veřejně přístupné účelové komunikace, byť je potřeba je naplnit specifickým (k nim přílehlavým) obsahem. Tento závěr ostatně žádný z účastníků správního řízení nespороval.

[40] Parkovací plochy ve vlastnictví soukromých osob nebo i veřejnoprávních korporací, pokud se nejedná o místní komunikaci, mohou mít povahu účelové komunikace. Půjde tedy o veřejné parkoviště, na něž se bude vztahovat zákon o pozemních komunikacích (včetně pravidla bezplatného užívání). Nebo mohou být soukromou odstavnou plochou, jejíž režim bude plně v dispozici vlastníka. Obdobný závěr se ostatně podává i z odborné literatury (viz Černínová, M. In: Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, § 19).

[41] Z předestřených důvodů je zřejmé, že správní orgány a soud musí v kontextu každého jednotlivého řízení zvlášť posuzovat skutečnosti, které jsou v řešené věci podstatné tak, aby dokázal správně vyhodnotit, zda je na místě deklarovat parkoviště jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či nikoliv.

[42] Nejvyšší správní soud se tak níže konkrétně vyjadřuje k jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace, neboť naplnění všech jejích znaků rozporoval stěžovatel b) v kasační stížnosti.

III.b.a Existence stále a v terénu patrné komunikace (parkoviště)

[43] Stěžovatel b) napadá posouzení otázky tzv. patrnosti cesty v terénu městským soudem. Ten na rozdíl od stěžovatele b) posuzoval skutkový stav (patrnost parkoviště v terénu) v době, která předcházela žalobcem namítanému neoprávněnému zásahu v roce 2014. V této souvislosti dává Nejvyšší správní soud za pravdu městskému soudu. Pro rozhodování správního orgánu je skutečně rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, jak vyplývá zejména z § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 správního řádu. Městský soud ale ve svém rozsudku správně aplikoval tuto zásadu modifikovaným způsobem s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně z 18. 12. 2012, čj. 31 A 27/2012-91, bod 19, se kterým se Nejvyšší správní soud ztotožnil v rozsudku z 31. 5. 2023, čj. 5 As 142/2022-50, bod 42. Z rozsudku Krajského soudu v Brně plyne, že „[j]estliže žalobci tvrdí, že byla předmětná sporná cesta přehrazena a bylo zamezeno jejímu užívání a o sjednání nápravy ve věci se snaží již od roku 2008, lze logicky předpokládat, že v případě pěšiny na obhospodařovaných pozemcích dojde k zániku patrnosti v terénu již pouze během času. V logice žalovaného by ad absurdum ztratila účelová veřejná komunikace svůj charakter stálosti a patrnosti v terénu, pokud by těsně před místním šetřením byl pozemek přeorán. Úkolem žalovaného bylo deklarovat existenci účelové pozemní komunikace a k tomu je třeba, aby se žalovaný, resp. správní orgán zabýval stálostí a patrností komunikace v terénu v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání, a ne po uplynutí řady let.“ Ke stejnému závěru dospěl i veřejný ochránce práv ve svém stanovisku ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP, jehož první právní věta zní: „Znak patrnosti cesty v terénu jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) musí úřad zkoumat k okamžiku uzavření cesty.“ Stěžovatel a) postupoval při posouzení patrnosti parkoviště v terénu nezákonně. V souladu s uvedenou

pokračování

judikaturou, měl správní orgán posuzovat existenci parkoviště od doby jeho vzniku (kontinuálně) ke dni jeho zahrazení, jak správně uvedl městský soud.

[44] Faktická existence parkoviště před jeho přehrazením není sporná. Uznal ji i žalovaný a správní orgán I. stupně. Stěžovatel b) v kasační stížnosti brojí pouze proti posouzení časového určení, ve kterém se naplnění splnění tohoto kritéria zkoumá. Samotnou existenci parkoviště před rokem 2014 nijak nepopírá. Lze proto shrnout, že před zamezením přístupu na předmětný pozemek parkoviště existovalo.

III.b.b Naplnění účelu stanoveného v zákoně

[45] Podle stěžovatele b) se městský soud chybně spokojil s tím, že v bodě 69 svého rozsudku uvedl, že pro kritérium účelu stanoveného v zákoně považuje za splněné. V této souvislosti odkázal na dikci § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích s tím, že § 12 je speciálním k § 7 odst. 1 tohoto zákona.

[46] Obecným pravidlem plynoucím ze zákona o pozemních komunikacích je, že pro naplnění tzv. zákonného účelu pro deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace je splnění některé z podmínek vyjádřených v § 7 odst. 1 tohoto zákona. Zpravidla proto zákonný účel spočívá ve *spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*.

[47] V případě naplnění účelu stanoveného v zákoně je třeba mít v případě parkoviště vlastněného soukromou osobou na paměti, že musí být současně naplněna podmínka dle § 12 odst. 6 tohoto zákona. Ta stanovuje účel parkovišť a plyne z ní, že parkovištěm může být vymezená plocha účelové komunikace nebo přímo účelová komunikace, která slouží ke stání silničního motorového vozidla. Uvedený znak zajišťuje, že za veřejné parkoviště nebude možné považovat plochy, které k parkování zpravidla obecně neslouží nebo sloužit nemají (např. nezpevněné plochy zeleně). Účel parkovišť je zjevně jiný, než je běžný účel pozemních komunikací, které zajišťují spojení míst. Parkoviště slouží k dopravě v klidu, kterou lze považovat za doplňkovou, vůči hlavnímu účelu. Tedy jako následek spojený s propojením míst. Jinými slovy po příjezdu na místo určení je nutné dopravní prostředek zaparkovat. Parkovací či odstavné stání, v terminologii normy ČSN 736110 slouží k parkování vozidla po dobu nákupu, návštěvy nebo např. zaměstnání a odstavné stání slouží k odstavení vozidla v místě bydliště nebo sídla provozovatele vozidla po dobu, kdy se nepoužívá (k tomu opětovně srov. Černínová, M. In: Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, § 19).

[48] Ostatně i naplnění znaku tzv. zákonného účelu, jakožto jednoho z kritérií pro závěr o existenci veřejně přístupové účelové komunikace, je předmětem judikatorního vývoje. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, bod 22, konstatoval, že: „Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že pojmy komunikace a nutná komunikační potřeba nelze vnímat tak zužujícím způsobem, že by šlo vždy pouze o určitou vlastnost jednoho pozemku vztahující se k jinému pozemku, tedy že by šlo opravdu striktně vzato pouze o propojení jednotlivých pozemků, tak aby bylo zajištěno jejich základní propojení. Takový zužující přístup totiž odhlíží od skutečnosti, že komunikace mají sloužit komunikační potřebě – tedy vzájemnému propojení – lidí, k zajištění jejich potřeb, nikoli pouze vzájemnému propojení pozemků. Jinak řečeno, když § 7 odst. 1 zákona o pozemních

komunikacích mluví o tom, že účelová komunikace slouží „ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemnými komunikacemi“, je třeba zdůraznit, že beneficienty existence těchto komunikací nejsou samotné pozemky, ale jejich vlastníci. Tímto pohledem je za účelovou komunikaci možno označit i takovou pozemní komunikaci, která slouží komunikační potřebě širší veřejnosti tím, že vlastníkům nemovitostí v obci umožňuje přístup k jejich nemovitostem, a to včetně veřejné hromadné dopravy. Proto i pozemky, které jsou nezbytné pro přístup veřejnosti k zastávce veřejné hromadné dopravy a pro její provoz, mohou být legitimně součástí místní účelové komunikace.“

[49] Účelem parkovišť je stání motorových vozidel. Obecné ustanovení § 7 odst. 1 proto musí být vykládáno v úzkém spojení s § 12 odst. 6 tohoto zákona. Nelze přisvědčit pohledu stěžovatele b), který tvrdí, že zde nejsou splněny předpoklady § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Smyslem a účelem parkoviště jako plochy určené pro dopravu v klidu není a nemůže být propojení jednotlivých nemovitostí. Ad absurdum by požadavek na naplnění dikce § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích znamenal, že parkoviště (jakožto samostatná plocha, která není součástí liniové komunikace) nemohlo nikdy být veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tomuto závěru ale odporuje právě dikce § 12 odst. 6 tohoto zákona. Tím, co odlišuje parkoviště od „jakékoliv jiné plochy“ je právě primární účel, ke kterému z povahy věci slouží.

III.b.c Souhlas vlastníka

[50] Za nesprávné označil stěžovatel b) i závěry městského soudu, že byl dán souhlas s veřejným užíváním předmětného pozemku. Dle něj tehdejší vlastník souhlas k obecnému užívání nikdy neudělil. Původní záměr byl totiž umožnit parkování přesně definovaným subjektům (v této souvislosti odkázal na rozhodnutí o umístění stavby). Možné udělení konkludentního souhlasu je třeba vykládat restriktivně a v případě existence pochybností je namíste jej neaprobovat. Vlastník musí o užívání pozemku veřejností dobře vědět, být s touto skutečností řádně seznámen a souhlasit bez toho, aby souhlas časově omezil. Udělení souhlasu nelze dovozovat ani z toho, že pozemek nebyl nijak oplocen, či jinak zajištěn.

[51] Nejvyšší správní soud nejprve obecně předesílá, že jednou z náležitostí veřejně přístupné účelové komunikace, která vyplývá přímo ze zákona, je souhlas vlastníka. Tento závěr plyne i z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu z 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu z 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003–64 a nálezy Ústavního soudu z 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[52] Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu z 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. V případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy,

pokračování

kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nálezn Ústavního soudu z 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy obecně pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66). Těmto východiskům závěr učiněný městským soudem odpovídá.

[53] Podrobně se Nejvyšší správní soud povahou a potřebou souhlasu vlastníka zabýval i ve svém rozsudku z 9. 11. 2011, čj. 9 As 55/2011-141. Zde dospěl k závěru, že existují dvě varianty – postup v případě výslovného souhlasu vlastníka a postup v případě konkludentního souhlasu vlastníka dotčeného pozemku. V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu (v souladu se zásadou proporcionality).

[54] Zda jde o výslovný či konkludentní souhlas je tak potřebné zkoumat i s ohledem na nutnost následného zkoumání posledního ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a totiž znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

[55] Městský soud se udělením souhlasu s veřejným užíváním předmětného pozemku a jeho povahou zabýval v bodech 70-72 svého rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že souhlas původního vlastníka s veřejným užíváním parkoviště byl udělen konkludentně.

[56] Je sice pravdou, že parkoviště bylo původně vybudováno zejména pro obyvatele přilehlých bytových domů a závodů, nicméně v době využívání parkoviště muselo bezvýhradně dojít k tomu, že jej využívala i veřejnost. V řízení před správním orgánem (ani městským soudem) žádný z účastníků netvrdil, že by kterýkoliv z vlastníků jakkoli selektivně přistupoval k parkujícím osobám. Nemusel tak činit prostřednictvím oplocení, jak správně podotýká stěžovatel b), jeho nesouhlas by ale musel mít takovou formu, aby jej šlo označit za tzv. kvalifikovaný – vlastník by v této souvislosti musel jednat aktivně (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60). To se však nestalo. Městský soud zdůraznil, že z fotek obsažených ve správním spise spíše plyne, že na parkovišti během 30 let mohla parkovat veřejnost, která mířila do dané lokality a tomuto „veřejnému parkování“ začal bránit až stěžovatel b) obložením předmětného pozemku betonovými překážkami. Stěžovatel a) tuto argumentaci nijak relevantně nezpochybnil. Znak souhlasu vlastníka lze tak v kontextu všeho výše uvedeného považovat za naplněný.

III.b.d Nutná komunikační potřeba

[57] Stěžovatel b) uvedl, že městský soud se v tomto případě vůbec nezabýval smyslem definičního znaku tak, jak jej formulovala judikatura správních soudů. Neprovedl ani test proporcionality a v souladu s požadavky rozsudku Nejvyššího správního soudu z 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, body 29, 32 a 37, neposuzoval existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Stěžovatel b) poukazoval na možnosti parkování v přílehlém okolí. Zdůraznil také, že zahrazení předmětného pozemku trvalo cca 5 let, než se žalobce začal domáhat odstranění překážek před správními orgány a následně městským soudem. Městský soud nevycházel z žádného podkladu, který by komplexně prokazoval alternativní parkování v okolí, jeho závěr o tom, že podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby je splněna, nemůže obstát. Stěžovatel b) i před Nejvyšším správním soudem předložil řadu fotografií, které mají komplexně zachycovat okolí pozemku se zaměřením na možnosti parkování, kterých ve vzdálenosti pětiset metrů našel více než sto.

[58] Stěžovatel b) považuje za nepřipadnou i argumentaci městského soudu hodnotou nemovitostí, odvíjející se od legitimního očekávání parkovat. Žalobce se nijak vážně nezajímal o možnosti parkování svých členů a v podstatě spoléhal na neomezené a bezplatné parkování na pozemku stěžovatele b), což je obzvláště na území hlavního města Prahy zcela vymykající se záměr. Vyzdvihl i skutečnost, že by mělo být preferováno soukromoprávní řešení parkování, tím spíš, že deklarace veřejně přístupné účelové komunikace se žádný z případných parkujících nikdy nedomáhal. Pokud se městský soud zabíral případným zásahem do vlastnických práv členů žalobce, měl tak bezpochyby učinit i ohledně stěžovatele b). Ve věci se jedná totiž o střet údajně veřejného zájmu na parkování veřejnosti a zásadního omezení vlastnického práva stěžovatele b).

[59] Před přistoupením k vypořádání poslední kasační námitky považuje Nejvyšší správní soud za důležité zmínit, že stěžovatel b) nebrojí proti tomu, že znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby má být ve věci splněn. Bez dalšího se jím zabýval rovněž městský soud. S ohledem na obsah kasační stížnosti se proto Nejvyšší správní soud dále zabýval otázkou, zda se městský soud se splněním znaku nutné komunikační potřeby v nyní posuzované věci řádně vypořádal.

[60] Ve vztahu k vypořádání čtvrtého znaku v nyní posuzované věci dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud jej vypořádal nepřezkoumatelným způsobem a na podkladě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Městský soud totiž žalovanému vytýkal nedostatečnost úvah ohledně zásahů do práv žalobce a jeho členů například tím, že hodnotil pokles ceny jejich nemovitostí v důsledku nemožnosti pohodlně zaparkovat. Sám ale nevzal nijak v potaz omezení vlastnického práva stěžovatele b) a dostatečně nehodnotil ani konkrétní poměry v místě, kde se nachází předmětný pozemek po vzoru požadavků na zkoumání znaku nutné komunikační potřeby, jak je vymezila judikatura civilních a správních soudů. Z těchto důvodů je v této části rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný.

[61] Lze souhlasit se stěžovatelem b) v tom, že je nutné zkoumat proporcionalitu omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu. Nejvyšší správní soud už v rozsudku z 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, bod 32 uvedl, že: *[v] souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace.* Nelze s ním už ale souhlasit v jeho požadavku na provedení testu

pokračování

proporcionality. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, ustálená judikatura se shoduje na čtyřech definičních znacích, které musí být naplněny, aby se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Hovoří-li nálezní II. ÚS 268/06 v bodu 34 o „proporcionalitě“, má tím na mysli, že existence nutné komunikační potřeby je jednou z podmínek proporcionality (přiměřenosti) omezení soukromého vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jinak řečeno, aby bylo omezení soukromého vlastnictví existencí veřejně přístupné účelové komunikace přiměřené („proporcionální“), musí (společně se zbylými třemi definičními znaky) existovat nutná komunikační potřeba. Jsou-li všechny čtyři definiční znaky splněny, je omezení vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací „proporcionální“. Správní orgány ani krajské soudy (zde městský soud) nemusí výslovně provádět výslovný test proporcionality, neboť obecný požadavek na přiměřenost zásahu do vlastnického práva je obsažen již v posouzení definičních znaků. Tento závěr vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku z 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56 a je plně aplikovatelný na nyní projednávanou věc. Pokud jsou požadavky na naplnění jednotlivých definičních znaků dostatečně relevantně a individuálně posouzeny, jsou proporcionální. To se ale v projednávané věci nestalo, právě v případě onoho čtvrtého definičního znaku.

[62] Žalovaný ve velmi stručném odůvodnění pouze přisvědčil správnímu orgánu I. stupně. Městský soud pak dostatečně nezkoumal podmínky, které pro naplnění nutné komunikační potřeby stanovuje judikatura. Dle ní je nutné vzít v potaz veškeré relevantní skutečnosti proto, aby bylo možné učinit objektivní a dostatečně podložený závěr o naplnění definičního znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. To se v řešené věci nenastalo. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že městský soud zcela pominul, že v případě posuzování naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace je třeba tyto posuzovat s ohledem na veřejnost, nikoliv pouze obyvatele přilehlých bytových domů, jinak by tento znak logicky nemohl být naplněn. Městský soud bez dalších důkazů, či bez uvedení konkrétních nebo logických úvah stroze uvedl, že „*pozemek parc. č. 826/3 je jediným vhodným pozemkem umožňujícím parkování v dané lokalitě pro bytové domy, pro které bylo určeno jak z hlediska množství parkovacích míst, tak i z hlediska vzdálenosti od těchto bytových domů. Další možnosti parkování, na které odkazuje žalovaný a osoba zúčastněná na řízení ani zdaleka neodpovídají počtu potřebných míst a současně vzdálenosti od bytových domů a neumožňují tedy srovnatelné podmínky pro parkování [...]*“. Tyto závěry postrádají oporu ve správním spisu. Městský soud nebyl schopen pouze z fotografií z minulosti a aktuálnějších fotografií, které se nachází na čl. 77-79 soudního spisu kvalifikovaně posoudit poměry v okolí. Proto, aby dostal požadavků, které na něj Nejvyšší správní soud klade, musel by městský soud, a samozřejmě nejprve žalovaný, jelikož ten rozhodoval také na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, opatřit obsah spisu důkazní prostředky, které by prokazovaly skutečnou situaci v místě a přilehlém okolí. Městský soud ve věci sice prováděl poměrně obsáhlé dokazování, to se ale týkalo spíše historických souvislostí, zejména stavebních povolenacích aktů, které byly v souvislosti s parkovištěm vydávány.

[63] Při dalším projednání nyní posuzované věci je možné se inspirovat judikatorním návodem, jak onen čtvrtý znak obsahově posoudit. V případě „klasických“ veřejně přístupných účelových komunikací už Nejvyšší správní soud v rozsudku, čj. 8 As 65/2021-50 (bod 26), podrobně shrnul, že závěr, že nutná komunikační potřeba není dána, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace (zde parkoviště) v okolí (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 8. 2022, čj. 9 As 36/2022-60, bod 37). Naopak při posuzování alternativních komunikací správní orgány hodnotí i další rozhodné skutečnosti, jako například kvalitu případné alternativní komunikace (rozsudek Nejvyššího správního

soudu z 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76), to, jaký typ dopravy má alternativní cesta pojmout a zda je toho schopna, stav alternativní cesty (rozsudek z 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014-87), délky obou posuzovaných cest, jejich vztah k ostatním v lokalitě (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012-42, bod 71), či bezpečnost alternativní komunikace (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, bod 30). Alternativní cesta nemusí být nutně stejně kvalitní, musí však být schopná sloužit stejnému účelu jako sporná cesta. V tomto případě se tak lze shodnout s městským soudem, že plocha sloužila několik desetiletí jako parkoviště pro parkující v blízkosti ulice Zelený pruh. Tento dílčí znak se tak v souvislosti s údajem z katastru nemovitostí, dle kterého je zřejmé, že pozemek na parc. č. 826/3 je určen jako ostatní komunikace (rozsudek městského soudu bod 33), jeví, jakože by mohl napovídat závěru svědčícímu žalobci, tedy, že parkoviště bylo veřejně užíváno. Vhodnou alternativou ale může obecně být i cesta, která představuje zhoršení komunikačních možností, např. právě co do vzdálenosti přístupu (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 1. 2012, čj. 8 As 19/2012-42, bod 29). V tomto smyslu může kvalita alternativního parkoviště znamenat i větší vzdálenost od bydliště. Relevantní může být také vlastnictví alternativní komunikace nebo parkoviště (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 7. 4. 2022, čj. 10 As 67/2021-70, bod 19). Obdobné úvahy, které Nejvyšší správní soud shora v obecné rovině jako možné (nikoliv jediné) příklady uvedl, v napadených rozhodnutích chybí. V novém řízení žalovaný i soud přihlédnou i k faktu, že trvalo celých pět let, než žalobce o odstranění tvrzené pevné překážky požádal, z čehož lze vyvodit další indicii v posouzení věci.

[64] Celou situaci je potřeba posoudit komplexně, ale vždy s ohledem na všechny skutečnosti, rozhodné v daném případě. Dle konkrétních okolností věci je třeba hodnotit právě ty skutečnosti, které jsou pro daný případ relevantní, nikoliv automaticky všechny judikaturou dovozené. Nelze se proto ztotožnit pouze s konstatováním, že parkování v Praze je problematické, a proto nutnou komunikační potřebu deklarovat. Ač si je Nejvyšší správní soud vědom, že zejména pro žalovaného je konkrétní místní situace notoriitou, nicméně i z tohoto důvodu se měl ve svém rozhodnutí konkrétněji vyjádřit k možnostem parkování v kontextu konkrétní lokality, zde městské části Praha 4, zejm. pak v přilehlém okolí čtvrtí Braník a Krč. Měl se zajímat o obecné možnosti jak parkování veřejného, tak soukromého. Samozřejmě bez omezení pouze na členy žalobce. Pokud totiž má být parkoviště deklarováno veřejně přístupnou účelovou komunikací, není vůbec rozhodující, že mělo být určeno pouze pro členy žalobce. Tento znak musí být z podstaty věci zkoumán vůči zde parkující veřejnosti (tedy i obyvatelům přilehlého okolí). V návaznosti na žalovaného měl danou otázku posoudit rovněž městský soud. Ten sice ve věci provedl obsáhlé dokazování, tímto ale problematiku existence znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby sám nevyjasnil.

[65] Vzhledem ke zrušení rozsudku městského soudu i rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost se Nejvyšší správní soud nijak blíže nezabýval ani stěžovatelem b) předloženými listinami a fotografiemi. S těmi se vypořádá žalovaný v dalším řízení v souladu s výše uvedeným postupem.

IV. Závěr a náklady řízení

[66] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že městský soud spornou otázku posoudil částečně nepřezkoumatelným způsobem. S ohledem na to jej zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského (zde městského) soudu,

pokračování

a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením napadeného rozsudku může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytykánych vad neměl jinou možnost než zrušit napadené rozhodnutí, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Městský soud sice ve věci provedl dokazování, jeho doplnění ale musí být s ohledem na výše uvedené podstatně obsáhlejší, zejména pokud se týká vyjasnění splnění posledního znaku existence veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl tak, že toto rozhodnutí sám zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[67] V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Zohlední skutečnosti rozhodné pro posouzení (ne)naplnění podmínky nutné komunikační potřeby včetně aktuální judikatury, dle které lze existenci této podmínky zkoumat ve vztahu k širší veřejnosti, která parkoviště využívá (obyvatelům okolní zástavby, či návštěvníkům a zákazníkům dalších budov). Zároveň vymezí a zhodnotí relevantní skutečnosti a porovná možné alternativy parkování. Pouze na základě takového řádně odůvodněného závěru vysloví odpověď na předběžnou otázku, zda je parkoviště na pozemku parc. č. 826/3 v k. ú. Krč veřejně přístupnou účelovou komunikací. Teprve poté rozhodne o žádosti žalobce o zahájení řízení o odstranění pevné překážky na pozemku.

[68] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského (zde městského) soudu a současně rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy.

[69] Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. 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. Nejprve však bylo nutné ujasnit si, který z účastníků řízení měl úspěch ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud totiž na jednu stranu vyhověl kasační stížnosti stěžovatele b) na stranu druhou však rozhodnutí stěžovatele a) zrušil, neboť žalobu proti němu považoval – stejně jako městský soud – za důvodnou. Z hlediska celkového výsledku soudního přezkumu rozhodnutí stěžovatele a) je za úspěšného účastníka řízení proto třeba považovat žalobce, který i přesto, že byl stěžovatel b) s kasační stížností proti rozsudku městského soudu úspěšný, dosáhl cíle, který sledoval podáním žaloby, totiž zrušení rozhodnutí stěžovatele a), (ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku z 28. 8. 2013, čj. 1 As 74/2013-34, či z 6. 12. 2017, čj. 6 Afs 282/2017-26). Žalobce v průběhu celého řízení zastával procesní pozici, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů; naopak stěžovatelé a) i b) měli v řízení shodný zájem, kterým bylo zachování rozhodnutí správních orgánů, kterého se ostatně domáhali též svými kasačními stížnostmi. Žalobci proto přísluší právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, které důvodně vynaložil proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl, a proti stěžovateli b) v řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť právě ten řízení o kasační stížnosti vyvolal, neboť kasační stížnost stěžovatele a) byla odmítnuta. Stěžovatel b) ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení, jak je specifikováno níže. Kasační stížnost stěžovatele a) byla odmítnuta. V souladu s §

60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, která byla odmítnuta.

[70] Co se týče přiznané náhrady nákladů žalobce ve vztahu ke stěžovateli a), náklady řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje sedm úkonů právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání podání z 15. 5. 2020, 22. 6. 2020, 25. 6. 2021, 28. 9. 2021 a účasti na jednání [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 7 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 7 x 300 Kč. Zástupci žalobce tak náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 23 800 Kč, která se dále navyšuje o DPH ve výši 4 998 Kč, jejímž je zástupce žalobce plátcem. Náklady řízení před městským soudem tedy celkem představovaly 31 798 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti žalobci ve vztahu ke stěžovateli a) přiznány nejsou, neboť jeho kasační stížnost byla odmítnuta a v takovém případě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (viz § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Přiznanou náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 31 798 Kč stěžovatel a) uhradí k rukám zástupce žalobce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[71] Náhrada nákladů přiznaná žalobci za řízení o kasační stížnosti je tvořena částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby podle § 9 odst. 4, § 7 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b). Náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Celkovou částku 3 400 Kč soud dále zvýšil o DPH, jelikož zástupce žalobce je jejím plátcem. Přiznanou náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč stěžovatel b) uhradí k rukám zástupce žalobce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 6. března 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu