



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Císařský ostrov s.r.o.**, se sídlem Na lysínách 457/20, Hodkovičky, Praha 4, zast. JUDr. Jiřím Matznerem, PhD., LL.M., advokátem, se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Staré Město, Praha 1, **za účasti osob na řízení zúčastněných**: I) ČR - Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, II) Povodí Vltavy, s.p., se sídlem Holečkova 3178/8, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2019, č. j. 3 A 81/2017 – 83,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2017, č. j. MHMP 235579/2017; tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 7 ve věci umístění stavby: „Stavba č. 6963 – etapa 0008 – kompenzační opatření, definitivní uzávěr horního plavebního kanálu Troja“.

[2] Shora označená stavba spočívá v realizaci definitivního uzávěru plavebního kanálu Troja ve formě jezového objektu s pohyblivou přelivnou hranou; uzávěr kanálu bude sloužit k účelu umožnění převádění povodňových průtoků Trojským plavebním kanálem a zdymadlem Podbaba. Pro umístění a přípravu této stavby stanovil stavební úřad podmínky pro umístění a přípravu stavby, přičemž počítá s napojením na komunikaci, která vede k jezu a k malé vodní elektrárně; toto napojení vede přes pozemky parc. č. 1904/1 a 1904/2 v k. ú. Bubeneč, které jsou ve vlastnictví stěžovatele.

[3] Stěžovatel ve správním řízení a následně v žalobě tvrdil, že pozemky slouží jako soukromá cesta opatřená asfaltovým povrchem; cestu vybudovalo Povodí Vltavy s. p. jako černou stavbu bez veřejnoprávního povolení a bez souhlasu vlastníka pozemků. Namítl, že pozemky nejsou v katastru nemovitostí vedeny jako komunikace a ani tak nebyly zkolaudovány. Skutečnost, že se jedná o soukromou cestu, dle něho dokládá i souhlas s využíváním části pozemků ze dne 4. 4. 2016 udělený právním předchůdcem stěžovatele, který výslovně uvedl, že se jedná o souhlas dočasný s ohledem na probíhající prodej pozemků; podotkl, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí stavební úřad věděl, že pozemky mění vlastníka, a přiznal mu proto postavení účastníka řízení; stavební úřad rovněž věděl, že nový vlastník pozemků s jejich využitím již nesouhlasí, přičemž souhlas právního předchůdce, o nějž správní orgán opřel prvostupňové rozhodnutí, již tedy nebyl platný. Nebylo doloženo napojení stavby na pozemní komunikaci, které je vyžadováno § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

[4] V žalobě dále nesouhlasil s žalovaným, že cesta nacházející se na pozemcích je veřejnou účelovou komunikací; dle stěžovatele nebyly naplněny znaky veřejné účelové komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích: 1) patrnost stálé cesty v terénu, 2) cesta slouží jako přístup či příjezd k jednotlivým nemovitostem nebo k obhospodařování zemědělských či lesních pozemků a užívá ji široká veřejnost, 3) vlastník projevil souhlas s veřejným užíváním cesty, 4) cesta je nezbytná pro napojení nebo obsluhu nemovitostí, k nimž vede (tzv. nutná komunikační potřeba).

[5] Stěžovatel rovněž zpochybnil naplnění požadavku nutné komunikační potřeby. Správní orgán pouze konstatoval, že se jedná o jedinou přístupovou cestu k objektům ve východní části ostrova, avšak už se nezabýval tím, zda ke stávající komunikaci existují alternativy; v této souvislosti odkazuje stěžovatel na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 9. 1. 2008, dle kterého podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Dle stěžovatele v dané lokalitě je možné napojení na pozemní komunikaci přes pozemky parc. č. 2143 a 2144, které jsou ve vlastnictví České republiky, a nebylo by tak nutno omezovat jeho vlastnické právo. Dle stěžovatele správními orgány nebyl řádně zjištěn stav věci, neboť tyto se vůbec nezabývaly otázkou možné alternativní cesty (porušení zásady správního řízení zakotvené v § 3 správního řádu).

[6] V žalobě stěžovatel dále poukázal na soukromý charakter posuzované cesty, což dokládá i fakt, že si žadatel o umístění stavby vyžádal od právního předchůdce stěžovatele souhlas s užíváním části dotčených pozemků; pokud by se žadatel domníval, že se jedná o veřejnou komunikaci, takový souhlas by si nevyžádal, neboť by jej nepotřeboval; stejným způsobem postupovalo i Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy. I kdyby se nadto dle stěžovatele jednalo o veřejnou účelovou komunikaci, nesplňovala by žádné technické normy, neboť se jedná o nepevněnou zeminu s tenkou vrstvou asfaltu, a je tak vyloučeno, aby byla užitá k provozu těžké techniky. Cesta je též jednosměrná a nelze se po celé její délce vyhnout protijedoucímu vozidlu; realizace stavby by tak znamenala velmi citelný zásah do faktické využitelnosti komunikace. Lze též předpokládat, že při realizaci stavby tohoto charakteru by docházelo k přepravě zvláště těžkých a rozměrných předmětů a k jízdě vozidel, jejichž rozměry a hmotnost přesahují míru stanovenou ve vyhlášce č. 341/2014 Sb., jednalo by se tedy o zvláštní užívání komunikace. Nesouhlasí ani s tvrzením žalovaného, že by realizací stavby nebylo nepříznivě ovlivněno okolí a nebyl ohrožen obecný zájem. Pozemky slouží v souladu s Územním plánem města Prahy jako polyfunkční území, tedy k rekreaci, oddechu a sportovním aktivitám v přírodě.

pokračování

[7] Krajský soud nařídil ve věci jednání, které se konalo dne 12. 2. 2019, při něm setrval zástupce stěžovatele na podané žalobě a navrhl provedení listinných důkazů. Z výpovědi osoby zúčastněné na řízení I) při jednání vyplynulo, že dotčené pozemky jsou užívány od roku 1902 a od roku 1982 jsou přímí svědkové, kteří jsou schopni vypovědět, že tam cesta byla obecně užívaná, přístupná, bez jakéhokoli omezení všem osobám. Stavby, ve kterých v současné době sídlí útvary policie, jsou údajně staré 100 let, policie tam sídlí od roku 1991 bez jakéhokoli omezení. Teprve v polovině roku 2017 tam stěžovatel dal závory a dopravní značky, v současné době probíhá správní řízení ohledně neoprávněného umístění dopravních značek. Zástupce osoby na řízení zúčastněné Povodí Vltavy, s. p. ohledně charakteru posuzované komunikace se plně ztotožnil se žalovaným a odkázal na své vyjádření v průběhu správního řízení.

[8] Krajský soud zamítl návrh na provedení důkazů s tím, že listiny předkládané soudu u ústního jednání dne 12. 2. 2019 byly vypracovány až po datu 26. 9. 2018, tedy po dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, proto je nemohl soud vzít za základ svého rozhodnutí, neboť podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání správního rozhodnutí; dodal rovněž, že z dokumentace ve správním spise je skutkový stav dostatečně zřejmý.

[9] Městský soud neshledal žalobu důvodnou. Co se týče sporného charakteru posuzované komunikace na pozemcích parc. č. 1904/1 a 1904/2 v k. ú. Bubeneč, konstatoval, že z fotodokumentace i z projektové dokumentace ve spise je tato komunikace jednoznačně viditelná a zřejmá; z mapy znázorňující graficky oblast Císařského ostrova lze seznat, že komunikace pokračuje na pozemcích parc. č. 1903/1 (s právem hospodařit Povodí Vltavy, s. p.), parc. č. 1903/3 (s právem hospodařit Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy), parc. č. 1903/2 (s právem hospodařit Povodí Vltavy, s. p. ), vše v katastrálním území Bubeneč, zajišťuje příjezd a přístup k objektům ve východní části ostrova, tedy ke stávajícímu vodnímu dílu Troja – Podbaba a k malé vodní elektrárně, k bytovým domům Povodí Vltavy s provozním zázemím a k areálu Policie ČR. Dle městského soudu z písemného vyjádření Povodí Vltavy, s. p. ze dne 10. 11. 2016 jednoznačně vyplývá, že vodní dílo Troja je v provozu od roku 1905 včetně přístupové komunikace, zpevněné plochy a komunikace jsou v provozu od roku 1975, bytové domy od roku 1982 a malá vodní elektrárna od roku 2009, přičemž bez možnosti přístupu k těmto objektům (zejména k vodním dílům) by je nebylo možno řádně provozovat ve smyslu správce povodí a správce vodního toku. Dále městský soud konstatoval, že posuzovaná komunikace je rovněž jedinou přístupovou komunikací k pozemkům a ke stavbám ředitelství Policie hl. m. Prahy; tedy slouží k přístupu k jednotlivým nemovitostem ve východní části ostrova a užívá ji široká veřejnost.

[10] Městský soud poukázal na to, že v obecné rovině, v případě převodu vlastnictví pozemků mezi soukromými osobami, nikoliv například v případě restitucí, přechází již jednou udělený souhlas, byť konkludentní, s obecným užíváním komunikace širokou veřejností na nového vlastníka; v případě udělení takového souhlasu a historického užívání komunikace širokou veřejností se stává komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tento právní režim komunikace již nemůže původní ani budoucí vlastník zrušit. Pokud tedy vlastník v době, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tím nevyslovil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona.

[11] Co se týče nutnosti souhlasu vlastníka s užíváním komunikace, městský soud ze správního spisu ověřil, že přípisem ze dne 4. 4. 2016 bývalý vlastník dotčených pozemků, tj. TJ Žižka Praha, z. s., vyslovil souhlas s využíváním těchto pozemků pro příjezd na staveniště pro výše popisovanou stavbu; současně v tomto přípise uvedl, že tento jeho souhlas je dočasný proto, že jedná o prodeji celého areálu; součástí správního spisu je i protokol o ústním jednání

ze dne 27. 9. 2016, jehož se účastnil zástupce jednající za TJ Žižka Praha, z. s. i za stěžovatele, který vznesl námitku, že jako nový majitel požaduje smluvně upravit přístup pro stavbu po stávající komunikaci, která vede přes jeho pozemky. K této námitce se vyjádřil stavební úřad tak, že ve věci příjezdu na staveniště byl doložen souhlas vlastníka, tj. TJ Žižka Praha, z. s. ze dne 4. 4. 2016. Z uvedeného vyplývá, že souhlas bývalým vlastníkem pozemků byl udělen a správní orgány vzaly v úvahu, že stěžovatel vyjádřil svou vůli tento souhlas vlastníka odvolat. Městský soud současně dodal, že však v daném případě odvolání souhlasu nemá na povahu komunikace vliv, stejně tak jako stěžovatelem zdůrazňované upozornění původního vlastníka, že se jedná o dočasný souhlas, protože již jedná o prodeji celého areálu.

[12] Městský soud konstatoval, že z předložených listin je zřejmé, že cesta je veřejně užívána dlouhodobě, aniž by současně bylo prokázáno, že v minulosti vlastník pozemků s tímto užíváním komunikace vyslovil nesouhlas; neztotožnil se s tvrzením stěžovatele, že vyjádření účastníků řízení svědčí toliko o souhlasu s užíváním cesty pro tyto konkrétní subjekty (stěžovatel ani neuvádí, kterým subjektem by měl být takový souhlas dán). S ohledem na podmínky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, dospěl soud k závěru, že v daném případě byla splněna podmínka patrnosti stálé cesty v terénu i podmínka, že cesta slouží jako přístup či příjezd k jednotlivým nemovitostem nebo k obhospodařování zemědělských či lesních pozemků a je užívána širokou veřejností.

[13] Městský soud dospěl k závěru, že není pochyb o užívání veřejné účelové komunikace od nepaměti, veřejně přístupová komunikace tudíž vznikla ze zákona a nemusí být k jejímu vzniku vydáno ani stavební povolení či kolaudační rozhodnutí; odkázal v této souvislosti na četnou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, ze které vycházel. Skutečnost, že se na stěžovatele obrátilo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy se žádostí o uzavření smlouvy za účelem zajištění práva přístupu a příjezdu k areálu Policie ČR, dle městského soudu samo o sobě nijak nezpochybňuje faktický stav komunikace jako veřejné přístupné účelové komunikace.

[14] Městský soud stran námitky nutnosti komunikační potřeby se neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že v dané lokalitě je možné napojení na pozemní komunikaci přes pozemky parc. č. 2143 a 2144, které jsou ve vlastnictví České republiky. Uvedl, že alternativní komunikace musí být způsobilá pro přípravu stavby k provozu motorových vozidel, nelze proto jako alternativní přístup ke staveništi považovat jakoukoliv cestu, která do dané lokality vede; ověřil, že podle mapových podkladů ve spise se v případě pozemku parc. č. 2143 jedná o pěší stezku bezprostředně navazující na svažité břeh ostrova. Na pozemku parc. č. 2144 se nenachází cesta pro motorová vozidla, ani pro chodce a velká část pozemku je osázena vzrostlými stromy. Z katastru nemovitostí rovněž vyplývá, že pozemek č. 2143 je svým druhem vodní plocha a způsob využití je koryto vodního toku přirozené nebo upravené. Vzhledem k tomu, že na takovém pozemku nelze předpokládat provoz motorových vozidel, nemůže být takový pozemek považován za alternativní přístup ke stavbě. Oba pozemky navíc nedosahují až ke stavbě, ani se nenapojují na jinou komunikaci, která by ke stavbě vedla. Městský soud připustil, že prvostupňový orgán se alternativami přístupu podrobně nezabýval, nicméně tak dodatečně učinil žalovaný, jehož rozhodnutí tvoří spolu s prvostupňovým rozhodnutím jeden celek; skutkový stav tak byl zjištěn v rozsahu dle § 3 správního řádu.

[15] K námitce, že komunikace nespĺňuje technické normy pro provoz těžké techniky, městský soud uvedl, že z přílohy č. 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, účinné do 31. 12. 2017, nazvané „Rozsah a obsah projektové dokumentace pro ohlášení stavby uvedené v § 104 odst. 1 písm. a) až e) stavebního zákona nebo pro vydání stavebního povolení“ vyplývá, že napojení staveniště na stávající dopravní a technickou infrastrukturu je věcí stavebního

pokračování

povolení, nikoliv územního rozhodnutí [část B. 8 - Zásady organizace stavby, písm. c)]. Městský soud přisvědčil žalovanému, že řešení této otázky je na místě až v navazujícím stavebním řízení o stavebním povolení; v územním rozhodnutí je předčasné se touto otázkou zabývat. Městský soud dodal, že v řízení ve fázi územního rozhodnutí nelze bez dalšího předvídat, zda bude ke stavbě využita těžká technika, a v důsledku toho bude aplikován § 25 zákona o pozemních komunikacích; rovněž žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že v případě zvláštního užívání komunikace by byl nutný souhlas vlastníka komunikace s takovým využitím. Pro běžné užívání komunikace širokou veřejností již v minulosti byl dán. K námitce ohrožení veřejného zájmu a nepříznivému ovlivnění okolí městský soud uvedl, že existencí ani realizací stavby nebude stěžovatel negativně ovlivněn nad míru přiměřenou poměrům; realizace stavby je dočasnou záležitostí (podle územního plánu by stavba měla být dokončena během šesti měsíců); zvýšená koncentrace pohybu motorových vozidel a případné zvýšení prašnosti či hluku během realizace stavby nelze považovat za okolnosti, kvůli nimž by stavba nemohla být realizována; z charakteru stavby ani nevyplývá, že by měla být jakýmkoliv způsobem ohrožena ustájená zvířata v sousedním objektu, poškozeno životní prostředí či charakter krajiny v okolí stavby a dotčené komunikace. Samotná stavba po její realizaci nebude zdrojem prachu ani hluku s výjimkou občasných periodických zkoušek, jak žalovaný uvádí v napadeném rozhodnutí. Městský soud rovněž podotkl, že součástí spisového materiálu je i souhlasné vyjádření Odboru ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy ke „Stavbě č. 6963 – etapa 0008 – kompenzační opatření, definitivní uzávěr horního plavebního kanálu Troja“ ze dne 23. 6. 2016, z něhož vyplývá, že přírodní hodnoty stavbou nebudou nad míru zasaženy, vizuální charakteristika místa nebude vzhledem k charakteru stavby zásadně změněna, kvalita prostředí nemůže být záměrem ani podstatně ovlivněna a krajinný ráz snížen.

[16] V kasační stížnosti proti zamítavému rozsudku stěžovatel tvrdí, že napadené rozhodnutí spočívá na právním zhodnocení, že cesta na pozemcích stěžovatele parc. č. 1904/1 a 1904/2 v k. ú. Bubeneč je pozemní komunikací podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a konkrétně pak veřejnou účelovou komunikací. Dle stěžovatele cesta je pouze soukromou neveřejnou cestou, jelikož nesplňuje nezbytné podmínky pro zařazení do kategorie pozemních komunikací. Umístění stavby dle jeho názoru nevyhovuje obecným požadavkům na využití území stanoveným vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, zejména pak požadavku stanovenému v § 23 odst. 1 vyhlášky, podle kterého se stavby umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na pozemní komunikace. Stavební úřad požadavek vyhlášky ignoroval, přestože sám vycházel z toho, že se jedná o soukromou cestu, a nikoli veřejnou účelovou komunikaci; to je zřejmé z toho, že sám žadateli přikázal získat souhlas s užíváním komunikace od vlastníka. Rovněž Krajské ředitelství policie, jako jeden z uživatelů komunikace, nepochybovalo o tom, že se jedná o soukromý pozemek a soukromou cestu, když stěžovatele požádalo o uzavření smlouvy, která by užívání komunikace umožnila.

[17] Stěžovatel opakovaně uvádí, že pro existenci veřejné komunikace je nezbytná existence několika podmínek, z nichž jednou je neexistence možnosti alternativní cesty. Povinnost zhodnocení leží na správním orgánu, a je tedy na něm, aby zjistil a případně prokázal neexistenci alternativní cesty. Stěžovatel v podané žalobě odkazoval na možnost alternativní cesty vedené po pozemcích par. č. 2143 a 2144 v k. ú. Bubeneč, ale tuto možnost uvedl pouze jako příklad. Bylo na správním orgánu, aby případně existenci alternativní cesty posoudil a v případě její neexistence přistoupil k posouzení dalších podmínek. Stěžovatel poukázal na nájemní smlouvu č. 23/13 uzavřenou dne 23. 4. 2013 mezi společností Pražské služby, a.s., IČO: 60194120, se sídlem Praha 9, Pod Šancemi-444/1, jakožto pronajímatelem a panem J. K. jakožto nájemcem; z nájemní smlouvy vyplývá, že žalovaný si je vědom toho, že se nejedná o veřejnou účelovou komunikaci (jinak by nemohlo být hrazeno nájemné).

[18] Stěžovatel dále uvádí, že soudu předložil konkrétně následující dokumenty prokazující možnost alternativního spojení, z nich vyplývá, že nově vybudovanou komunikací budou stavby, ke kterým údajně nebylo možné zajistit jiný přístup než přes pozemky stěžovatele, obsluhované komunikací vedoucí po pozemcích ve vlastnictví České republiky.

[19] Stěžovatel namítá, že městský soud pochybil, pokud odmítl provést nové důkazy s tím, že byly vydány v roce 2018; stěžovatel předloženými důkazy neprokazoval nic nového, ale právě možnost alternativní cesty, která samozřejmě existovala již v době rozhodování správních orgánů, a není to tak, že by se možnost alternativní cesty objevila dodatečně. Pozemky parc. č. 1905 a 1903/1 v k.ú. Bubeneč existovaly již v době rozhodnutí správních orgánů a stejně tak existovala i možnost alternativní cesty. Existence tzv. nutné komunikační potřeby tedy nikdy v případě soukromé cesty na pozemcích stěžovatele nebyla naplněna. Žalovaný pouze konstatoval, že v daném případě jde o jedinou přístupovou komunikaci k objektům ve východní části Císařského ostrova, aniž by jakkoli zkoumal, zda jsou v daném případě možné alternativy ke stávající komunikaci. V dané lokalitě však bylo možné napojení na pozemní komunikaci přes pozemky odlišné od pozemků stěžovatele, které jsou nadto ve vlastnictví České republiky, a nebylo tedy nutné omezovat vlastnické právo soukromého subjektu. Požadavek nutné komunikační potřeby proto nemohl být nikdy naplněn; správní orgány nepostupovaly tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když se vůbec nezabývaly otázkou možné alternativní cesty, čímž porušily zásadu správního řízení zakotvenou v § 3 správního řádu.

[20] Napadené rozhodnutí dle stěžovatele rovněž nesprávně hodnotí požadavek souhlasu s veřejným užíváním. Žalovaný opírá splnění tohoto požadavku o domněnku, že souhlas by dán konkludentně. Nicméně ani konkludentní souhlas dán nebyl a za daných okolností objektivně ani dán být nemohl. Napadené správní rozhodnutí totiž opomíjí, že souhlas musí být dán s užíváním komunikace širokou veřejností, tedy úplně kýmkoliv. Jak je z veřejných zdrojů (mapy a katastr nemovitostí) patrné, tak komunikace vede pouze k objektům a pozemkům, které vlastní dva subjekty - Mgr. J. Š. a Česká republika (právo hospodaření s pozemky České republiky má Povodí Vltavy, s. p., a Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy). Jedná se tedy pouze o dva subjekty, které v minulosti komunikaci fakticky užívaly - tedy o úzce vymezený okruh osob. V části Císařského ostrova, kam komunikace vede, není žádná turistická trasa, žádná veřejná budova či jiné veřejné zařízení (jako např. restaurace, penzion, hotel, bar, knihovna, památky atd.). Tuto část ostrova veřejnost nikdy nenavštěvovala, protože k tomu nebyl žádný důvod - jedná se o slepou cestu, která nikam nevede. Jestliže tedy právní předchůdci stěžovatele mlčky strpěli užívání komunikace dvěma subjekty, tak se jedná maximálně o výprosu, která byla mezi stranami konkludentně uzavřena. Již z absence pohybu veřejnosti pak vyplývá skutečnost, že se nejedná o veřejně přístupnou komunikaci.

[21] Stěžovatel dodává, že pozemky, na kterých se dotčená komunikace nachází, koupil stěžovatel od TJ Žižka Praha, z. s.; tento spolek je právním nástupcem sportovní organizace s názvem TĚLOVÝCHOVNÁ JEDNOTA ŽIŽKA PRAHA, která vznikla v roce 1955; tuto organizaci je třeba podle stěžovatele považovat za subjekt veřejného práva, tedy veřejnoprávní korporaci. Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 přitom uvedl, že pokud se vlastnické právo k pozemku (komunikaci) nabývá od veřejnoprávní korporace, nemůže její souhlas s veřejným užíváním přejít na nového vlastníka: „*Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přiblížit*

pokračování

*ke tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku.*” Dle stěžovatele tedy v daném případě není vůbec rozhodující, zda byl souhlas s veřejným užíváním mlčky dán či nikoliv, protože i kdyby dán byl, tak stejně nemohl z předchozího vlastníka přejít na stěžovatele. Žalovaný se s argumentací stěžovatele v této právní otázce vůbec nevypořádal, a naopak citací rozhodnutí Ústavního soudu nesprávně použil jako oporu právního názoru městského soudu, který se s žalovaným bez dalšího ztotožnil.

[22] Dle stěžovatele tedy cesta na jeho pozemcích parc. č. 1904/1 a 1904/2 v k. ú. Bubeneč nemůže být veřejnou účelovou komunikací, neboť (a) existuje možnost alternativní cesty, (b) nikdy nebyl dán souhlas s veřejným užíváním cesty, (c) veřejnost cestu nikdy nevyužívala a (d) předchozí vlastník pozemků takový souhlas ani dát nemohl. Napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném posouzení právní otázky a je nezákonné. Stěžovatel navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby v souladu s § 110 soudního řádu správního napadené soudní rozhodnutí v celém rozsahu zrušil a rozhodl rovněž o zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[23] Osoba zúčastněná na řízení I) uvedla, že městský soud rozhodl zcela správně, rozhodnutí je v souladu s platnými právními předpisy. Poukázala na to, že stěžovatel se primárně neztotožňuje s posouzením charakteru účelové komunikace umístěné na pozemcích parc. č. 1904/1 a 1904/2 v k. ú. Bubeneč. Uvádí, že Česká republika je výlučným vlastníkem mimo jiné pozemků p. č. 1901/4 o výměře 137 m<sup>2</sup>, zastavěná plocha a nádvoří, p. č. 1903//3 o výměře 11375 m<sup>2</sup> ostatní plocha, 1903/6 o výměře 422 m<sup>2</sup>, p. č. 1903/13 o výměře 585 zastavěná plocha a nádvoří, a staveb č. p. 1094, obč. vyb., stojící na pozemku p. č. 1903/6, a č.p. 1103 jiná st., stojící na pozemku p. č. 1903/13, zapsané na LV č. 5721 katastru nemovitostí vedeného Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, Katastrálního pracoviště Praha, pro k.ú. Bubeneč, přičemž Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, je příslušná hospodařit s uvedeným majetkem státu. Za účelem realizace úkolů stanovených pro Policii České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, mimo jiné zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, prostřednictvím útvarů a pracovišť, které jsou umístěny na shora uvedených pozemcích a budovách p. č. 1901/4, p. č. 1903/3, p. č. 1903/13, a staveb č. p. 1094, obč. vyb., stojící na pozemku p. č. 1903/6, a č. p. 1103 jiná st., stojící na pozemku p. č. 1903/13, zapsané na LV č. 5721 katastru nemovitostí vedeného Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, Katastrálního pracoviště Praha, k. ú. Bubeneč, užívá shora uvedené nemovitosti, přičemž jedinou přístupovou komunikací k uvedeným pozemkům a stavbám na nich umístěným, tedy jedinou možností, jak zajišťovat plnění úkolů Policie České republiky, je účelová komunikace umístěná na pozemcích parc. č. 1904/1 a 1904/2. Na uvedených pozemcích a v objektech je umístěn Odbor služby pořádkové policie, oddělení hipologie, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, a to jak cca průběžně 32 zaměstnanců, tak cca 16 koní (ve stájích). Je tedy dána nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy má za to, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci a svědčí mu titul bezplatného užívání.

[24] V řízení dle osoby zúčastněné na řízení bylo dostatečně prokázáno, je tato cesta užívána jako přístupová komunikace k vodnímu dílu Troja již od roku 1905, k bytovým domům od roku 1982 a k malé vodní elektrárně od roku 2009, přičemž dokladem uvedeného jsou zejména listinné důkazy a výpovědi svědků, historické užívání lze doložit.

[25] Pokud stěžovatel zpochybňuje užívání komunikace širokou veřejností, neboť je užívána toliko dvěma subjekty, a to Českou republikou, a Mgr. J. Š., osoba zúčastněná na řízení má za to, že uvedený argument stěžovatele je lichý, neboť pojem „široká veřejnost“ je nutno vykládat tak, že se jedná o předem neurčený počet uživatelů; tedy nemusí se jednat o širokou veřejnost ve

smyslu velkého počtu osob. Stěžovatel přitom uživatele omezil na shora uvedené osoby, přičemž sám konstatoval, bez jakékoliv opory ve skutečnosti, absenci pohybu veřejnosti; jedná se nicméně pouze o názor stěžovatele. Uvedená komunikace je sice jedinou přístupovou komunikací k pozemkům ve vlastnictví uvedených subjektů, nicméně pohyb veřejnosti na uvedeném místě existuje, přičemž lákavý pro veřejnost je mimo jiné rovněž výcvik koní ve vlastnictví Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, stejně jako pěší turistika, která je v uvedené lokalitě rozšířená.

[26] Co se týče nového argumentu veřejnoprávní povahy právního předchůdce stěžovatele - Tělovýchovná jednota Žižka Praha, který dal souhlas s užíváním komunikace (a podle uváděného nálezu ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 9. 1. 2008, v takovém případě nemůže souhlas s veřejným užíváním přejít na nového vlastníka), osoba na řízení zúčastněná zdůraznila, že stěžovatel již v žalobě, a rovněž v kasační stížnosti připouští fakt, že předchůdcem stěžovatele byl udělen souhlas s veřejným užíváním uvedené komunikace. Přitom stěžovatel sám opíral svoje argumenty v žalobě o to, že uvedený souhlas byl sice udělen, ale posléze byl odvolán. Nicméně osoba zúčastněná na řízení má za to, že shora naznačený zcela nový argument stěžovatele, tedy považovat subjekt Tělovýchovnou jednotu Žižka Praha za veřejnoprávní korporaci, nelze přijmout. Veřejnoprávní korporace, jak napovídá již název, je subjekt veřejného práva; jak vyplývá z judikatury příslušných soudů, veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Tělovýchovná jednota Žižka Praha zcela jistě neplnila úkoly veřejného práva, tedy veřejné správy. Dle názoru osoby zúčastněné na řízení tak stěžovatel neuvedl ve své kasační stížnosti žádné skutečnosti, které by zpochybnila věcnou správnost a zákonnost rozsudku městského soudu, proto navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[27] Žalovaný ve vyjádření konstatuje, že v daném případě byly splněny podmínky, na jejichž základě je možné cestu na uvedených pozemcích stěžovatele považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Městský soud zcela správně a v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel při přezkoumávání žalovaného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalovaného rozhodnutí. Jestliže po pravomocném ukončení správního řízení (žalované rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 3. 2017) následně došlo k vydání rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byl schválen stavební záměr nové příjezdové komunikace na pozemku parc. č. 1905 a 1903/1 v k. ú. Bubeneč (oba pozemky jsou ve vlastnictví České republiky, právo hospodařit s majetkem státu svěřeno státnímu podniku Povodí Vltavy), pak tato skutečnost nemůže mít vliv na zákonnost a věcnou správnost žalovaného rozhodnutí. Pro úplnost považuje žalovaný za potřebné uvést, že v době vydání žalovaného rozhodnutí na pozemku parc. č. 1905 v k. ú. Bubeneč (svěřený Povodí Vltavy, s. p.) žádná komunikace, resp. stálá cesta v terénu, neexistovala. Komunikace existovala pouze na pozemku parc. č. 1903/1 v k. ú. Bubeneč, avšak jednalo se o pokračování komunikace vedoucí přes pozemky stěžovatele. Žalovaný se plně ztotožňuje s právním posouzením uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[28] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uvedl; současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud především musí předeslat, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, stěžovatel tak musí namítat vady rozsudku krajského (městského) soudu, který napadá, nikoli opakovat již v žalobě uplatněné



pokračování

námítky směřující do samotného správního řízení. Řízení o kasační stížnosti, stejně jako řízení o žalobě, je ovládáno zásadou dispoziční. Jak vyplývá z konstantní judikatury, obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70, či ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 Afs 47/2020 – 37). Je na stěžovateli, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Z tohoto hlediska je podaná kasační stížnost na samé hranici přípustnosti (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 – 63, č. 4051/2020 Sb. NSS), neboť její obsah se téměř shoduje s obsahem žaloby; pouze nesouhlasnou polemiku ve vztahu k žalovanému nahrazuje nesouhlasem s napadeným rozsudkem. Pokud stěžovatel rozporuje existenci veřejně přístupné účelové komunikace, tvrdí, že se jedná o soukromou cestu, a že k jejímu užívání veřejností byl sice dán souhlas předchozím vlastníkem nemovitostí, resp. jeho právním předchůdcem, ale že současný vlastník, tedy stěžovatel, s tímto užíváním nesouhlasí, jakož i že zde není dána komunikační potřeba, a nejsou ani splněny technické normy, je třeba uvést, že s uvedenými tvrzeními, která byla rovněž obsahem žaloby, se vypořádal již městský soud. Stěžovatel fakticky vyslovuje prostý nesouhlas se závěrem městského soudu; co se týče historického užívání, jakož i naplnění zákonných znaků veřejné komunikace nepředkládá stěžovatel žádné otázky, které by již nebyly v předchozím řízení žalovaným, potažmo městským soudem náležitě zodpovězeny. Za relevantní kasační námítku směřující k napadenému rozsudku lze tak považovat namítané neprovedení důkazů a s tím spojené posouzení dostatečného zjištění skutkového stavu v otázce alternativního přístupu a komunikační potřeby.

[30] Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zabýval námítkou stěžovatele stran městským soudem neprovedeného navrhovaného dokazování ke zjištění skutkového stavu. Důvodnost již této námítky by musela vést ke zrušení napadeného rozsudku.

[31] Městský soud odmítl provedení stěžovatelem navrhovaných důkazů s tím, že je při soudním přezkumu vázán § 75 s. ř. s., dle kterého soud vychází ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí žalovaného; konstatoval, že všechny listiny předkládané soudu u ústního jednání dne 12. 2. 2019 byly vypracovány až po datu 26. 9. 2018; tyto listiny nemohl proto soud vzít za základ svého rozhodnutí, neboť napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 15. 2. 2017. Takto *stricto sensu* prezentovaný závěr městského soudu je třeba korigovat. Není totiž rozhodné, k jakému datu jsou navrhované důkazy (listiny) vypracovány, ale to, jaké skutečnosti a k jakému datu obsahují, resp., zda skutkový stav k datu vydání žalovaného rozhodnutí obstojí i ve světle těchto listin. Jednoduše řečeno, listiny navrhované k důkazu o rozhodném skutkovém stavu k datu vydání rozhodnutí o umístění stavby, jej buď potvrdí, nebo naopak zpochybní, či vyvrátí.

[32] Ve správních věcech podléhajících režimu správního řádu (či jiných obdobných procesních předpisů) je především na správním orgánu, aby náležitě hodnotil provedené důkazy, včetně posouzení, zda jsou pro odpovídající zjištění skutkového stavu dostačující. Na soudu ve správním soudnictví je pak, aby se zřetelem na žalobní důvody posoudil, zda důkazy provedené ve správním řízení jsou postačující a zda jejich hodnocení je v souladu především s § 3, § 50 a násl. správního řádu, tj. zda hodnocení odpovídá zásadám logiky a zda skutkové závěry mají oporu v provedených důkazech. Teprve v případě zjištění podstatného nedostatku v důkazním řízení, resp. v hodnocení důkazů, přichází především v úvahu, aby soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; pokud to považuje za vhodné, může i sám zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem; dle § 77 odst. 2 s. ř. s. pak hodnotí jednotlivě a v jejich souhrnu skutečnosti nově jím zjištěné, tak i důkazy provedené v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2005, č. j. 2 As 42/2004 – 81).

[33] Nicméně přes výše zmíněnou nesprávnost městský soud odůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů rovněž tím, že skutkový stav byl dostatečně zjištěn na základě listin obsažených ve správním spise. Pokud městský soud konstatoval, že důkazy, které jsou obsaženy ve správním spise, jsou ve vztahu k posouzení skutkového stavu dostačující, nelze mu vytýkat, že navrhované důkazy (listiny z října, resp. listopadu roku 2018), které při jednání stěžovatel předložil (z nichž, jak uvedl stěžovatel, vyplývalo, že žalovaný zřejmě po podání žaloby započal stavět jinou komunikaci), pro nadbytečnost neprovedl. Vadu řízení před městským soudem spočívající v neprovedení důkazů, které však nemohly přispět k doplnění či vyvrácení skutkového stavu v době vydání rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud neshledal. Stěžovatel hodlal totiž prokazovat, že v dané lokalitě nastala nová možnost jiné (nové) komunikace; ve věci je však rozhodné, zda existovala alternativní komunikace fakticky (nikoli pouhá možnost jejího vybudování) v době rozhodování o umístění stavby. Ve spise, jak uvedeno níže, existovalo dostatek zjištění, z nichž vyplynulo, že tomu tak nebylo, což městský soud podrobně zdůvodnil.

[34] Stěžovatel především činí opakovaně sporným právní zhodnocení komunikace vedoucí přes jeho pozemky. Dle stěžovatele tato cesta je pouze soukromou neverejnou cestou, jelikož nesplňuje nezbytné podmínky pro zařazení do kategorie pozemních komunikací; dále tvrdí, že chybí souhlas stěžovatele a že nebyla naplněna podmínka komunikační nutnosti.

[35] Nejvyšší správní soud především musí konstatovat, že v řízení byla skutečnost, že se jedná o veřejně přístupnou komunikaci, nikoli o soukromou cestu stěžovatele, dostatečně zjištěna; byla prokázána jak dlouhodobá historie užívání, tak nutná komunikační potřeba; jinými slovy, bylo prokázáno naplnění zákonných znaků veřejné komunikace. Žalovaný, potažmo městský soud se vypořádali se všemi námitkami stěžovatele a řádně závěry, k nimž dospěli, odůvodnili v souladu se zákonem, vycházeli přitom z konstantní judikatury, z jejíhož rámce nevybočili. Nejvyšší správní soud proto pouze dodává následující.

[36] V projednávané věci bylo prokázáno, že od roku 1982 se komunikace zde již vyskytovala a spojovala pozemky Pražských služeb a Povodí Vltavy s. p. a armádní objekt - v současné době administrativní budova Oddělení služební hipologie Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy; v té době se jednalo o panelovou komunikaci odpovídající šíře panelu. Tato komunikace se nacházela ve stejné trase, jako je současná komunikace umístěná na pozemcích parc. č. 1904/1 a 1904/2. Na tuto komunikaci byl volný přístup bez jakéhokoliv omezení, pouze osazený dopravní značkou – omezení rychlosti. Byla využívána i těžkou technikou, která zajišťovala dopravní obslužnost výše uvedených objektů. Tato komunikace nebyla nijak ohraňována. Dle dostupných informací byla na místě přístupová cesta již v roce 1955, kdy zřejmě byla armádou položena panelová cesta. Po výstavbě bytového domu Povodí Vltavy, s. p., byl ze strany Povodí Vltavy s. p. položen asfalt. Další oprava přístupové cesty proběhla po dostavbě vodní elektrárny v roce 2009. Dále, co se týče nemovitosti Mgr. Š., kde v současné době probíhá rekonstrukce bývalé historické budovy na obytný dům, lze poukázat na vyjádření jmenovaného k odvolání ze dne 25. 11. 2016, v němž uvádí, že tato budova je přístupná po této komunikaci již od roku 1902. Rovněž tak budova Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy byla vybudována cca před 100 lety, přičemž evidentně musel být ke stavbě zabezpečen přístup, přičemž od užívání stavby Policií České republiky dle výpovědí svědků nikdy k žádnému omezení užívacího práva komunikace nedošlo.

[37] Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první cit. zákona (resp. v § 7 odst. 2 věta první). Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází *ex lege* při kumulativním

pokračování

naplnění čtyř již výše zmíněných podmínek či kritérií (viz bod 4) a není tak třeba žádného úkonu správního orgánu. Pro účely vymezení účelové komunikace z hlediska zákonných znaků je stěžejní § 2 odst. 1 citovaného zákona, z něhož vyplývá, že účelová komunikace musí nejprve naplňovat povahu pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci; toto první definiční kritérium vylučuje z existujících cest či stezek ty, jež nejsou v terénu buď dostatečně patrné, nebo nesplňují podmínku stálosti požadovanou pro všechny pozemní komunikace; musí se totiž jednat o stále znatelnou cestu v terénu, nikoli např. o dočasně vyjeté koleje v trávě. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, např. vyplývá, že veřejně přístupná účelová komunikace nemusí mít zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, ale rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci. To v daném případě není sporné. Skutečnost, že cesta byla zbudována bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu (stěžovatel tvrdí, že ji zbuvovalo, resp. provedlo asfaltový povrch, jako černou stavbu Povodí Vltavy, s. p.) nemá vliv na to, že se podle zákona o pozemních komunikacích jedná o pozemní komunikaci. Dalším ze zákonných znaků definujících z právního hlediska účelovou komunikaci je požadavek jejich zákonného účelu. Tento je zakotven v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, v němž je jasně stanoveno, že účelová komunikace má sloužit 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“. Shora uvedené zákonné znaky jsou rovněž v případě komunikace umístěné na pozemcích parc. č. 1904/1 a 1904/2 splněny, což nerozporuje ani stěžovatel.

[38] Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64). Podmínkami vzniku veřejně přístupné účelové komunikace se v minulosti opakovaně zabývaly Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud. Tyto podmínky Nejvyšší správní soud shrnul mj. v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS.

[39] Existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu právě v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, kdy je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99).

[40] Co se týče souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže 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 ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

[41] Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60). Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[42] V projednávané věci bylo prokázáno jak dlouhodobé veřejné užívání komunikace, tak byl doložen rovněž souhlas předchozího vlastníka; nadto nebyl prokázán ani výslovný nesouhlas kteréhokoli z předchozích vlastníků. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná a že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Obdobně se vyjadřuje i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, v němž vyslovil, že „[p]otíže činí důkaz veřejnosti starých cest, užívaných od nepaměti; v těchto případech starší judikatura vycházela z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesty byly užívány trvale z naléhavé potřeby komunikační. Byla-li tedy cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.“ Je zde tedy konstruována domněnka, podle které existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, přičemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Z principu závaznosti byť i konkludentního souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace i pro jeho právní nástupce však existuje jedna důležitá výjimka, kterou dovodil Ústavní soud právě ve zmiňovaném nálezu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06 (srov. též např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014). O takový případ se však nejedná, byť se stěžovatel v tomto směru snažil argumentovat veřejnoprávní povahou tělovýchovného spolku. Nález Ústavního soudu, jehož se stěžovatel dovolává, nelze mechanicky uplatnit na daný případ, neboť skutkové okolnosti věci byly odlišné. Nadto tuto námitku stěžovatel neuplatnil v žalobě a vznáší ji poprvé až v kasační stížnosti; je proto dle §104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

[43] Lze tak uzavřít, že v daném případě je zcela nepochybné, že již v době vybudování komunikace byl vlastníkem udělen souhlas s užíváním komunikace, tato komunikace byla historicky využívána subjekty, které vlastní na uvedeném území Císařského ostrova nemovitosti či je jinak užívají. Je tedy bez jakýchkoliv pochyb splněna podmínka, že souhlas s veřejným užíváním byl dán již při vzniku komunikace.

pokračování

[44] Kromě nutného souhlasu je další dodatečnou podmínkou strpění obecného užívání komunikace neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení. V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 Ústavní soud uvedl, že „vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenabraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (bod 34). Týž závěr Ústavní soud zopakoval v nálezech ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, a odkázal na něj i v usnesení ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15.

[45] Pokud se týká existence alternativní cesty v terénu, její technický stav musí odpovídat požadovaným účelům. Uživatelé takové cesty nesmí být nuceni alternativní spojení vybudovat či přizpůsobit, aby mohla až po takovém zakročení nahradit onu spornou účelovou komunikaci, u níž se nutná komunikační potřeba prokazuje. V opačném případě je zcela nepochybné, že taková cesta neexistuje. Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je tudíž splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k dané komunikaci faktická a reálná alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. O skutečnosti, že se v dané lokalitě žádná alternativa k uvedené komunikaci nenachází, pojednal žalovaný ve svém rozhodnutí, s jeho závěry se poté ztotožnil i městský soud, který stěžovatelem navrhované alternativy s podrobným odůvodněním odmítl. Z podkladů obsažených ve správním spise je zřejmé, že alternativní komunikace přes pozemky parc. č. 2143 a 2144 není možná; tyto pozemky svým charakterem mohou sloužit pouze pro chodce, nikoliv pro motorová vozidla; k pozemku parc. č. 2143 žalovaný uvádí, že je protáhlého tvaru, délky cca 520 m, proměnlivé šířky cca 4-7,5 m, pozemek bezprostředně navazuje na svažité jižní břeh Císařského ostrova; nachází se zde pouze pěší stezka, nikoliv zpevněná komunikace, která by byla způsobilá k provozu motorových vozidel, jejichž faktickému zajištění na pozemek je zabráněno osazením sloupků v chodníku. Pozemek parc. č. 2144 je protáhlého tvaru s délkou cca 430 m, proměnlivé šířky cca 3-8 m, jižní hranicí sousedí s pozemkem parc. č. 2143; na pozemku se nenachází žádná zpevněná komunikace ani pěší stezka; na značné části plochy se nadto nachází vzrostlé stromy a pozemek tak není způsobilý k provozu motorových vozidel. Tvrdí-li nyní stěžovatel, že uvedl tyto alternativy pouze příkladmo s tím, že správní orgány měly zjišťovat samy možné alternativní cesty, nelze mu přisvědčit. Z obsahu spisu vyplývá, že sporná komunikace je jedinou možnou přístupovou komunikací. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl dle Nejvyššího správního soudu městský soud důvodně k závěru, že neexistuje alternativa k dané komunikaci a podmínka nezbytné komunikační potřeby byla splněna.

[46] Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že komunikace, která je zpevněná a vyasfaltovaná, není veřejnou komunikací, neboť je umístěna na jeho soukromém pozemku, tomuto tvrzení nelze přisvědčit, neboť komunikace splňuje znaky veřejné účelové komunikace vyžadované zákonem o pozemních komunikacích; rovněž z historického pohledu je nutno ji považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, bez ohledu na skutečnost, zda bylo či nebylo vydáno správní rozhodnutí o charakteru pozemní komunikace. Pokud pak stěžovatel v průběhu správního řízení uvedl, že nesouhlasí s užíváním cesty, je zřejmé ze shora uvedeného, že v té době již byla sporná cesta veřejnou účelovou komunikací. Nesouhlas vyjádřený tímto způsobem je proto irelevantní; stejně tak na charakteru komunikace nic nemění ani podaná žádost o souhlas s užíváním komunikace, resp., fakt, že jiné subjekty mohly bez patřičných znalostí dotčenou komunikaci považovat za soukromou, popř. uzavřely nájemní smlouvu, tyto skutečnosti však nemají vliv na její faktický stav.

[47] Jak správně podotkl městský soud, jedinou možností, jak by se mohl stěžovatel účinně domáhat, aby sporná komunikace nebyla užívána třetími osobami, je postup podle § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích; tj. požádat příslušný silniční správní úřad ve spolupráci s Policií ČR o úpravu nebo o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci, pokud prokáže, že je to nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů. Ačkoli se tedy účelová komunikace stává veřejně přístupnou ex lege při kumulativním naplnění všech čtyř výše popsáných kritérií, má stěžovatel jakožto její vlastník možnost, jak se veřejnému užívání bránit.

[48] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu byl vydán v souladu se zákonem, kasační námitky stěžovatele neshledal důvodné, proto kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[49] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, kterému by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti náležela, žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; tak se v dané věci nestalo.

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

V Brně dne 15. ledna 2021

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu