



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **Císařský ostrov s.r.o.**, IČ 054 01 241
sídlem Na lysínách 457/20, 147 00 Praha 4
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Satke
sídlem Na Příkopě 1047/17, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1,

za účasti osob na řízení zúčastněných: I) Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, II) Povodí Vltavy, s.p. , sídlem Holečkova 3178/8, Praha 5,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2017, č. j. MHMP 235579/2017,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 18. 4. 2017 domáhala zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“), blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 7, stavebního úřadu (dále jen „prvostupňový orgán“ nebo „stavební úřad“) ze dne 4. 10. 2016, č. j. MČ P7 050723/2016/SU/Vm,R o umístění stavby nazvané „Stavba č. 6963 – etapa 0008 – kompenzační opatření, definitivní uzávěr horního plavebního kanálu Troja“, jehož zrušení se žalobkyně podanou žalobou též domáhala.
2. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně uvádí, že prvostupňový orgán stanovil 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 (dále jen „dotčené pozemky“), které jsou ve vlastnictví žalobkyně a slouží jako soukromá cesta opatřená asfaltovým povrchem. Cestu vybudovalo Povodí Vltavy s. p. jako černou stavbu bez veřejnoprávního povolení a bez souhlasu vlastníka pozemků. Pozemky nejsou v katastru nemovitostí vedeny jako komunikace a ani tak nebyly zkolaudovány. Skutečnost, že se jedná o soukromou cestu, dokládá i souhlas s využíváním části pozemků ze dne 4. 4. 2016 udělený právním předchůdcem žalobkyně, který výslovně uvedl, že se jedná o souhlas dočasný s ohledem na probíhající prodej pozemků žalobkyni. Námitkou vznesenou na ústním jednání dne 27. 9. 2016 bylo právním zástupcem žalobkyně sděleno stanovisko nového vlastníka pozemků a současně odvolání souhlasu právního předchůdce žalobkyně s jejich využitím. V době vydání prvostupňového rozhodnutí proto již stavební úřad věděl, že pozemky mění vlastníka a přiznal žalobkyni postavení účastníka řízení. Stavební úřad rovněž věděl, že nový vlastník pozemků s jejich využitím již nesouhlasí. Souhlas právního předchůdce, o nějž správní orgán opřel prvostupňové rozhodnutí, již tedy nebyl platný.
3. Žadatel o vydání územního rozhodnutí nedoložil doklady prokazující vlastnická práva či práva odpovídající věcnému břemenu k dotčeným pozemkům, tedy nebylo doloženo napojení stavby na pozemní komunikaci, které je vyžadováno ust. § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.
4. Žalobkyně nesouhlasí s žalovaným, který v napadeném rozhodnutí uvádí, že cesta nacházející se na pozemcích je veřejnou účelovou komunikací. Žalovaný uvádí, že došlo k naplnění čtyř znaků veřejné účelové komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a to: 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. První znak je dle žalovaného naplněn tím, že předmětná komunikace má asfaltový povrch. Druhý požadavek je splněn tím, že komunikace zajišťuje příjezd a přístup k objektům ve východní části Císařského ostrova. Třetí podmínka je naplněna tím, že podle vyjádření společnosti Povodí Vltavy, s. p. je cesta užívána jako přístupová komunikace k vodnímu dílu Troja již od roku 1905, k bytovým domům od roku 1982, k malé vodní elektrárně od roku 2009 a k budově ve vlastnictví Mgr. J. Š. již od roku 1902. Poslední znak je splněn tím, že v daném případě jde o jedinou přístupovou komunikaci k objektům ve východní části ostrova.

6. Žalobkyně namítá, že všechny podmínky splněny nejsou. Předně není naplněn třetí znak, neboť žalovaný odvozuje udělení souhlasu s veřejným užíváním cesty z vyjádření konkrétních subjektů, avšak z těchto vyjádření nevyplývá udělení souhlasu s veřejným užíváním cesty, nanejvýš souhlas s užíváním cesty pro tyto konkrétní subjekty. Pro splnění požadavku je nezbytný souhlas vlastníka cesty s užíváním cesty neurčitým okruhem osob, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Takový souhlas však dán nebyl a nelze jej z uvedených vyjádření dovodit. Žalobkyně dodává, že se na ni obrátilo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy se žádostí o uzavření smlouvy za účelem zajištění práva přístupu a příjezdu k areálu Policie ČR. Z této skutečnosti vyplývá, že se nemůže jednat o soukromou cestu.
7. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že ani čtvrtý požadavek není naplněn, tedy že se zde nejedná o nutnou komunikační potřebu. Správní orgán pouze konstatoval, že se jedná o jedinou přístupovou cestu k objektům ve východní části ostrova, avšak už se nezabýval, zda ke stávající komunikaci existují alternativy. Žalobkyně dovozuje z judikatury Ústavního soudu (II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008), že podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Pokud existují jiné způsoby jak dosáhnout zajištění komunikační potřeby než omezení vlastnického práva, je třeba dát těmto způsobům přednost. Dle žalobkyně 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 vlastnické právo žalobkyně.
8. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správními orgány nebyl řádně zjištěn stav věci, když se vůbec nezabývaly otázkou možné alternativní cesty. Došlo tak k porušení zásady správního řízení zakotvené v ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).
9. Žalobkyně dále uvádí, že z výše citovaného rozhodnutí Ústavního soudu vyplývá, že ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde některá z těchto podmínek absentuje, se jedná o porušení vlastnického práva. Žalobkyně upozorňuje, že dle tohoto nálezu je zde i požadavek poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva ve formě veřejného užívání soukromého pozemku, který rovněž nebyl splněn.
10. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně znovu poukazuje na soukromý charakter posuzované cesty a uvádí, že jej dokládá i fakt, že si žadatel o umístění stavby vyžádal od právního předchůdce žalobkyně souhlas s užíváním části předmětných pozemků. Pokud by se žadatel domníval, že se jedná o veřejnou komunikaci, jistě by si takový souhlas nevyžádal, neboť by jej nepotřeboval. Stejným způsobem postupovalo i Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy.
11. *V pátém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že i kdyby se jednalo o veřejnou účelovou komunikaci, nesplňovala by žádné technické normy, neboť se jedná o nebezpečnou zeminu s tenkou vrstvou asfaltu, a je tak vyloučeno, aby byla užita 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. K takovému užití je třeba souhlas vlastníka komunikace i v případě, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci.

12. *V šestém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že by realizací stavby nebylo nepříznivě ovlivněno okolí a nebyl ohrožen obecný zájem. Realizace stavby bude negativně ovlivňovat provoz na pozemcích žalobkyně a nadto se v těsné blízkosti nachází objekt funkčních stájí, což bude mít na ustájená zvířata negativní vliv. Předmětné pozemky slouží v souladu s Územním plánem města Prahy jako polyfunkční území, tedy k rekreaci, oddechu a sportovním aktivitám v přírodě. Žalobkyně s ohledem na uvedené plánuje rozšířit volnočasové aktivity a možnosti pro rekreaci dětí a tělesně postižených osob, což se vylučuje s pohybem nákladní a jiné motorizované techniky.
13. V písemném vyjádření k žalobě navrhl žalovaný zamítnutí žaloby a k námitkám v prvním žalobním bodu odkázal na 4 - 6 stranu napadeného rozhodnutí, kde se jimi již zabýval. Dále žalovaný upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 29. 1. 2015, sp. zn. 5 As 79/2014, v němž soud uvádí, že při rozlišení mezi veřejně přístupnou účelovou komunikací a účelovou komunikací neveřejnou je třeba vycházet z ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, dle něž účelová 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. Příslušný správní úřad může na návrh vlastníka upravit nebo omezit veřejný přístup na komunikaci, pokud je to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka.
14. Žalovaný dále poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, podle něhož ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který sleduje, a k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Absentuje-li jedna z podmínek, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V těchto případech lze vlastnické právo omezit pouze se souhlasem vlastníka, nespojuje-li zákon institut omezující vlastnické právo s povinností poskytnout náhradu. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Vedle nezbytného souhlasu s využitím pozemku je podmínkou veřejného užívání též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby jako nezbytné podmínky proporcionality omezení.
15. Z nálezu tak podle žalovaného vyplývá, že nutnou podmínkou pro to, aby se mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je souhlas vlastníka pozemku s užíváním komunikace. Jestliže vlastník pozemku souhlasil se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil 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 tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že

jeho souhlas byl dán (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). Dle žalovaného lze obecné užívání podřadit pod pojem veřejné užívání. Pojem, který právní teorie definuje jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. Takový účinek nemůže být podle žalovaného později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud je účelová komunikace zřízena, je její status závazný i pro budoucí majitele pozemku, kteří nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

16. Žalovaný se rovněž zabýval podmínkou existence ničím nenahraditelné komunikační potřeby, která je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, byť méně komfortní. Existuje-li tedy jiná možnost přístupu, která je pro daný účel ještě dostačující, podmínka naléhavé komunikační potřeby není splněna. Žalovaný nesouhlasí s žalobkyní, že k projednávané stavbě existuje alternativní komunikace přes pozemky parc. č. 2143 a 2144, neboť 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 svažitý 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. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl žalovaný k závěru, že neexistuje alternativa k předmětné komunikaci a podmínka nezbytné komunikační potřeby je tak splněna.
17. Žalovaný dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014-68, z něž vyplývá, že veřejně přístupná účelová komunikace nemusí mít zpevněný povrch, nemusí být stavbou v občanskoprávním smyslu a nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí. Rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci. Zbudování cesty bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu nemá vliv na skutečnost, že se podle § 7 zákona o pozemních komunikacích jedná o pozemní komunikaci.
18. Žalovaný nerozporuje, že žalobkyně v průběhu územního řízení vyslovila nesouhlas s užíváním předmětné komunikace. V té době však již byla tato cesta veřejnou účelovou komunikací. Nesouhlas uvedený při ústním jednání je tak irelevantní. Jedinou možností, jak by se mohla žalobkyně účinně domáhat, aby nebyla komunikace užívána třetími osobami, je postup podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, kdy může příslušný silniční správní úřad na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka. Žalovaný však nezjistil, že by někdy žalobkyně tento postup využila.
19. K námitce žalobkyně, že žadatel o územní rozhodnutí nedoložil doklady prokazující jeho vlastnická práva, případně práva odpovídající věcnému břemenu k dotčeným pozemkům, žalovaný konstatuje, že žádný právní předpis tuto povinnost žadateli neukládá. Žadatel o územní rozhodnutí musí doložit svá práva pouze k těm pozemkům, na kterých se má

umísťovaná stavba nacházet. Část pozemků žalobkyně slouží pouze pro přístup k umísťované stavbě.

20. K tvrzení žalobkyně, že není splněn třetí znak veřejné účelové komunikace, a sice souhlas vlastníka pozemku s jeho užíváním, žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, v němž uvedl, že předmětná cesta je užívána již od roku 1902. Toto tvrzení vyplývá z vyjádření Mgr. J. Š. k odvolání ze dne 25. 11. 2016, rovněž z vyjádření Povodí Vltavy, s.p., kde se uvádí, že daná komunikace je využívána již od roku 1905 jako přístupová cesta k vodnímu dílu Troja, od roku 1982 k bytovým domům a od roku 2009 k malé vodní elektrárně. Z výše uvedeného vyplývá, že v daném případě byl dán souhlas mlčky s užíváním komunikace. Žalovaný též upozorňuje, že žalobkyně tyto doklady v průběhu řízení nijak nezpochybnila.
21. Žalovaný nesouhlasí rovněž s tvrzením žalobkyně, že nebyl dán souhlas s užíváním cesty širokou veřejností, resp. neurčitým okruhem osob. Z povahy věci vyplývá, že komunikaci využívá především vlastník vodního díla Troja a malé vodní elektrárny a vlastníci bytových domů. Není ale ničím vyloučeno, aby komunikaci užívaly i jiné subjekty, neboť žalobkyně nepožádala o úpravu či omezení přístupu na komunikaci a je tak srozuměna s užíváním komunikace neurčitým okruhem osob.
22. K námitce, že předmětná komunikace nesplňuje technické normy a je tak vyloučeno, aby sloužila k provozu těžké techniky, žalovaný konstatuje, že případné zvláštní užívání komunikace podle § 25 zákona o pozemních komunikacích není předmětem územního řízení, ale navazujícího stavebního řízení. Napojení staveniště na stávající komunikaci se řeší v projektové dokumentaci pro stavební povolení, konkrétně v části „Zásady organizace výstavby“. V případě zjištění, že předmětná komunikace není způsobilá pro provoz vozidel stavby, by bylo třeba najít náhradní řešení, které by případně mohlo mít za následek změnu územního rozhodnutí, což však nelze bez dalšího předjímat.
23. Závěrem se žalovaný vyjádřil k námitce, že realizací stavby bude nepříznivě ovlivněno okolí a ohrožen obecný zájem. Žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, kde dospěl k závěru, že existencí ani realizací stavby nebude žalobkyně negativně ovlivněna nad míru přiměřenou poměrům. I tyto podmínky se stanovují v navazujícím řízení o stavebním povolení, nikoliv v územním rozhodnutí.
24. U jednání, které se konalo dne 12. 2. 2019, setrval zástupce žalobkyně na podané žalobě a zástupce žalovaného s odkazem na napadené rozhodnutí a písemné vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Zástupce osoby na řízení zúčastněné Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města k věci uvedl, že Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy užívá pozemky, které sousedí s pozemky žalobkyně, na nichž je vybudována komunikace, která je jedinou přístupovou komunikací k pozemkům a ke stavbám ředitelství policie hl. m. Prahy, nyní jsou tam útvary ředitelství včetně stájí s koňmi, v současné době asi 32 pracovníků a 16 koní. Ohledně charakteru posuzované komunikace se plně ztotožňuje se závěry napadeného rozhodnutí i vyjádření žalovaného k žalobě. Jak jsme zjistili, 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 a přístupná všem osobám. Stavba, ve které v současné době sídlí útvary Krajského ředitelství, jsou údajně staré taky 100 let, policie tam sídlí od roku 1991 bez jakéhokoli omezení. Teprve v polovině roku 2017 žalobkyně tam dala závory a dopravní značky, v současné době probíhá správní řízení za neoprávněné umístění dopravních značek.

Zástupce osoby na řízení zúčastněné Povodí Vltavy, s.p. ohledně charakteru posuzované komunikace se plně ztotožnil se závěry napadeného rozhodnutí, vyjádření žalovaného k žalobě a odkázal na své vyjádření v průběhu správního řízení.

25. Soud zamítl návrh žalobkyně na provedení důkazu výsledkem svědka pana P. Š. (anonymizaci provedl zdejší soud), Oznámením zahájení společného řízení ze dne 26. 9. 2018, listinou týkající se doplnění projektové dokumentace pro společné povolení ze dne 30. 10. 2018, průvodní zprávou doplnění projektové dokumentace ze dne 23. 10. 2018, zásadami organizace výstavby doplnění projektové dokumentace ze dne 23. 10. 2018 a rozhodnutím společného povolení týkající schválení stavebního záměru ze dne 27. 11. 2018 a to z důvodu nadbytečnosti, neboť rozhodující dokumenty byly soudu k dispozici v rámci předloženého správního spisu a všechny listiny předkládané soudu u ústního jednání dne 12. 2. 2019 byly vypracovány až po datu 26. 9. 2018. Tyto listiny nemohl městský soud vzít za základ svého rozhodnutí, neboť podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání správního rozhodnutí. Napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 15. 2. 2017, tedy na důkazy prokazující skutečnosti po uvedeném datu nemohl již soud brát zřetel.
26. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
27. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
28. Z projektové dokumentace, která je součástí správního spisu, vyplývá, že „Stavba č. 6963 – etapa 0008 – kompenzační opatření, definitivní uzávěr horního plavebního kanálu Troja“ 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 v podmínkách napojení na komunikaci, která vede k jezu a k malé vodní elektrárně a to přes pozemky parc. č. 1904/1 a 1904/2 v k. ú. Bubeneč ve vlastnictví žalobkyně.
29. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně rozporuje charakter posuzované komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. 1904/1 a 1904/2 v k. ú. Bubeneč, o které tvrdí, že slouží jako soukromá cesta opatřená asfaltovým povrchem, jenž není veřejnou účelovou komunikací.
30. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích *účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*
31. Jak již bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí žalovaným, aby komunikace byla veřejnou účelovou komunikací, je třeba podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích naplnění čtyř znaků: 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).

32. Městský soud předně uvádí, že mezi účastníky není sporné (a rovněž je v souladu s obsahem správního spisu), že posuzovaná komunikace má asfaltový povrch (viz žaloba či přípis Tělovýchovné jednoty Žižka Praha, z.s. ze dne 4. 4. 2016). Z fotodokumentace i z projektové dokumentace předmětné stavby, která je součástí správního spisu, je tato komunikace jednoznačně viditelná a zřejmá. Z mapy znázorňující graficky oblast Císařského ostrova lze seznat, že tato 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. Z písemného vyjádření Povodí Vltavy, s. p. ze dne 10. 11. 2016 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. Bez možnosti přístupu k těmto objektům (zejména k vodním dílům) by je nebylo možno řádně provozovat ve smyslu správce povodí a správce vodního toku. Posuzovaná komunikace je jedinou přístupovou komunikací k pozemkům a ke stavbám ředitelství Policie hl. m. Prahy. Komunikace tedy slouží k přístupu k jednotlivým nemovitostem ve východní části ostrova a užívá ji široká veřejnost, jak je následně rozvedeno v další části tohoto rozsudku.
33. V obecné rovině je třeba uvést, že 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.
34. K uvedenému je třeba dodat, že pokud vlastník v době, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tím nevyslovil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. V daném případě z vyjádření jednotlivých účastníků řízení (tj. vyjádření Povodí Vltavy, s.p. ze dne 10. 11. 2016, vyjádření Mgr. J. Š. ze dne 25. 11. 2016) jednoznačně vyplývá, že posuzovaná komunikace je již po dlouhou dobu užívána jako přístupová komunikace, tak jak bylo popsáno v bodu 32. tohoto rozsudku. Areál Policie ČR, bytový dům Povodí Vltavy a zařízení Jezu Troja mají několik desetiletí jediný přístup po uvedené komunikaci.
35. Žalobkyně nesouhlasí, že posuzovaná komunikace je veřejnou účelovou komunikací a poukazuje na to, že nutnou podmínkou pro veřejné užívání komunikace je souhlas vlastníka. Ze správního spisu k této otázce soud 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 předmětnou stavbu. Současně v tomto přípise uvedl, že tento souhlas je dočasný proto, že jedná o prodeji celého areálu, k jehož realizaci by mělo dojít v roce 2016. 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 žalobkyni, který vznesl námitku, že jako nový majitel požaduje smluvně ošetřit a 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 předmětných pozemků byl udělen a správní orgány vzaly v úvahu, že žalobkyně vyjádřila svou vůli tento souhlas vlastníka odvolat.

36. V daném případě odvolání souhlasu nemá na povahu komunikace vliv. Totéž lze vztáhnout i na upozornění původního vlastníka, že se jedná o dočasný souhlas, protože již jedná o prodeji celého areálu.
37. Z výše uvedeného je zřejmé, že cesta je veřejně užívána a to dlouhodobě, aniž by současně bylo prokázáno, že v minulosti vlastník předmětných pozemků s tímto užíváním komunikace vyslovil nesouhlas. Soud se nemohl ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že výše uvedená vyjádření účastníků řízení svědčí toliko o souhlasu s užíváním cesty pro tyto konkrétní subjekty (žalobkyně ani neuvádí, kterým subjektem by měl být takový souhlas dán). Naopak konkrétní údaje ve vyjádření výše jmenovaných účastníků vypovídají v obecné rovině o dlouhodobém užívání předmětné komunikace, nikoli o udělení souhlasu toliko pro jednotlivé subjekty.
38. S ohledem na výše uvedené podmínky v ust. § 7 odst. 1 zákona o komunikacích dospěl soud k dílčímu závěru, že v daném případě došlo k naplnění první podmínky, kterou je patrnost stálé cesty v terénu i k naplnění druhé podmínky, dle níž cesta slouží jako přístup či příjezd k jednotlivým nemovitostem nebo k obhospodařování zemědělských či lesních pozemků a je užívána širokou veřejností.
39. Třetí podmínka je naplněna tím, že komunikace je užívána jako přístupová komunikace již od počátku 20. století, o čemž svědčí konkrétně, že je od roku 1905 užívána k vodnímu dílu Troja, k bytovým domům od roku 1982, k malé vodní elektrárně od roku 2009, k budově ve vlastnictví Mgr. J. Š. již od roku 1902 a rovněž od roku 1991 jako přístupová komunikace k areálu Policie ČR. Protože vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tím nevyslovil nesouhlas, jedná se o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona.
40. Soud rovněž dodává, že o vzniku komunikace nemusí být vydáno žádné správní rozhodnutí, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000: „*Pozemek, který splňuje uvedená kritéria, se stává účelovou komunikací ze zákona, aniž by bylo třeba o jeho kategorizaci jako účelové komunikace vydávat správní rozhodnutí.*“ Vzhledem k případům vzniku veřejně přístupné účelové komunikace užíváním od nepaměti, na ni nemusí být vydáno ani stavební povolení či kolaudační rozhodnutí.
41. Výše uvedený názor se shoduje s četnou judikaturou Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. V nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 „*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.*“

42. Ústavní soud v nálezu též odkazuje na rozhodování prvorepublikových obecných soudů, které stanovily jako jednu z podmínek dlouhodobé užívání pozemku jakožto veřejné komunikace: „(*Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastnickým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.*“; srov. Boh. A 10130/32).“
43. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66 vyplývá následující: „*zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením 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). 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 však jít o aktivní jednání. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. 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. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu – „Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“ (Boh. A 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.“*
44. Skutečnost, že se na žalobkyni obrátilo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy se žádostí o uzavření smlouvy za účelem zajištění práva přístupu a příjezdu k areálu Policie ČR, nezpochybňuje faktický stav komunikace, jako veřejně přístupné účelové komunikace. Soud zde uzavírá, že k užívání předmětné komunikace byl již před více než 100 lety udělen „mlčky“ souhlas s užíváním předmětného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Takový souhlas nelze již v budoucnu odvolat. Vlastník může pouze požádat správní orgán o úpravu či omezení přístupu na danou komunikaci. První žalobní bod tak soud shledal nedůvodným.
45. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že ani čtvrtý požadavek není naplněn, tedy že se zde nejedná o nutnou komunikační potřebu. Soud předně odkazuje na relevantní judikaturu, konkrétně na výše zmíněný nálezy Ústavního soudu, v němž je uvedeno: „*Lze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu, který se ve shora citovaném rozhodnutí inspiroval prvorepublikovou judikaturou svého předchůdce, že vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné 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.“ V daném případě je tak nutné posoudit, zda existuje jiná možnost, která by umožňovala pohyb motorových vozidel za účelem provádění předmětné stavby.

46. Žalobkyně svou námitku konkretizovala tak, že 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 nutné omezovat vlastnické právo soukromého subjektu. S tímto tvrzením se však soud neztotožňuje. Alternativní komunikace musí být způsobilá pro přípravu předmětné stavby k provozu motorových vozidel. Nelze proto jako alternativní přístup ke staveništi považovat jakoukoliv cestu, která do dané lokality vede. Podle veřejně dostupných mapových podkladů na webu <https://www.google.com/maps> se v případě pozemku parc. č. 2143 jedná o pěší stezku bezprostředně navazující na svažitý 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 k předmětné stavbě, ani se nenapojují na jinou komunikaci, která by ke stavbě vedla.
47. Soud tak uzavírá, že v daném případě žalobkyní označené pozemky nemohou vyvrátit ničím nenahraditelnou komunikační potřebu a skutečnost, že předmětná komunikace, nacházející se na pozemcích žalobkyně je jedinou přístupovou cestou k předmětné stavbě. Druhý žalobní bod je tak nedůvodný.
48. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní orgány nepostupovaly tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když se vůbec nezabývaly otázkou možné alternativní cesty. Zde soud odkazuje na str. 5 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvádí, že se jedná o jedinou přístupovou komunikaci k objektům ve východní části ostrova. Prvostupňový orgán se alternativami nezabýval, avšak prvostupňové i napadené rozhodnutí je nutno posuzovat jako jeden celek a žalovaný se s touto námitkou, byť stručně, vypořádal.
49. Tato skutečnost, s ohledem na nedůvodnost námitky v předchozím žalobním bodu, jež vyústila v závěr soudu, že je zde dána nutná komunikační potřeba, vedla soud k dalšímu dílčímu závěru, a sice, že nelze z tohoto důvodu přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí, což by soud považoval za výraz přepjatého formalismu.
50. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně znovu uvádí, že se jedná o soukromou cestu a nikoli o veřejnou účelovou komunikaci, což má dokládat i skutečnost, že si žadatel o umístění stavby vyžádal od právního předchůdce žalobkyně souhlas s užíváním části předmětných pozemků.
51. Ani této námitce soud nemohl přisvědčit. Účelem takové žádosti může být například snaha informovat vlastníka o budoucím využívání komunikace a neformální žádost o strpění tohoto využívání, byť by tato nebyla v dané situaci potřeba. Subjektivní vnímání režimu konkrétní komunikace či Žádost o souhlas s užíváním komunikace nesvědčí o jejím soukromoprávním charakteru. Skutečnost, že by jiné subjekty mohly předmětnou

komunikaci považovat za soukromou, nemá vliv na její faktický stav. Žalobní bod je nedůvodný.

52. *V pátém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že komunikace nesplňuje technické normy pro provoz těžké techniky. 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 povolení, nikoliv územního rozhodnutí (část B.8 - Zásady organizace stavby, písm. c). Městský soud v Praze souhlasí se žalovaným, že řešení této otázky připadá až na navazující stavební řízení o stavebním povolení. V územním rozhodnutí je předčasné se touto otázkou zabývat. Soud k tomu dodává, že v řízení ve fázi územního rozhodnutí nelze bez dalšího předvídat, zda bude ke stavbě využita těžká technika, a v důsledku toho aplikováno ust. § 25 zákona o pozemních komunikacích. I 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. Pátý žalobní bod je tak nedůvodný.
53. *V šestém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že by realizací stavby bylo nepříznivě ovlivněno okolí a byl ohrožen obecný zájem. Soud k této námitce konstatuje, že existencí ani realizací stavby nebude žalobce 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 předmětné komunikace. Samotná stavba po její realizaci nebude zdrojem prachu ani hluku s výjimkou občasných periodických zkoušek, jak žalovaný uvádí v napadeném rozhodnutí na straně 6. Lze dodat, 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. I tento žalobní bod soud shledal nedůvodným.
54. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
55. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 12. února 2019

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu