



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyně JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **Ing. V. S., MBA,**
bytem X,
zastoupen advokátkou Mgr. Kateřinou Turnhöfer,
sídlem Evropská 2758/11, 160 00 Praha 6,

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, IČ: 00064581,**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1,

za účasti osob
zúčastněných na řízení: 1) **D. M.,**
bytem Y,
2) **Ing. T. J.,**
bytem Z,
3) **Ing. R. K.,**
bytem Z,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2022, č. j. MHMP-145064/2022/O4/Lo

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“) ze dne 26. 1. 2022, č. j. MHMP-145064/2022/O4/Lo (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 21, odboru životního prostředí a dopravy (dále též „správní orgán 1. stupně“) ze dne 19. 8. 2021, č. j. UMCP21/12907/2021/OZPD/Tum, kterým byla deklarována neexistence veřejně přístupné účelové komunikace (dále též „rozhodnutí správního orgánu 1. stupně“).
2. Žalobce se žádostí ze dne 24. 6. 2021 domáhal vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), ve spojení s § 142 správního řádu. Správní orgán 1. stupně měl posoudit, zda se na pozemku parc. č. X, k. ú. X, zapsaném na LV č. X, druh pozemku ostatní plocha, druh využití zeleň (dále jen „předmětná parcela“), nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích (dále též „sporná cesta“).
3. Správní orgán 1. stupně dospěl k závěru, že nikoliv. Nebyl totiž naplněn jeden ze čtyř znaků, jež musí být pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace kumulativně splněny. Judikatura a zákon o pozemních komunikacích stanovují, že obecně jsou těmito znaky (i) existence zřetelné v terénu patrné cesty určené k užití vozidly a chodci pro účel dopravy (ii) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků; (iii) souhlas vlastníka pozemku k jeho obecnému užívání; a (iv) existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Právě poslední z nich však v případě sporné cesty splněn nebyl.
4. K prvním třem znakům správní orgán 1. stupně uvedl, že v daném případě existuje cesta stálá a patrná v terénu, zakreslená v mapovém podkladu a opatřená přechodem přes Šestajovický potok. Jedná se tedy nepochybně o cestu (pěšinu) dlouhodobě využívanou. Rovněž je zjevné, že ji může užívat kdokoli k obvyklým dopravním účelům (pěší spojení s autobusovou zastávkou Přímské náměstí), přičemž slouží zejména pro potřeby vlastníků přilehlých nemovitostí k přístupu ke komunikaci Malá Smidarská, eventuálně ke komunikacím navazujícím. Z charakteru sporné cesty a z dlouhodobosti jejího užívání lze usuzovat, že vlastníci pozemků, na nichž se sporná cesta nachází, její používání historicky neomezili ani nezakázali.
5. Co se týče posledního znaku, tj. nutné komunikační potřeby, správní orgán 1. stupně dovodil, že sporná cesta představuje toliko „zkratku“ či „cestu z pohodlí“ a že nutná komunikační potřeba zde není dána. Svůj závěr opřel o skutečnost, že k okolním nemovitostem lze zajistit srovnatelný přístup po veřejné cestě ve vlastnictví obce (pozemky parc. č. XY, parc. č. XZ, parc. č. YY, vše v k. ú. X, ve vlastnictví hlavního města Prahy se svěřenou správou městské části Klánovice) a ve vlastnictví soukromých osob (pozemky parc. č. YZ a ZZ, oba v k. ú. X) (celá cesta společně též „alternativní trasa“), přičemž tyto pozemky mají nepochybně charakter místních veřejných komunikací. Tato alternativní trasa je způsobilá plně nahradit spornou cestu, neboť jde o komunikaci udržovanou a upravenou jak pro chodce, tak i pro

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

automobilový provoz. Ačkoliv je alternativní trasa přes ulici V Koutku přibližně dvojnásobně delší, s ohledem na celkovou délku (cca 245 m oproti cca 115 m) nelze užívání cesty po veřejné komunikaci považovat za nepřiměřené oproti využívání zkrácené trasy. Vzhledem k výše uvedenému tak správní orgán 1. stupně rozhodl o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětné parcele.

6. V rámci prvostupňového správního řízení se městská část Klánovice vyjádřila podáním ze dne 6. 8. 2021, v němž mimo jiné uvedla, že: „MČ Praha – Klánovice, na základě žádosti vlastníka, zahájila v roce 2019 jednání ve věci úprav hranic pozemků, které by umožnily a zajistily dostatečný prostor pro budoucí propojení ulic Libčanská a Slavětínská novou komunikací, souběžnou s ulicí Slavětínskou a doplnění uličního systému Klánovic“ (dále též „plánovaná“ či „paralelní“ komunikace).
7. Proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně brojil žalobce odvoláním. Namítal především, že plány MČ Klánovice na budoucí výstavbu paralelní komunikace v blízkosti sporné cesty na pozemcích patřících veřejnoprávní korporaci samy o sobě dokládají její nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu.
8. Dne 26. 1. 2022 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. V něm se zcela ztotožnil se závěry správního orgánu 1. stupně, že zatímco první tři znaky vyžadované pro existenci veřejně přístupné komunikační cesty byly naplněny, nutná komunikační potřeba dostatečně prokázána nebyla. K námitce žalobce uvedl, že skutečnost, že se MČ Klánovice na svém území snaží vybudovat uliční síť na pozemcích v majetku veřejnoprávních korporací a nikoliv na pozemcích soukromých (fyzických) osob, je velmi chválné, avšak žádným způsobem to nedokládá konkrétní nutné komunikační potřeby ve vztahu ke sporné cestě.

Obsah žaloby

9. Žalobce předně namítá, že žalovaný nesprávně vyhodnotil nenaplnění nutné komunikační potřeby sporné cesty. Napadené rozhodnutí dle jeho názoru neobsahuje žádný hlubší přezkum dané problematiky a nikterak nezohledňuje jím citované naplňování veřejného zájmu.
10. K existenci nutné komunikační potřeby žalobce odkazuje na obsah správního spisu a uvádí, že správní orgán 1. stupně právě z důvodu komunikační nutnosti plánuje zřídit paralelní komunikaci (se stejnou obslužností obyvatel a objektivně stejným charakterem – má se jednat o chodník), přičemž již uzavřel s vlastníkem dotčeného pozemku Memorandum o spolupráci, jehož předmětem je řešení místně dotčených pozemků. Z uvedeného je dle žalobce možné logicky dovozovat nutnou potřebu sporné cesty a zároveň absenci potřeby budovat paralelní komunikaci souběžně se spornou cestou. Za účelem prokázání těchto skutečností navrhuje žalobce jako důkaz Urbanistické řešení Přímské náměstí „sever“ varianta č. 5 ze dne 6. 2. 2020.
11. Žalobce se dále vyjádřil k domnělé neurčitosti uživatelů autobusové zastávky Přímské náměstí, kterou měl žalovaný vnímat negativně. Dle žalobce je zjevné, že autobusy jsou užívané, jinak by příslušnou dopravní obslužnost Dopravní podnik hl. m. Prahy nezajišťoval. Rovněž je dle žalobce zjevné, že spornou cestu využívají k přístupu k uvedené autobusové zastávce lidé, kteří v dané lokalitě bydlí.
12. Žalobce dále namítá nebezpečnost plánované paralelní komunikace k uvedené autobusové zastávce. Má být totiž posunuta několik metrů východně za přirozeně navazující komunikaci „V Koutku“. Toto řešení plánuje nelogicky, pod pravým úhlem, zabočení za vysoký

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

neprůhledný plot, navíc v místě s plánovanou nevhodně úzkou komunikací, přičemž takové řešení cesty je dle žalobce i z obecných zásad bezpečnosti velmi nebezpečné.

13. Žalobce uzavírá, že žalovaný měl rozhodnout ve prospěch existence veřejně přístupné účelové komunikace a tím ji zachovat jak pro pěší pohyb, tak pro pohyb cyklistů.

Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Zopakoval, že v dané věci nebyly kumulativně naplněny všechny čtyři znaky vyžadované pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace, neboť zde chyběla nutná komunikační potřeba.
15. K námitce žalobce, že správní orgán 1. stupně plánuje poblíž sporné cesty zřídit paralelní komunikaci, což ve svém důsledku de facto prokazuje znak nutné komunikační potřeby ve vztahu ke sporné cestě, uvedl žalovaný následující. Tvrzení žalobce jsou zcela mylná, neboť správní orgán 1. stupně, jakožto silniční správní úřad, žádné pozemní komunikace nezřizuje a ani neuzavírá za tímto účelem žádné smlouvy. Pokud se obec jako územní samosprávný celek na svých pozemcích snaží (výhledově) vybudovat síť pozemních komunikací, není na tom nic špatného a nikterak to nedokládá nutnou komunikační potřebu sporné cesty.
16. Dále se žalovaný vyjádřil k námitkám žalobce týkajícím se bezpečnosti plánované paralelní komunikace tak, že nemají žádnou souvislost s projednávanou věcí.
17. Žalovaný shrnuje, že není žádný důvod omezovat vlastnictví soukromých osob, když existuje alternativní komunikace k zastávce MHD (lhostejno zda pro neurčitý či zcela určitý okruh osob) nacházející se ve vlastnictví obce.

Replika žalobce

18. V replice k vyjádření žalovaného žalobce kritizuje plánované zřízení paralelní komunikace a poukazuje na její nadbytečnost vzhledem k existenci „aktuálně funkční a využívané veřejně přístupné komunikace“ (sporné cesty). Uvádí, že plánovaná alternativa povede ke zkomplikování dopravní obslužnosti, bezpečnosti obyvatel a majetkové nevýhodnosti.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

19. Osoby zúčastněné na řízení (vlastníci předmětné parcely) uvedly, že ze strany žalobce je patrné zásadní nepochopení podmínek pro vznik a existenci veřejně přístupných účelových komunikací, zejména pak nepochopení pojmového znaku nutné komunikační potřeby, kterému žalobce chybně přisuzuje zcela jiný význam než zákonodárce a judikatura. Osoby zúčastněné na řízení poukazují na novou argumentaci žalobce, v rámci níž žalobce nutnou komunikační potřebu odvozuje od skutečnosti, že silniční správní úřad plánuje v budoucnu zřídit novou komunikaci na základě uzavřeného Memoranda o spolupráci s vlastníky pozemku v blízkosti sporné cesty.
20. Osoby zúčastněné na řízení odkazují na § 142 odst. 1 správního řádu a podotýkají, že v řízení o určení právního vztahu rozhoduje správní orgán o existenci či neexistenci právního vztahu, konkrétně pak o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán tedy nerozhoduje o vztahu, který má nastat teprve v budoucnu. Úvahy žalobce jsou tak v tomto kontextu nesprávné a liché.
21. V závěru podání zdůrazňují ustanovení čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) týkající se ochrany vlastnického práva a připomínají, že je nutné při jeho omezování postupovat v souladu s principem proporcionality a existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

Replika žalobce k vyjádření osob zúčastněných na řízení

22. Na vyjádření osob zúčastněných na řízení žalobce reagoval podáním, v němž uvedl, že pozemní komunikaci nelze posuzovat pouze ve vztahu k silničním motorovým vozidlům, ale i k jiným vozidlům a chodcům. Má za to, že bezpečnost je jedním z kritérií, které je třeba při zkoumání nutné komunikační potřeby brát v potaz, a odkázal na rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil „komunikační nutnost“ proto, že šlo „o jedinou bezpečnou pěší cestu“.
23. Žalobce zdůrazňuje, že nutná komunikační potřeba existuje i u cesty, která má alternativu, nicméně ta je pro některé uživatele (zejména pro chodce se speciálním zřetelem k důchodcům a dětem a pro cyklisty) méně vhodná, méně bezpečná, případně méně pohodlná. Upozorňuje, že žalovaný měl posuzovat též bezpečnost alternativní cesty.
24. Ohledně argumentace osob zúčastněných na řízení týkající se ochrany vlastnického práva dle LZPS odvětil, že ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, bod 23, Nejvyšší správní soud uvádí nutnost provedení testu proporcionality mezi nutnou komunikační potřebou a nezasahováním do soukromého vlastnictví, přičemž existence veřejné účelové komunikace představuje za předpokladu naplnění příslušných definičních znaků právem aprobovaný zásah do vlastnického práva. Žalobce uvádí, že osoby zúčastněné na řízení nabyly předmětný pozemek teprve nedávno, a to za výrazně nižší než tržní cenu s ohledem na existenci sporné cesty. Existenci sporné cesty se dle žalobce nyní brání s možnou spekulací na cenové zhodnocení pozemků.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i z moci úřední.
26. Soud rozhodl bez jednání, neboť účastníci s tímto souhlasili v intencích § 51 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení žaloby soudem

27. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejích definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na nějakém správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:
 - i. jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
 - ii. tato cesta 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 ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

- iii. vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku [viz např. náleze ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9), bod 33];
 - iv. je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).
28. Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná (souhrnně např. rozsudek ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14-17).
29. V nyní projednávané věci je sporná poslední podmínka, tedy nutná komunikační potřeba. Oba správní orgány totiž vyhodnotily, že existující alternativní trasa přes ulici V Koutku je způsobila plně nahradit spornou cestu.
30. Soud je při přezkumu správních rozhodnutí vázán uplatněnými žalobními body. V této souvislosti je nezbytné předestlat, že žalobce obsáhle brojí proti nebezpečnosti, nákladnosti a zbytečnosti plánované paralelní cesty, nijak konkrétně se však nevyjadřuje ke stávající alternativní trase přes ulici V Koutku.
31. Při posuzování nutné komunikační potřeby nelze brát v potaz plánovanou výstavbu alternativních komunikací (v tomto případě paralelní komunikaci), které v budoucnosti mohou, ale nemusí být realizovány. Alternativní cesta musí v době, kdy je existence účelové cesty zkoumána, skutečně existovat. Námitky žalobce proti plánované paralelní cestě (zejména její nevhodnost, nebezpečnost, nákladnost a zbytečnost) se tak mívají s předmětem řízení. Soud proto neprovedl ani žalobcem navrhovaný důkaz k prokázání budoucích plánů paralelní cesty Urbanistické řešení Přímské náměstí „sever“ varianta č. 5 ze dne 6. 2. 2020 s ohledem na jeho nadbytečnost.
32. Soud nepřisvědčil ani námice žalobce, že již ze skutečnosti, že je paralelní cesta plánována, lze dovodit nezbytnost sporné cesty. Vždy je totiž třeba tuto nezbytnost zkoumat ve vztahu k existujícím alternativním cestám.
33. Soud konstatuje, že odůvodnění vhodnosti alternativní trasy přes ulici v Koutku je v prvostupňovém rozhodnutí poměrně stručné. Je z něj však seznatelné, z jakých důvodů považoval správní orgán I. stupně přístup po alternativní trase za srovnatelný. Jak již soud uvedl výše, správní orgán I. stupně konstatoval, že alternativní cesta je sice přibližně dvojnásobně dlouhá, celkový rozdíl je však pouze cca 130 m. Dále uvedl, že se jedná o komunikaci kvalitativně vyšší třídy, neboť jde o komunikaci udržovanou a upravenou pro chodce i automobilový provoz. Proti těmto závěrům žalobce v podané žalobě nebrojí, neboť se soustředí na nevýhody plánované paralelní cesty. Za řádně uplatněný žalobní bod přitom nelze považovat odkaz na předchozí vyjádření, která jsou obsažena ve spisu vedeném ke správnímu řízení. Soud však přesto uvádí, že ani v odvolání žalobce žádné konkrétní námitky vůči alternativní trase neuplatnil. Soud při tom není oprávněn za žalobce konkrétní námitky domýšlet.
34. Žalobce v reakci na vyjádření osob zúčastněných na řízení obecně poukázal na nezbytnost bezpečnosti alternativní cesty pro chodce (s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména pak rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56), avšak nijak nezpochybil bezpečnost správními orgány posuzované alternativní trasy, nýbrž toliko bezpečnost trasy plánované. Ta přitom v nyní projednávané věci není relevantní.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

35. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že žalovaný negativně vnímal neurčitost uživatelů zastávky MHD Přímské náměstí. Žalovaný naopak na str. 5 napadeného rozhodnutí konstatoval, že námitka ohledně (ne)určitosti uživatelů zastávky je zcela irelevantní, neboť pokud existuje odpovídající alternativní komunikace, je třeba ji upřednostnit před užitím soukromého pozemku a je lhostejno, jestli bude okruh uživatelů přesně vymezen, nebo bude neurčitý.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Ze shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.
37. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, který byl plně úspěšný, soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, proto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. rovněž nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 30. leden 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.