ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha 7,** se sídlem nábřeží Kapitána Jaroše 1000, Praha 7, zast. JUDr. Josefem Vrabcem, advokátem se sídlem Jiráskova 378, Dobřichovice, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Společenství vlastníků jednotek v domě č. p. 1514, Praha 7**, se sídlem U Průhonu 1514/17, Praha 7, **II) J. Š.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2012, č. j. MHMP 1061124/2012/DOP/04/Go, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2016, č. j. 9 A 207/2012 - 98,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2016, č. j. 9 A 207/2012 - 98, **se zrušuje** a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 7 ze dne 16. 7. 2012, č. j. MČ P7 021984/1404/2012/ODO/Kra, dle kterého pozemky parc. č. 700/1 a 695/1 v k. ú. Holešovice, obci Praha, nejsou veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění v době rozhodné (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

[2] Úřad městské části posuzoval uvedenou otázku v řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění v době rozhodné, zahájeném na žádost stěžovatelky. Motivací k iniciaci řízení byla skutečnost, že stěžovatelka spravuje

nemovitosti ve vlastnictví hlavního města Prahy, které se nacházejí v uzavřeném vnitrobloku přístupném pouze průjezdy v bytových domech na uvedených pozemcích parc. č. X a X v k. ú. H. (první z nich je vlastnictví paní J. Š., druhý v podílovém spoluvlastnictví členů Společenství vlastníků jednotek v domě č. p. 1514, Praha 7).

[3] Městský soud přisvědčil závěru správních orgánů, že průchody a průjezdy nemohou představovat veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Zdůraznil, že vůbec nejsou pozemními komunikacemi ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, protože z povahy věci nepředstavují dopravní cesty určené k obecnému užití silničními a jinými vozidly a chodci. Nenavazují na dopravní cestu před domem, ale jsou součástí stavby (obytného domu) v soukromém vlastnictví, slouží tedy vlastníkům domu a uživatelům bytů. V situaci, kdy se za průjezdem či průchodem bytového domu nachází uzavřený vnitroblok, nemůže se jednat o dopravní cestu přístupnou jiným osobám.

[4] Zmínil také, že pokud by na pozemcích skutečně byly veřejně přístupné účelové komunikace, stěžovatelka by neměla důvod domáhat se průchodu a průjezdu v civilněprávních sporech, které vede.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II)

[5] Stěžovatelka namítá, že cesta byla v průjezdech zřízena, neboť tudy byla zásobována mateřská škola a maminky vodily své děti do školky. Tuto skutečnost v řízení před městským soudem dokládala důkazy, které však nebyly provedeny, rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Městský soud se měl zabývat otázkou, kdy a jak došlo k zániku oprávnění užívat komunikace, když v minulosti byl dán konkludentní souhlas tehdejšího vlastníka.

[6] Dále se domnívá, že jí nemůže být kladeno k tíži, že se situaci snaží řešit také prostředky soukromého práva, neboť je její povinností pokusit se zajistit přístup k mateřské škole všemi dostupnými prostředky.

[7] Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný k věci uvedl, že průchody a průjezdy vedoucí bytovým domem nejsou veřejně přístupnou účelovou komunikací ani součástí či příslušenstvím komunikace, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, s čímž se ve svém vyjádření ztotožňuje i osoba zúčastněná na řízení II).

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejprve se zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž z podstaty věci možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je navíc natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku proto, že se domnívá, že městský soud opomenul navržené důkazy. V kasační stížnosti nespecifikuje, které konkrétně, uvádí pouze, že se jednalo o *„důkazy ohledně užívání pozemku jako komunikace*". Nejvyšší správní soud ověřil, že v žalobě navrhovala jednak důkaz správním spisem, jednak vyjádřením osoby zúčastněné na řízení I).

[12] Ze záznamu z jednání vedeného před městským soudem dne 27. 4. 2016 (CD je založeno na č. l. 96 soudního spisu) plyne, že stěžovatelce bylo již při tomto jednání soudem sděleno, že důkaz správním spisem se ve správním soudnictví neprovádí, neboť soudy jsou vždy povinny z obsahu správního spisu vycházet. Městský soud se jí dále výslovně dotázal, zda trvá na důkazu vyjádřením osoby zúčastněné na řízení I), k čemuž stěžovatelka uvedla, že nikoli. Je nasnadě, že za těchto okolností nemůže neprovedení důkazu městským soudem představovat pochybení. Napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[13] Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k jeho věcnému přezkumu. V projednávané věci je sporné, zda se na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. H. nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Charakteristikou tohoto druhu pozemní komunikace se Nejvyšší správní soud, ale i Nejvyšší soud a Ústavní soud, v minulosti opakovaně zabýval, pro účely projednávané věci proto postačí shrnout relevantní judikatorní závěry.

[14] Veřejně přístupná účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku (na rozdíl od ostatních kategorií dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) postačuje naplnění jejích definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje se vydání správního rozhodnutí (srovnej § 3 a násl. zákona o pozemních komunikacích a četnou judikaturu, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, či ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 – 21).

[15] První znak veřejně přístupné účelové komunikace vyplývá z definice pozemní komunikace v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích - musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci.

[16] Také druhý znak je uvedený v zákoně, konkrétně v jeho § 7 odst. 1, a je jím zákonný účel komunikace, tedy zda pozemní komunikace 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*.

[17] Vzhledem k tomu, že veřejně přístupná účelová komunikace může existovat i na pozemku, který je v soukromém vlastnictví, s ohledem na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je dalším znakem souhlas vlastníka tohoto pozemku (srovnej nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a bohatou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, nebo citovaný rozsudek sp. zn. 5 As 27/2009).

[18] Na výše uvedené navazuje poslední znak, kterým je nutnost komunikační potřeby - konkrétní cesta musí být pro dopravu v určitém místě skutečně nezbytná, nikoli pouze tzv. „cestou z pohodlí“ (srovnej především citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06).

[19] V projednávané věci dospěl městský soud k závěru, že nebyla naplněna již první z uvedených podmínek. Stěžovatelka tomuto názoru oponuje tvrzením, že cesta v průjezdech existuje a byla dlouhodobě užívána pro potřeby mateřské školy nacházející se na pozemcích města ve vnitrobloku (zásobování, průchod pro pěší). Domnívá se, že se soud měl soustředit na otázku, zda v minulosti došlo k udělení souhlasu vlastníka pozemků k užívání průjezdů jako veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčil.

[20] Z citovaného § 2 odst. 1 plyne, že pozemní komunikace je *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.* Podstatou komunikace tedy je propojení dvou (či více) míst tak, aby se mezi nimi mohli lidé pěšky nebo vozidlem dopravovat. Primárním účelem průjezdu či průchodu domem přitom je právě to, aby se bylo možné dostat z jedné strany domu na druhou, a to především v situaci, kdy je součástí souvislé zástavby tvořící uzavřený blok s vnitroblokem, který jinak není zvnějšku přístupný.

[21] 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.

[22] Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že je průjezd a pozemek, na kterém stojí, v soukromém vlastnictví. Účelové pozemní komunikace totiž mohou být na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací v soukromém vlastnictví (viz shora citovaná judikatura).

[23] Při hodnocení prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace jde ve skutečnosti „pouze“ o posouzení, zda je cesta v terénu patrná a stálá, tedy zjednodušeně řečeno o to, zda nějaká cesta existuje a někam se po ní chodí nebo jezdí (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49, a ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 – 25). Tuto charakteristiku cesta vedoucí průjezdem domu běžně splňuje.

[24] Městský soud směšoval posouzení prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace se znaky dalšími. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že za rozhodující považoval, že průjezdy vedou do uzavřeného vnitrobloku v soukromém vlastnictví, způsob užití průjezdů je proto na vlastnících domů, ve kterých se nachází. Tyto skutečnosti se věcně netýkají toho, zda průjezdem vede dopravní cesta, ale otázek, zda je naplněn zákonný účel veřejné komunikace, zda vlastníci pozemků věnovali cestu vedoucí průjezdem k veřejnému užívání a zda je skutečně nezbytné, aby tudy veřejně přístupná účelová komunikace vedla.

[25] Vzhledem k tomu, že se však městský soud nesprávně domníval, že se dalšími znaky zabývat nemusí, jeho posouzení bylo neúplné. Na problematiku spojenou s ostatními znaky

na několika místech napadeného rozsudku narazil, s ohledem na svůj nesprávný závěr je však dostatečně nehodnotil. Tuto skutečnost lze ilustrovat např. na str. 12 odst. 3, kde uvedl, že stěžovatelčina argumentace by vedla k absurdnímu závěru, že dopravní cestou určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, a tudíž pozemní komunikací s možností obecného užívání kýmkoliv, je jakýkoli průchod či průjezd procházející domem. Tato argumentace je vedena chybně, neboť skutečnost, že průjezd je dopravní cestou, respektive že průjezdem dopravní cesta vede, ještě neznamená, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Pro učinění tohoto závěru by musely být naplněny také její další znaky.

[26] Městský soud měl posuzovat, zda cesty vedoucí průjezdy slouží ke spojení mateřské školy s pozemní komunikací nacházející se vně vnitrobloku (jednoduše řečeno zda jimi vede cesta z ulice k mateřské škole). Pokud by tomu tak bylo, zákonný účel podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích by byl naplněn; jednou z jeho variant je právě spojení nemovitosti s účelovou komunikací.

[27] Podstatou projednávané věci pak byla otázka, zda v minulosti došlo k věnování komunikace k veřejnému účelu (tj. projevení souhlasu vlastníka s tím, aby přes jeho pozemek vedla veřejně přístupná účelová komunikace), jak správně upozorňuje stěžovatelka. Městský soud se měl zabývat žalobními body, kterými dovozovala, že bývalí vlastníci bytových domů s průjezdy v minulosti konkludentně souhlasili s jejich veřejným užíváním. Argumentační linie stěžovatelky byla vedena relevantní judikaturou.

[28] Namístě bylo také posuzovat, zda je v projednávané věci dána nutná komunikační potřeba oběma průjezdy.

[29] Dále je vhodné zmínit, že s ohledem na okolnosti projednávané věci nelze uvedené otázky posuzovat pouze optikou faktického stavu průjezdů v době vydání rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka konstantně tvrdí, že veřejně přístupná komunikace v minulosti vznikla, protože vlastníci konkludentně souhlasili s tím, že veřejnost průjezdy dlouhodobě fakticky užívala. Pokud by její námitky byly opodstatněné, v projednávané věci by bylo bez významu, že později byly oba průjezdy vlastníky uzamčeny a vstup veřejnosti do dvora znemožněn. Obecné užívání pozemku nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce (srovnej např. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 76/2009 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015 – 68, kde je tato problematika dále hodnocena z pohledu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

[30] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že situaci jistě lze řešit i prostřednictvím soukromoprávních institutů, z ničeho však nelze dovodit, že by mělo být takové řešení nutně upřednostněno před veřejnoprávní úpravou (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 3 As 62/2015 – 43). Na projednávanou věc především nemá vliv, že se stěžovatelka domáhá průchodu a průjezdu také v civilněprávních sporech. Automaticky by jej nebylo možné dovozovat ani tehdy, kdy by v těchto věcech bylo pravomocně rozhodnuto. Pro posouzení, zda na dotčených pozemcích vedou veřejně přístupné účelové komunikace, je podstatné hodnocení shora popsaných znaků. Případné zajištění průchodu a průjezdu soukromoprávní cestou pak může být relevantní v rámci hodnocení nutné komunikační potřeby, vždy však s ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci (k této problematice

srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 – 105, a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 – 22).

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu