



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Ing. V. S., MBA**, zastoupený Mgr. Kateřinou Turnhöfer, LL.M., advokátkou se sídlem Evropská 11, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. A. H.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2023, č. j. MHMP-759809/2023/O4/Sti, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2024, č. j. 14 A 108/2023-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se domáhal určení, že na pozemku parc. č. XA, k. ú. K., spoluvlastněném osobou zúčastněnou na řízení, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace (všechny pozemky dále uváděny bez k. ú.). Úřad městské části Praha 21, odbor životního prostředí a dopravy, rozhodl dne 3. 2. 2023, že na pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází (dále „silniční úřad“ a „prvoinstanční rozhodnutí“).

[2] Silniční úřad po provedeném dokazování dospěl k závěru, že na místě historicky (minimálně od roku 2006) existovala dlouhodobě využívaná pěšina, jež sloužila jako pěší přístup do Klánovického lesa. Současně však konstatoval, že trasování pěšiny se v čase proměňovalo s měnící se okolní zástavbou, přičemž do stopy vedoucí pozemkem parc.

č. XA se dostala nejdříve v roce 2018, prokazatelně až v roce 2020. První znak účelové komunikace, tj. stálost a patrnost v terénu, tudíž silniční úřad nepovažoval za beze zbytku naplněný.

[3] Za splnění považoval silniční úřad naopak druhé kritérium, tj. to, že komunikace spojuje nemovitosti navzájem, resp. že slouží pro přístup na lesní pozemky.

[4] Naplněno však podle silničního úřadu nebylo třetí kritérium. Silniční úřad neshledal, že by vlastníci pozemku vyslovili souhlas s jeho veřejným užíváním. Po jeho nabytí v roce 2019 uvedli jednoznačně přesný opak. Vzhledem k tomu, že k usazení pěšiny na pozemku parc. č. XA došlo zhruba v době před prodejem pozemku, podle silničního úřadu neuplynula dostatečně dlouhá doba na to, aby mohl být dovozován konkludentní souhlas s veřejným užíváním.

[5] Silniční úřad dále shledal, že nebyla dána ani nutná komunikační potřeba. Pěšina má podle něj charakter „zkratky“ či „cesty z pohodlí“. Ke všem nemovitostem i do Klánovického lesa se lze dostat po alternativních cestách, jež jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi se zpevněným povrchem. Tyto komunikace jsou udržované jak pro chodce, tak pro automobilový provoz, jehož intenzita je nicméně v lokalitě velmi nízká. Přístup alternativními cestami tak vykazuje vyšší kvality. Všechny zmiňované komunikace se navíc nachází v rovině. Při znepřístupnění zkratky dojde k prodloužení cesty do lesa nanejvýš o 250 m. Přitom právě k procházkám do lesa, tj. k rekreaci, posuzovaná cesta podle silničního úřadu slouží. S ohledem na rozsah potenciálního zásahu do majetkových práv vlastníků pozemku parc. č. XA je tudíž podle silničního úřadu ospravedlnitelné, prodlouží-li se přístup do lesa o vzdálenost odpovídající přibližně 4 minutám pěší chůze.

[6] Prvoinstanční rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, kterému žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím „nevyhověl“ a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí.

[7] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále „napadené rozhodnutí“ a „městský soud“), který ji zamítl.

[8] Městský soud označil za nedůvodnou námitku žalobce, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Podotkl sice na jednu stranu, že napadené rozhodnutí je na samé hranici přezkoumatelnosti, neboť neobsahuje prakticky žádné odůvodnění a sestává spíše ze série holých konstatování. Na stranu druhou nicméně podle městského soudu lze přes absenci argumentace dovodit, že se žalovaný ztotožnil se závěry silničního úřadu. Prvoinstanční rozhodnutí bylo podle městského soudu odůvodněno srozumitelně a dostatečně. Protože na rozhodnutí obou stupňů je potřeba nahlížet jako na jeden celek, správní rozhodnutí nejsou touto optikou nepřezkoumatelná. Žalovaný odvolací námitky neignoroval, zmínil je a odmítl.

[9] Městský soud nepřisvědčil argumentaci žalobce, který rozporoval posouzení naplnění prvního znaku účelové komunikace. Podle městského soudu silniční úřad nezpochybňoval existenci sporné cesty, ale pouze její umístění přesně na pozemku parc. č. XA. Aproboval pak závěr silničního úřadu, resp. žalovaného (dále společně také jako „správní orgány“), že z předložených mapových podkladů nevyplývá, že by před rokem

pokračování

2018 cesta byla vedena tímto pozemkem. Podle leteckých snímků cesta vedla šikmo jihovýchodním směrem převážně přes sousední pozemek parc. č. XB.

[10] Současně se městský soud neztotožnil s žalobcem v tom, že by závěry správních orgánů ohledně neexistence nutné komunikační potřeby byly v rozporu s judikaturou. Konstatoval, že silniční úřad postupoval v souladu s požadavky vymezenými NSS v rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, na který žalobce výslovně odkazoval. Prvoinstanční rozhodnutí dostatečně hodnotilo kvalitu alternativních cest a otázku, proč v důsledku neexistence cesty přes pozemek parc. č. XA nedojde k nadměrnému omezení uživatelů. Městský soud přisvědčil závěrům správních orgánů ohledně existence alternativních přístupů do lesa z přilehlých ulic a toho, že sporovaná cesta byla skutečně pouhou zkratkou. Aproboval rovněž způsob, jakým silniční úřad poměřil zjištěné okolnosti s případným zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemku při deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace. Ostatní závěry vyslovené městským soudem nejsou pro posouzení věci podstatné, proto je NSS ani nerekapituluje.

II. Argumentace účastníků řízení

[11] Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále „stěžovatel“) proti rozsudku městského soudu (dále „napadený rozsudek“) z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě rozporoval správnost závěru správních orgánů, že sporná cesta nenaplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Napadený rozsudek označil za přepjatě formalistický na úkor věcné podstaty. Podle stěžovatele se městský soud příliš úzce zaměřil pouze na čtyři základní znaky obecně charakteristické pro veřejnou cestu, aniž by uplatnil test proporcionality a bral v potaz další aspekty, např. charakter daného území a ochranu jeho obyvatel. Odkázal opět na rozsudek NSS č. j. 10 As 99/2022-56 s tím, že NSS v něm měl pro podobné případy požadovat užití testu proporcionality.

[13] Podle stěžovatele je posuzování naplnění čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace do velké míry závislé na subjektivním pocitu hodnotícího. V řešeném případě se jedná o dlouhodobě zavedenou komunikaci pro chodce sloužící jako součást uliční sítě, nikoli pouhou zkratkou. Napadený rozsudek nehodnotil veřejný zájem na existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

[14] Napadený rozsudek stěžovatel dále označil za překvapivý ve smyslu rozsudku NSS ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005-83. Pozastavoval se nad tím, že ho městský soud před vyhlášením rozsudku nijak nepoučil o tom, že hodlá rozhodnout v jeho neprospěch, nesdělil své stanovisko k jednotlivým žalobním bodům, ani jinak nenaznačil, že by měl na věc odlišný právní pohled než stěžovatel.

[15] Stěžovatel dále namítl, že městský soud zcela ignoroval, že spoluvlastníci pozemku parc. č. XA (osoba zúčastněná na řízení s manželkou) byli srozuměni s charakterem pozemku jako logické součásti uliční sítě, jak je patrné z kupní smlouvy.

[16] Závěr městského soudu, že k ustálení sporné cesty došlo až v roce 2018, označil stěžovatel za nepravdivý. Konstatoval, že cesta v daném místě jako spojnice existuje desítky let. Vedení alternativního přístupu po komunikaci Šlechtitelská činí tuto alternativu zjevně nevýhodnou. Jedná se totiž o pátevní komunikaci sloužící motorovým vozidlům, která je nebezpečná, postrádá chodník pro pěši a dochází na ní k překračování povolené rychlosti.

[17] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Veřejně přístupná účelová komunikace podle konstantní judikatury vzniká ze zákona, jsou-li kumulativně naplněny čtyři znaky. Komunikace a) musí být stálá a patrná v terénu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), b) musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), c) musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním, a konečně d) musí naplňovat nutnou komunikační potřebu (např. náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48).

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou překvapivostí napadeného rozsudku. Tato kasační námitka není důvodná. V řízení o stěžovatelově žalobě městský soud z odlišného posouzení právních otázek nevycházel. Nelze proto hovořit o tom, že by účastníky se svým odchylným právním názorem opomenul seznámit. Už napadeným rozhodnutím aprobevované prvoinstanční rozhodnutí bylo postaveno na individuálním hodnocení naplnění čtyř zákonných a judikaturou dovozených znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Městský soud se nijak neodchýlil od právního posouzení předkládaného v rozhodnutích správních orgánů, ani nerozporoval správnost relevantních skutkových zjištění, ale naopak je označil za správná. Neplatí tudíž, že by s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci, a především uplatněné žalobní body, byl napadený rozsudek překvapivý (k tomu např. stěžovatelem zmiňovaný náleze Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, či z poslední doby také náleze ze dne 11. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 1472/23, část Va). Směrem k nenaplnění jednotlivých znaků ostatně vedl svou argumentaci sám stěžovatel už v řízení před městským soudem.

[22] Stěžovatel dále s odkazem na rozsudek NSS č. j. 10 As 99/2022-56 namítal, že judikatura v podobných situacích ukládá správním orgánům provádět test proporcionality. Jeho nevyužití v napadeném rozsudku označil za zarážející.

[23] K uvedenému je potřeba zdůraznit, že přímo ve stěžovatelem odkazovaném judikátu v pasáži nadepsané „*K neprovedení testu proporcionality*“ Nejvyšší správní soud srozumitelně vyjádřil přesný opak. Konkrétně uvedl, že „*existence nutné komunikační potřeby je jednou*

pokračování

z podmínek proporcionality (přiměřenosti) omezení soukromého vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jinak řečeno, aby bylo omezení soukromého vlastnictví existencí veřejně přístupné účelové komunikace přiměřené („proporcionální“), musí (společně se zbylými třemi definičními znaky) existovat nutná komunikační potřeba. Jsou-li všechny čtyři definiční znaky naplněny, je omezení vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací „proporcionální“. Správní orgány ani krajské soudy tedy nemusí výslovně provádět jakýkoli test proporcionality, neboť obecný požadavek na přiměřenost zásahu do vlastnického práva je obsažen již v posouzení definičních znaků.“ Stěžovatelova námitka je tudíž nedůvodná.

[24] Stěžovatel brojil také proti posouzení naplnění čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace. V obecné rovině konstatoval, že *nutná komunikační potřeba* je výrazně arbitrárním pojmem, jehož posouzení do velké míry závisí na subjektivním pocitu hodnotícího. Sporná cesta je podle stěžovatele jako součást uliční sítě dlouhodobě užívanou trasou pro chodce, již není vhodné označovat za zkratku. Městský soud se měl dopustit přepjatého formalismu, když příliš lpěl na řadě formálních kritérií a nezohlednil, že cesta je celá desetiletí fakticky využívána chodci. Navrhovaná alternativní komunikace nemá uváděnou délku, přičemž její nutné vedení mj. po ulici Šlechtitelská je nevýhodnou alternativou, protože jde o nebezpečnou páteřní komunikaci, na níž je často překračována povolená rychlost a chybí chodník pro pěší.

[25] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit žádné z těchto úvah. Lpění na nezbytnosti existence nutné komunikační potřeby není v žádném případě přepjatým formalismem. Jde naopak o stěžejní předpoklad ústavnosti nuceného omezení základních práv vlastníka, jímž vznik veřejně přístupné účelové komunikace na jeho pozemku bezpochyby je. Toto východisko přehledně vyjádřil už Ústavní soud v bodě 34 svého nálezu dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, když souhlasil s NSS v tom, „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.*“

[26] Konstantní judikatura NSS, inspirována už prvorepublikovou rozhodovací činností, poměrně detailně vymezila okruh otázek, jimiž je potřeba se zabývat při posuzování naplnění kritéria existence nutné komunikační potřeby. Ke konstatování absence nutné komunikační potřeby nepostačí pouhá existence alternativní cesty. Musí být současně porovnávány i další skutečnosti, například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v lokalitě, schůdnost či sjízdnost v různých povětrnostních podmínkách a ročních obdobích, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech (např. rozsudky NSS ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022-60, body 37-39, či ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76). Uvedené je potřeba zkoumat nejen ve vztahu k motorovým vozidlům, ale také cyklistům či chodcům (viz již citovaný rozsudek NSS č. j. 10 As 99/2022-56, body 27-31).

[27] Těmto kritériím nicméně posouzení předkládané správními orgány, jež městský soud aproboval, plně dostojí. Prvoinstanční správní orgán zřetelně konstatoval a doložil,

že k nemovitostem v dané lokalitě i do lesa samotného existuje přístup po veřejných komunikacích Přímské náměstí, V Koutku, Mechovka a Utěšilova, případně Přímské náměstí, Šlechtitelská, Vodojemská a Srnečkova. Zabýval se rovněž kvalitou těchto komunikací v porovnání se spornou cestou, přičemž uvedl, že se jedná o zpevněné, osvětlené komunikace upravené jak pro chodce, tak i pro automobilový provoz, který je na těchto komunikacích velmi mírný. Prodloužení trasy při případném zneprístupnění sporné cesty správní orgány správně posuzovaly v kontextu její dosavadní funkce coby přístupu sloužícího chodcům pro rekreaci v přilehlém lese.

[28] Tvrzení stran odlišné délky, vytíženosti a nebezpečnosti alternativní cesty vedené částečně komunikací Šlechtitelská stěžovatel nijak nedoložil, především jej však neuvedl v řízení před městským soudem. S ohledem na vázanost žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) se městský soud touto problematikou nemohl zabývat, a proto tak nyní nemůže učinit ani Nejvyšší správní soud (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Totéž platí o námitce nezbytnosti zkoumat veřejný zájem na existenci veřejně přístupné účelové komunikace, jakož i ohledně doby ustálení trasy sporné cesty a námitce, že osoba zúčastněná na řízení coby spoluvlastník pozemku parc. č. XA byla při jeho koupi srozuměna s charakterem pozemku jako logické součásti uliční sítě.

[29] Závěrem NSS připomíná, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází výlučně za předpokladu kumulativního naplnění všech čtyř zákonných a judikaturou dovozených znaků. Stěžovatel tak nemohl v řízení před správními soudy být úspěšný už jen proto, že dostatečně nezpochybňoval úvahy správních orgánů ohledně nenaplnění třetího znaku – existence souhlasu vlastníka s veřejným užíváním.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Městský soud rozhodnou právní otázku posoudil správně, stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[32] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

2 As 94/2024 - 33

V Brně dne 19. února 2025

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u