



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **Městská část Praha – Petrovice**
sídlem Edisonova 429/28, 109 00 Praha 10
zastoupena JUDr. Emilem Flegelem, advokátem,
sídlem K chaloupkám 2, 106 00 Praha 10

proti

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

za účasti: 1) **V. S.**
bytem X
zastoupena zmocněncem Va. Sa.,
bytem X

2) **Městská část Praha 11**
sídlem Ocelíkova 672/1, 149 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru pozemních komunikací a drah, ze dne 17. 2. 2025, č. j. MHMP 140135/2025, sp. zn. S-MHMP 2054578/2024,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně ani žalovaný **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Předmět věci

1. Městská část Praha – Petrovice (dále jen „žalobkyně“) podala dne 18. 10. 2022 k Úřadu městské části Praha 15, odboru dopravy (dále jen „*prvostupňový orgán*“) žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění do 30. 6. 2023 (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“), kterým se domáhala určení v řízení podle ustanovení § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění do 30. 6. 2025 (dále jen „*správní řád*“), že se na pozemcích p. č. 510/1, 568/1, 568/2, 580/10 a 580/11 v k. ú. Petrovice nachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále také „*cesta*“ nebo „*posuzovaná komunikace*“) ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
2. Prvostupňový orgán ve věci meritorně rozhodnul dne 16. 10. 2024, pod č. j. ÚMČ P15 56142/2024/OD/Vji (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) tak, že na části pozemků p. č. 510/1, 568/1, 568/2, 580/10 s 580/11 v k. ú. Petrovice, se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (ve znění do 31. 12. 2024). Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala, o odvolání rozhodl Magistrát hlavního města Prahy, odbor pozemních komunikací a drah (dále jen „žalovaný“), rozhodnutím ze dne 17. 2. 2025, č. j. MHMP 140135/2025, ve znění opravného usnesení ze dne 4. 6. 2025, č. j. MHMP 641835/2025 (dále společně jen „*napadené rozhodnutí*“) tak, že odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Předmětem tohoto soudního řízení je posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.

II. Prvostupňové rozhodnutí

3. Prvostupňový orgán shrnul dosavadní průběh řízení. S ohledem na hospodárnost nenařídil ústní jednání ani ohledání dotčených pozemků, ve spise totiž podle něj byla založena řada listinných důkazů umožňujících zjistit skutkový stav věci. Uvedl, že žalobkyně svou aktivní legitimaci k podání žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu dovozuje ze svého postavení městské části, která tímto postupem naplňuje své povinnosti ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění do 28. 2. 2025 (dále jen „*zákon o hlavním městě Praze*“). S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, č. 4377/2022 Sb. NSS, *obec Hrazany*, prvostupňový orgán shledal, že žalobkyně prokázala nezbytnost autoritativního posouzení otázky existence veřejné cesty pro uplatnění práv v rámci své samostatné působnosti ve svém územním obvodu. Dále přistoupil k posouzení jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Předně přitom konstatoval, že účelová komunikace vzniká *ex lege* naplněním zákonných znaků, pro její vznik není rozhodný zápis v katastru nemovitostí.
4. K **patrnosti cesty v terénu** shledal tento znak za prokázaný. Vycházejí z kontrolního šetření ze dne 21. 10. 2022, č. j. ÚMČ P15 52829/2020/OD/Vji (dále jen „*kontrolní šetření*“) a jeho fotodokumentace shledal, že jde o nezpevněnou vyšlapanou cestu, která je podle ortofoto snímků ve spise na daném místě zachycena již v roce 1996, do současnosti má stejný průběh, je tedy využívána dlouhodobě.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

5. K **dopravnímu účelu** ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích také tento znak měl za naplněný. Cesta evidentně slouží k propojení pozemků s ostatními pozemními komunikacemi, kdy se jedná o dopravní spojnici mezi Městskou částí Praha – Petrovice a Městskou částí Praha 11. Cesta je současně vedena jako trasa pro cyklistickou dopravu. Cesta sice primárně neslouží vlastníkům nemovitostí k přístupu na pozemek, ten je totiž zajištěn z ulic Euklidova a Výstavní, může však být užívána širokou veřejností, protože u cest ve vlastnictví veřejnoprávní korporace se předpokládá veřejné užívání. Neztotožnil se sice s argumentací, že cesta slouží jako komunikační spojnice dotčených pozemků, účelová komunikace na těchto pozemcích však může existovat a plnit svou roli i bez deklarace veřejné účelové komunikace.
6. K **obecnému užívání se souhlasem vlastníka** s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Českých Budějovicích měl prvostupňový orgán také tento znak za prokázáný. Z ortofoto snímků ve spise vyplývá, že cesta je užívána minimálně od roku 1996. Do zahájení správního řízení prvostupňovému orgánu nebylo známo, že by současní či minulí vlastníci projevíli nesouhlas s veřejným užíváním cesty, ač je od roku 1996 užívána ke stejnému dopravnímu účelu pro pěší a cyklisty.
7. Za nenaplněný však prvostupňový orgán považoval znak **nutné komunikační potřeby** mezi městskými částmi Praha – Petrovice a Praha 11, která musí být v případě posuzované cesty prokázána ve vztahu k pěším a cyklistům.
8. Předně se vyjádřil k cyklistům. Žalobkyně se v žádosti opírala především o kritérium bezpečnosti. Prvostupňový orgán k tomu připomněl, že podle ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění do 31. 10. 2024 (dále jen „zákon o silničním provozu“) je cyklista povinen užít jízdní nebo vyhrazený pruh pro cyklisty, příp. stezku nebo prostor pro cyklisty. Na místní komunikaci I. třídy Výstavní přitom vyhrazený pruh pro cyklisty zřízen je. To, že se cyklista může bezpečněji cítit na cestě, než ve vyhrazeném pruhu považoval za pouhé subjektivní hodnocení. K prokázání nutné komunikační potřeby pro cyklisty nepostačuje vyznačení cyklotrasy, neboť není stanovena dopravním značením, jde o pouhou možnost a platí povinnost z výše citovaného ustanovení. Ve směru od Městské části Praha 11 poté vyhrazený jízdní pruh pro cyklisty není, v tomto směru je však pro cyklisty složité se na posuzovanou cestu napojit, proto je bezpečnější, vhodnější a rychlejší v tomto směru využít spíše místní komunikaci. Pro cyklisty tak existuje jiná alternativa přes místní komunikaci I. třídy v ulici Výstavní, ve směru na Městskou část Praha 11 jde navíc o jedinou zákonnou možnou variantu.
9. Pokud jde o chodce, předně prvostupňový orgán uvedl, že neexistuje zákonná povinnost propojovat obce chodníkem, natož aby taková povinnost existovala v rámci jedné obce. Deklarace veřejně přístupné účelové komunikace není ideálním prostředkem, protože ne každá veřejností užívaná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací; na rozdíl od ní chodník zůstává i pokud není veřejností dostatečně užíván. Nic obci nebrání v tom chodník vybudovat a zasadit ho do sítě místních komunikací. Městské části Praha 11 a Petrovice jsou propojeny místní komunikací bez chodníku, obě městské části jsou však propojeny autobusovou dopravou. Autobusové zastávky od sebe dělí cca 1 km, kdy cesta je pro chodce evidentně poměrně vzdálená a méně komfortní než městská hromadná doprava. Kontrolní šetření probíhalo v létě, kdy cesta nebyla např. zasněžená nebo zablácená. Celoročně ji chodci nelze využívat, může být i nebezpečná. Cesta je spíše užívána na procházky a

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

odpočinek, než z důvodu nutné a nenahraditelné komunikační potřeby, kterou naplňuje městská hromadná doprava.

10. Nebyl tedy prokázán veřejný zájem a nutná komunikační potřeba na deklaraci cesty a vzniku práva obecného užívání komunikace. Pokud cesta jako jediná možná nevede k veřejnosti významnému cíli, musí s ohledem na proporcionalitu zájmů zájem veřejnosti ustoupit ve prospěch soukromého zájmu vlastníků nemovitostí s cestou. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 – 59, žádost nezamítnul, ale rozhodl, že se o účelovou komunikaci nejedná.

III. Napadené rozhodnutí

11. Žalovaný po rekapitulaci správního řízení vyslovil souhlas s tím, že byl prokázán znak v podobě existence cesty. K zákonnému dopravnímu účelu však konstatoval, že závěr prvostupňového orgánu je zpochybnitelný, když V. S. uvedla, že za den projde po pozemku 19 lidí, z toho 15 na procházku či se psem. Ohledně souhlasu vlastníka s obecným užíváním žalovaný souhlasil s prvostupňovým orgánem stran odkazované judikatury, došel však k opačnému závěru. Souhlasil s názorem prvostupňového orgánu vysloveným u hlediska nutné komunikační potřeby s tím, že nebyl prokázán veřejný zájem na deklaraci cesty na dotčených pozemcích, přičemž pro nenaplnění tohoto znaku nelze deklarovat veřejně přístupnou účelovou dokumentaci. K tomu zopakoval argumentaci ke znaku nutné komunikační potřeby z prvostupňového rozhodnutí; nad rámec toho doplnil, že V. S. uvedla, že část pozemku je nepevněná, zcela rozbitá, plná výmolů, kamení a kořenů.
12. Žalovaný dále konstatoval, že s ohledem na ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu musí žadatel prokázat nezbytnost navrhovaného rozhodnutí k uplatnění jeho subjektivních práv, kdy bez požadovaného rozhodnutí není možné činit následné právní kroky. Ač § 142 odst. 1 správního řádu vyžaduje nezbytnost deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele, žalobkyně svou žádost odůvodnila svými povinnostmi. Z práva územního celku na samosprávu však lze těžko odvodit prokázání nezbytnosti požadovaného deklaratorního rozhodnutí k uplatnění jeho práv. Městská část je povinna pečovat o potřeby svých občanů, v tomto případě však vystupuje proti zájmům vlastníků cesty. Konstatoval, že deklaratorní rozhodnutí má být zejména podkladem pro následné konkrétní kroky k ochraně subjektivních práv žadatele, účel vydání deklaratorního rozhodnutí přitom musí být jasně pojmenován a musí být právně uskutečnitelný. Musí být zřejmé, že práva žadateli svědčí a musí být zřejmé, že k následných kroků nelze dosáhnout jinak než požadovaným rozhodnutím. Z písemných podání žalobkyně se však nepodává, k jakému dalšímu účelu mělo deklaratorní rozhodnutí sloužit a jaké další kroky měla žalobkyně v úmyslu.
13. Žalovaný proto potvrdil prvostupňové rozhodnutí s tím, že cesta nenaplňuje zákonný dopravní účel, když slouží k procházkám omezeného počtu lidí. Nebylo naplněno hledisko souhlasu vlastníka s obecným užíváním, když pozemek používala jen omezená skupina osob. Připomněl, že v pochybnostech o existenci souhlasu je třeba vždy rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, přičemž faktická veřejná přístupnost k závěru o existenci účelové veřejné komunikace nestačí. Shrnul, že cesta nenaplňuje nutnou komunikační potřebu pro pěší ani pro cyklisty, což je také důvodem, pro který nelze deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Vlastnické právo vlastníků cesty nelze omezit vznikem cesty na jejich pozemku z pohodlí. K tomu zopakoval důvody vylučující nutnou komunikační potřebu u chodců a cyklistů z prvostupňového rozhodnutí. Důvodem pro potvrzení prvostupňového rozhodnutí potom byly také skutečnosti, že žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

neprokázala nutnost existence požadovaného právního vztahu k uplatnění jeho práv a že neprokázal konkrétní kroky, pro které mělo být deklaratorní rozhodnutí podkladem (tj. nepojmenoval účel deklaratorního rozhodnutí a neprokázal, že tohoto účelu nelze dosáhnout jinak).

14. Závěrem odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, s tím, že rozhodnutí, které přesně nevymezení průběh účelové komunikace, jejíž existenci deklaruje, neslouží právní jistotě protože nebrání budoucím sporů ohledně rozsahu práv a povinností spojených s užíváním této komunikace a nemůže tudíž představovat překážku věci rozhodnuté. Výrok rozhodnutí vydaného podle § 142 odst. 1 správního řádu musí být určitý, srozumitelný a konkrétní stran situování, parametrů a pozemků, po kterých účelová komunikace vede. Návrh žalobkyně neodpovídá takové nutné konkretizaci pozemků a průběhu účelové komunikace ve smyslu výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

IV. Žaloba

15. Žalobkyně v žalobě požadovala, aby městský soud prvostupňové i napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Shrnula dosavadní vývoj řízení a označila osoby zúčastněné na řízení – v této souvislosti dodala, že v průběhu řízení jednal prvostupňový orgán i žalovaný pouze s žalobkyní jakožto jediným účastníkem řízení.
16. Předně namítala, že z napadeného rozhodnutí nelze vyčíst, kdy bylo vydáno; v této vadě spatřovala nicotnost napadeného rozhodnutí.
17. Poté uvedla tři žalobní body:

1. Nezjištění skutečného stavu věci

18. Žalobkyně předně namítala, že prvostupňový orgán odmítl návrh na provedení ústního jednání a provedení důkazu ohledáním účelové komunikace. Tím však podle žalobkyně prvostupňový orgán a v návaznosti na něj ani žalovaný nezjistili skutečný stav věci bez důvodných pochybností ve smyslu § 3 správního řádu.

2. Nesprávné posouzení právního zájmu žalobkyně na vydání deklaratorního rozhodnutí

19. Žalobkyně se dále ohradila proti názoru žalovaného stran aktivní legitimace žalobkyně k podání návrhu na vydání rozhodnutí. S odkazem na své dřívější vyjádření v této věci dovodila, že podání žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu představuje její ústavně zaručené právo na samosprávu. Citovala prvostupňový orgán, který její aktivní legitimaci uznal. Žalovaný argumentoval tím, že žalobkyně jedná proti zájmu svých občanů – pomíjí však, že žalobkyně jedná ve prospěch těch občanů, kteří cestu každodenně užívají ke své komunikační potřebě.
20. Žalovaný vyložil úpravu § 142 odst. 1 správního řádu příliš úzce. O deklaraci existence účelové komunikace totiž nemusí žádat jen vlastníci pozemků a uživatelé této komunikace, ale kdokoliv, kdo k hájení svých práv potřebuje určit její existenci. Takovou osobou je i žalobkyně, která tím plní svou povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a chránit veřejný zájem. Jejím právem je vykonávat samosprávu ve svém obvodu, tedy mimo jiné uspokojovat potřeby dopravy a spojů. Její aktivní legitimace k podání žádosti je tedy dána 1) zájmem na ochraně veřejného zájmu na obecném užívání účelové komunikace (neboť záměrem některých vlastníků pozemků pod cestou je tuto cestu zrušit či zneprístupnit veřejnosti) a 2) samotné obecné užívání cesty pro potřeby chodců a

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

cyklistů, mj. svých občanů. To žalobkyně považuje za rozumné důvody pro rozhodnutí o existenci účelové komunikace, přičemž požadované rozhodnutí je nezbytné k hájení obecného užívání této cesty a uspokojení dopravních potřeb občanů.

21. Tím se však prvostupňový orgán ani žalovaný nezabývali, když se omezili jen na sdělení, že žalobkyně není vlastníkem pozemků pod cestou ani jejím uživatelem. Podmínku právního zájmu § 142 odst. 1 správního řádu žalobkyně z uvedených důvodů považuje za naplněnou.

3. Nesprávné posouzení znaků účelové komunikace

22. Žalobkyně namítala, že ve skutečnosti byly splněny všechny čtyři znaky potřebné pro vyslovení existence účelové komunikace. Znak **stálosti a patrnosti cesty** v terénu potvrdil i prvostupňový orgán. U znaku **naplnění zákonného účelu** prvostupňový orgán přítomnost tohoto prvku potvrdil, žalovaný však nesouhlasil s tím, že slouží jen k procházkám a procházkám se psem a že souhlas vlastníka nelze dovozovat tam, kde pozemek užívala jen omezená skupina osob. Žalobce se přiklání k názoru prvostupňového orgánu s tím, že dopravní účel je naplněn, protože cesta slouží potřebám cyklistů a chodců. Zákon nevyžaduje, aby byl využíván také vozidly. Cesta spojuje chodník v ulici Euklidova se zpevněnou komunikací pro pěší na pozemku p. č. 598/1 v k. ú. Háje, spojuje Petrovice a Jižní Město, kdy slouží cyklistům ke spojení cyklostezek A23 a A226 a jako jediná možná cesta chodcům mezi ulicí Euklidova a zastávkou Jižní město. To dokládala výňatky z portálu mapy.cz.
23. K **souhlasu vlastníka s užíváním** citovala prvostupňový orgán, který konstatoval existenci konkludentního souhlasu vlastníka s užíváním cesty veřejností, a žalovaného, který tento závěr napadal s odkazem na vyjádření V. S. Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalovaného o užívání cesty omezenou skupinou osob, žalovaný totiž vycházel jen z prohlášení účastnice řízení (paní S.) aniž by ověřil věrohodnost těchto tvrzení. Cestu využívají nejen občané žalobkyně, ale také třetí osoby při výletech po okolí; nejde přitom o omezenou skupinu osob, proto lze podle žalobce souhlas vlastníka dovozovat. Z judikatury i odborné literatury vyplývá, že souhlas může být dán i konkludentně, přičemž právě tímto způsobem v posuzovaném případě vlastníci pozemků souhlas udělili, protože do užívání cesty na svých pozemcích aktivně nezasáhli, k čemuž zopakoval tvrzení prvostupňového orgánu o užívání cesty minimálně od roku 1996 a dlouhodobém užívání této cesty, odkázal na satelitní a letecké snímky. Žalobkyně ve správním řízení poukázala na existenci souhlasu vlastníka pozemku s tím, že pozemky s cestou jsou obecně užívány již řadu let; s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu řešící otázku vzniku účelové komunikace přitom dokládala, že souhlas se vznikem účelové komunikace trval v posuzovaném případě ještě delší dobu, než v případech řešených Nejvyšším správním soudem. S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, poté uvedla, že pokud je účelová komunikace již zřízena, nemůže její vlastník jednostranným prohlášením zamezit jejímu obecnému užívání.
24. K **posouzení znaků nutné komunikační potřeby** žalobkyně namítala, že nutná komunikační potřeba je naplněna ve vztahu k cyklistům i chodcům. K **bezpečnosti cyklistů uvedla**, že žalovaný nijak nereagoval na argumentaci žalobkyně v odvolání. Připomněla povinnost správního orgánu rozhodovat v souladu s veřejným zájmem. K povinnosti cyklisty užít vyhrazený pruh správní orgány opomenuly, že tato povinnost se neuplatní v případě, kdy by tím mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost provozu na pozemních komunikacích. Ulice Výstavní je komunikací I. třídy, tj. místní komunikací nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

dopravního významu. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021 – 50, podle kterého závěr o tom, že komunikační potřeba není dána, nelze dovozovat jen z existence jiné pozemní komunikace v okolí – to však prvostupňový orgán i žalovaný fakticky učinili. S odkazem na další relevantní judikaturu žalobkyně doplnila, že při porovnání alternativních komunikací musí správní orgány hodnotit např. také kvalitu, stav, délku a bezpečnost takové alternativní komunikace, jaký ty má tato komunikace pojmout a zda je toho schopna a také vztah této komunikace k ostatním cestám v lokalitě. Podél ulice je veden vyhrazený pruh pro cyklisty, správní orgány však opomenuly, že jde o frekventovanou komunikaci s maximální povolenou rychlostí 70 km/h. Ulice Výstavní tak nemůže představovat podobně bezpečnou cestu pro cyklistu, tím spíše pro cyklistu s dítětem. Vyhrazený pruh je nadto jen v jednom směru – cyklista se však v obou směrech ulice oproti posuzované cestě vystavuje nebezpečným kolizním dopravním situacím. Za absurdní označila závěr, že cesta ve směru bez vyhrazeného pruhu na ulici je bezpečnější, výhodnější a rychlejší než cesta. To, že cyklista se na cestě bude cítit na cestě bezpečněji, než na ulici označila žalobkyně za objektivní skutečnost. Prvostupňové i napadené rozhodnutí tak podle ní odporují veřejnému zájmu, prvostupňový orgán ani žalovaný nezkoumali jedinečné okolnosti případu a provedli jen formální posouzení věci z hlediska dopravních předpisů. Komentovala názor žalovaného o bezpečnosti cesty jen při ideálních podmínkách, tento závěr podle ní není odůvodněn a je spíše spekulací, když i místní komunikace I. třídy může být v případě sněhu, náledí nebo deště nebezpečná. Závěr o kvalitě cesty potom vychází jen z tvrzení V. S. bez zkoumání pravdivosti těchto tvrzení. Dobrou sjízdnost cesty dokládá skutečnost, že cesta je zařazena mezi cyklostezky. Podle žalobkyně byla výše uvedeným vyvrácena argumentace prvostupňového orgánu i žalovaného stran argumentace k cyklistům a doložena komunikační potřeba cyklistů.

25. K **nutné komunikační potřebě chodců** žalobkyně nesouhlasila s názorem, že je naplněna prostřednictvím městské hromadné dopravy; tento názor podle ní odporuje názoru Nejvyššího správního soudu vyslovenému v rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, s tím, že nutnou komunikační potřebu je třeba posoudit také s ohledem na ty, kteří nemají řídičské oprávnění nebo z jiného důvodu dávají přednost chůzi, jízdě na kole apod. Takovou povinnost správní orgány porušily tím, že jen odkázali na možnost využití městské hromadné dopravy. K argumentaci prvostupňového orgánu chodníkem takovou argumentaci považovala za nemístnou a mimoběžnou. Dále uvedla, že cesta je hojně využívaná, má lokální význam, a proto byla podána žádost o její deklaraci – prokázala, že představuje bezpečný přístup pro chodce a cyklisty k hraničnímu kameni Městské části Praha-Petrovice, propojuje dvě městské části, je komunikační spojnicí k přírodnímu parku Hostivař-Záběhlíce a k obchodu s potravinami. Splňuje tedy nezbytnou komunikační potřebu. I zde tak podle žalobkyně byla vyvrácena argumentace žalovaného ke komunikační potřebě chodců a nevymezení účelu vydání deklaratorního rozhodnutí; doložena byla komunikační potřeba chodců i cyklistů. Doplnila, že ve své žádosti dostatečně vymezila umístění účelové komunikace.

V. Další vyjádření účastníků řízení

26. Žalovaný ve vyjádření k žalobě s žalobou nesouhlasil. Odkázal na napadené rozhodnutí a jeho odůvodnění, a poté zopakoval argumentaci již obsaženou v rámci napadeného rozhodnutí. Nad rámec uplatněné argumentace se vyjádřil k námitce nicotnosti napadeného rozhodnutí z důvodu chybného data vydání, které považoval jen za zřejmou nesprávnost

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

v písemném vyhotovení rozhodnutí, a proto ji napravil opravným usnesením ze dne 4. 6. 2024, č. j. MHMP 641835/2025.

27. Městská část Praha 11 se z pozice osoby zúčastněné na řízení přiklonila k argumentaci žalobkyně kterou dokládá existenci veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích, protože je jí známo, že po části dotčených pozemků p. č. 510/1, 568/1, 568/2, 580/10 a 580/11 v k. ú. Petrovice vede frekventovaná cesta sloužící pro pěší spojení území Městské části Praha 11 a Městské části Praha – Petrovice.
28. Žalobkyně v replice setrvala na důvodnosti své žaloby. Uvedla, že s argumentací žalovaného stran znaků veřejně přístupné účelové komunikace se vypořádala již v žalobě. K zákonnému dopravnímu účelu uvedla, že žalovaný vychází z obecného a nepodloženého tvrzení V. S. Z vyjádření Městské části Praha 11 přitom vyplývá, že jde o frekventovanou cestu propojující obě městské části. Prvostupňový orgán přitom došel k závěru, že zákonný účel naplněn je. Ke znaku poskytnutí souhlasu vlastníka má také tento znak žalobkyně za prokázaný s odkazem na judikaturu a dobu uplynulou od vzniku účelové komunikace. K otázce bezpečnosti cyklistů zopakovala, že vyhrazený pruh je umístěn jen v jednom směru frekventované komunikace I. třídy s maximální povolenou rychlostí 70 km/h. K právnímu zájmu žalobkyně odkázala na názor prvostupňového orgánu, který takový právní zájem shledal; k tomu dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci č. j. 10 As 99/2022 – 56, jehož body 18 a 19 citovala. K nicotnosti napadeného rozhodnutí uvedla, že opravné usnesení nebylo žalobkyni žádným způsobem doručeno. Absencí možnosti podat odvolání bylo žalobkyni upřeno právo podat proti opravnému usnesení odvolání, opravné usnesení je proto nezákonné.
29. K nutné konkretizaci pozemku argumentovala tím, že existence veřejně přístupné účelové komunikace nepodléhá povolení, přičemž za určitost výroku deklarujícího existenci takové komunikace je odpovědný správní orgán, nikoliv žadatel (což dokládala odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu). Žalobkyně přitom na výzvu prvostupňového orgánu k upřesnění, kde se má komunikace nacházet, svou žádost řádně doplnila. Součástí prvostupňového rozhodnutí bylo přitom znázornění cesty na pozemcích. Cesta je také zaznamenána v protokolu o místním šetření. Z žalovaným odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, dále citovala pasáž, podle které rozhodnutí deklarující existenci zakládá překážku věci rozhodnuté jen v případě, kdy přesně vymezuje kudy účelová komunikace na pozemku vede. To, že žalovaný nezjistil skutečný stav věci, přitom žalobkyně namítala již v žalobě s tím, že správní orgán neprovedl žalobkyni navržené důkazy, tj. neprovedl ústní jednání a neprovedl ohledání místní účelové komunikace, aniž by se s tím dostatečně vypořádal. Pokud by tedy cesta nebyla dostatečně vymezena, měl by soud napadené rozhodnutí zrušit, neboť takové rozhodnutí by nebránilo budoucím sporům ohledně rozsahu práv a povinností spojených s užíváním této komunikace.
30. Na repliku žalobkyně žalovaný do rozhodnutí soudu ve věci již nereagoval.
31. Do řízení se jako osoba zúčastněná na řízení připojila také V. S. Přes výzvu soudu se k věci nevyjádřila.

VI. Jednání ve věci

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

32. Jednání ve věci se konalo 19. 3. 2026. Žalovaný se z jednání omluvil, osoba zúčastněná na řízení, ač byla řádně předvolána, se k jednání nedostavila; jednání se proto uskutečnilo v nepřítomnosti těch stran sporu.
33. Žalobkyně setrvala na svém procesním postoji. Zdůraznila, že sporná cesta představuje frekventovanou veřejně přístupnou komunikační spojnici mezi dvěma městskými částmi. Jde také o bezpečný přístup k hraničnímu kameni Městské části Praha Petrovice a přístup k turisticky atraktivnímu přírodnímu parku Hostivař-Záběhlce. Správní orgán postupoval přitom vadně a nezákonně. Neprovedl důkazy navrhované stranami, jednak nenařídil ústní jednání a neprovedl místní šetření postupem podle správního řádu. Navrhovala to i paní S., účastnice řízení. Kontrolní šetření, účastníky tím ale nijak nevyrozuměl, čímž porušil § 51 správního řádu. Závěry o stavu cesty správní orgán opírá jen o tvrzení paní S., přitom tyto závěry neodpovídají ani kontrolnímu šetření z roku 2022. Tím spíše by místní šetření mělo být provedeno. Sporná cesta vede po okraji pozemku paní S., která mohla mínit i jinou cestu, která se nachází v místě. Kdyby bylo provedeno místní šetření, bylo by ověřeno, že část cesty nelze nijak obejít. Namítla rovněž nezákonný postup při doručování opravného usnesení ze dne 6. 4. 2025, usnesení jí nebylo doručeno, ač byla mezi adresáty. Je přesvědčena, že jí svědčí právní zájem na vydání deklaratorního rozhodnutí, což ostatně potvrdil i prvostupňový orgán. Není pak sporu, že cesta splňuje podmínku stálosti a patrnosti v terénu. Setrvala pak na své argumentaci proti závěrům o nesplnění druhé podmínky – dopravnímu účelu cesty coby spojnice mezi městskými částmi. Co se týče nutné komunikační potřeby, žalobkyně je rovněž přesvědčena, že jde o jedinou bezpečnou spojnici pro pěší i cyklisty, alternativní cesta Výstavní nepředstavuje bezpečnou cestu, jde o komunikaci I. třídy celoměstského významu, pruh pro cyklisty vede jen po části. Rozhodnutí jsou v rozporu s veřejným zájmem, cestu pak vymezila dostatečně určitě, přesné vymezení je povinností správního orgánu.
34. Osoba zúčastněná na řízení 2) Městská část Praha 11 se ztotožnila se žalobkyní. Zdůraznila, že jde o frekventovanou významnou spojnici mezi oběma městskými částmi, mezi Jižním Městem, přírodním parkem Botič, Hostivařskou přehradou. Je tedy v zájmu obyvatel Jižního města, aby tato cesta byla deklarována jako účelová komunikace.
35. Soud na jednání provedl důkaz opravným usnesením ze dne 4. 6. 2025, č. j. MHMP 641835/2025, které ještě není součástí předloženého správního spisu.
36. Pro posouzení věci pak postačují podklady obsažené ve správním spise, kterým se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, [č. 2383/2011 Sb. NSS]). Součástí správního spisu je přitom prvostupňové a napadené rozhodnutí, které žalobkyně důkazem navrhovala. Další dokazování podle názoru soudu nebylo třeba. Již z podkladů správního spisu je zřejmý stav v místě, včetně dopravních podmínek v souběžné komunikaci v ulici Výstavní, tj. vyhrazeného pruhu i skutečnost, že maximální povolená rychlost v relevantním úseku ulice Výstavní je 70 km/h. Soud proto pro nadbytečnost neprovedl důkazy žalobkyně předložené grafické výstupy z aplikace mapy.cz mající prokazovat spojení pro pěší i cyklisty po předmětné komunikaci a výňatkem z internetové stránky mapa.prahounakole.cz - tento důkazní prostředek je součástí správního spisu, neboť je obsažen v odvolání z 19. 11. 2024. Stejně tak pro nadbytečnost soud neprovedl důkaz fotografií vyhrazeného pruhu, který žalobkyně také dokládala již v rámci odvolání z 19. 11. 2024, resp. také jinou fotografií ve vyjádření z 1. 8. 2024.

VII. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

37. Městský soud v Praze (dále též „*městský soud*“ či jen „*soud*“) ověřil, že žaloba byla podána včas a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
38. Pokud jde o nicotnost napadeného rozhodnutí, namítanou nezákonnost opravného usnesení ze dne 4. 6. 2025, žalovaný správně argumentoval tím, že nicotný je jen takový právní akt, který trpí tak intenzivními vadami, že jej nelze za rozhodnutí vůbec považovat. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, č. 793/2006 Sb. NSS, který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, důvody jeho zrušení se však nevztahovaly k těmto závěrům).
39. V posuzovaném případě má vada nicotnosti spočívat jen v nesprávně uvedeném datu vydání napadeného rozhodnutí (místo roku 2025 je v záhlaví výroku v rámci data vydání napadeného rozhodnutí uveden rok 2022, přesněji datum 17. 2. 2022). Tato vada je podle názoru soudu evidentně jen chybou ve psaní – vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v návaznosti na odvolání ze dne 19. 11. 2024, a bylo doručeno žalobkyni 17. 2. 2025, všem účastníkům řízení muselo být zřejmé, že napadené rozhodnutí ve skutečnosti nemohlo být vydáno v roce 2022. Rozhodnutí by navíc předcházelo i samotné žádosti o jeho vydání dne 18. 10. 2022, což spolu s procesní posloupností samo o sobě zcela evidentně poukazuje na chybu v psaní. Jen stěží lze tedy tuto vadu napadeného rozhodnutí považovat za natolik závažnou, že by způsobovala nicotnost napadeného rozhodnutí.
40. Mezi stranami je pak nesporné, že tuto vadu žalovaný opravil usnesením ze dne 4. 6. 2025, pod č. j. MHMP 641835/2025. Žalobkyně poté tvrdí, že jí toto opravné usnesení nebylo doručeno. Tato skutečnost nebyla dokazováním ani potvrzena a ani vyvrácena, neboť žalovaný soudu současně s opravným usnesením nepředložil doručenký. Předmětem tohoto usnesení však byla toliko oprava data vydání napadeného usnesení. I bez případného doručení tohoto usnesení muselo být žalobkyni zřejmé, kdy bylo napadené rozhodnutí ve skutečnosti vydáno. Nelze proto mít pochyb o tom, že chyba v označení data vydání i v kombinaci s případnou absencí doručení opravného usnesení se jí nemohla nijak dotknout na jejích právech, natož, aby tím byla nějak na právech zkrácena. O opaku ostatně svědčí již jen to, že žalobu proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včas, proti věcnému obsahu napadeného rozhodnutí uplatnila řadu precizně formulovaných námitek, přičemž otázka dne vydání napadeného rozhodnutí v této argumentaci nehraje žádnou roli.
41. Před vypořádáním konkrétních žalobních bodů předestřených v žalobě považuje soud dále za nezbytné vyjasnit okruh účastníků správního řízení před prvostupňovým orgánem a žalovaným. Žalobkyně totiž v žalobě uvedla, že v průběhu řízení jednal prvostupňový orgán i žalovaný pouze s ní jakožto s jedinou účastnicí řízení. Takové tvrzení však nekoresponduje s obsahem spisu; účastníkem řízení totiž byla také V. S. (která se k věci opakovaně vyjadřovala) a další subjekty (Hlavní město Praha, Dopravní podnik hl. m. Prahy, Městská část Praha 11 a B. M.). Tato skutečnost vyplývá například z oznámení o zahájení řízení a Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

usnesení o určení lhůty ze dne 17. 7. 2024, č. j. ÚMČ P15 37201/2024/OD/VJi, usnesení ze dne 5. 9. 2024, č. j. ÚMČ P15 46437/2024/OD/VJi, nebo prvostupňového rozhodnutí. Tyto podklady byly účastníkům řízení doručeny a dokládají tak, že jejich procesní práva ve správním řízení byla zachována, námitku, která by to zpochybnila, žádný účastník a ani osoba zúčastněná na řízení neuplatnili. Stejný okruh správního řízení zachoval i žalovaný, kterým napadené rozhodnutí doručil všem uvedeným účastníkům (viz přehled o doručení ze dne 26. 11. 2024). Soud poté jako osoby zúčastněné na řízení vyzval všechny účastníky původního správního řízení; do soudního řízení se však připojila jen V. S. a Městská část Praha 11.

a) *Námitka nesprávného posouzení právního zájmu žalobkyně na vydání rozhodnutí*

42. Žalobkyně nesouhlasí se žalovaným v první řadě v tom, že neprokázala svou aktivní legitimaci k podání návrhu na vydání deklaratorního rozhodnutí o určení existence účelové komunikace.
43. Podle § 142 odst. 1 správního řádu „*správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*“ Žalobkyni lze v obecné rovině přisvědčit v tom, že žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu mohou žádat i jiné osoby než vlastníci pozemků a uživatelé posuzované komunikace – v tomto směru právní úprava okruh aktivně legitimovaných žadatelů neomezuje (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2024, č. j. 2 As 8/2023 – 33, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS).
44. Podstatné je však podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu to, zda je toto rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jejích práv.
45. Žalobkyně svůj zájem na vydání deklaratorního rozhodnutí vyložila v žalobě. Ve shodě s tím jej nastínila již v průběhu správního řízení, a to v doplnění žádosti ze dne 21. 11. 2022. Tehdy uvedla, že právní zájem na vydání rozhodnutí spočívá v zachování (ochraně) obecného využívání veřejně přístupné účelové komunikace. Tento veřejný zájem se týká kohokoliv, kdo účelovou komunikaci obecně užívá, tedy veřejnosti jako širšího okruhu anonymních uživatelů a je tedy veřejným zájmem, aby obecné užívání účelové komunikace veřejností bylo zachováno, tj. aby měl kdokoliv možnost účelovou komunikaci obvyklým způsobem užívat, zejména k zajištění bezpečného pohybu, resp. chůze a jízdy na jízdním kole mezi Petrovicemi a Jižním Městem. Ve vyjádření ze dne 1. 8. 2024 poté poukázala na práva a povinnosti, kdy je jako městská část povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů hájit veřejný zájem. Argumentovala také právem na samosprávu, jejíž součástí jsou právní kroky k zabezpečení potřeb svého území a svých občanů, včetně potřeby dopravy a spojů. Zmínila, že zájmem některých vlastníků pozemků je zrušení účelové komunikace či její částečné znepřístupnění.
46. Žalobkyně v rámci žaloby poukázala na skutečnost, že posuzovaný případ je obdobný věci obce Hrazany, který Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56. V tomto rozsudku se kasační soud, mimo znaků veřejně přístupní účelové komunikace, zabýval také otázkou žalobní legitimace obce k podání žaloby ve veřejném zájmu. Vyložil přitom, že obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu mj.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, a to mj. uspokojováním potřeby dopravy a spojů [§ 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Uspokojování potřeby dopravy a spojů tedy spadá do samostatné působnosti stěžovatelky jako obce. Ta je tak oprávněna „mluvit“ za své obyvatele, není však oprávněna hájit jako zástupkyně individuální zájmy konkrétních osob.

47. V případě obce ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecního zřízení), ve znění do 28. 2. 2025 (dále jen „zákon o obcích“) tedy již Nejvyšší správní soud v minulosti uzavřel, že obec má takovou aktivní legitimaci k podání žaloby – a nepochybně tedy tím spíše také k podání samotné žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Tento závěr je přitom uplatnitelný přesto, že žádost je učiněna na úkor individuálních vlastníků pozemků, na kterých se účelová komunikace nachází – posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků náleží příslušným správním orgánům.
48. Situace žalobkyně je však od případu posuzovaného Nejvyšším správním soudem ve výše citovaném rozsudku přeci jen v zásadním ohledu odlišná: žalobkyně totiž není obcí ve smyslu zákona o obcích, nýbrž městskou částí hlavního města Prahy; je tedy povinna řídit se zvláštními ustanovením zákona o obcích, které se týkají statutárních měst (srov. § 146 zákona o obcích), avšak především zvláštním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Mezi stranami je pak nesporné, že posuzovaná cesta se nachází na území Městské části Praha – Petrovice.
49. Zákon o hlavním městě Praze v § 16 odst. 1 a 3 (obdobně k Nejvyšším správním soudem citovanému ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích) stanovuje obecně, že *„do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy.“* (odst. 1) s tím, že podle odst. 3 *„do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří zejména záležitosti uvedené v § 59 a 68. Hlavní město Praha v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“*
50. Oproti tomu dle § 18 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze do samostatné působnosti městské části náleží:
 - a) schvalování strategie rozvoje městské části,
 - b) oprávnění městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky potřebné pro jejich rozvoj a pro uspokojování potřeb občanů městských částí, a to pro odvoz a likvidaci tuhých komunálních odpadů, údržbu veřejné zeleně, sociální služby, kulturní činnost, sport, rekreaci a cestovní ruch, správu bytového fondu, základní školy, zařízení jim sloužící a předškolní zařízení, zřízení jednotky dobrovolných hasičů, jakož i úkoly vyplývající z funkce jejich zakladatele a zřizovatele,
 - c) rozhodování o vyhlášení místního referenda na území městské části,
 - d) navrhování změny katastrálních území uvnitř městské části,
 - e) poskytování věcných a peněžních darů fyzickým nebo právnickým osobám,
 - f) rozhodování o veřejných zakázkách, jejichž předmět plnění se vztahuje k území městské části,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

g) *schvalování rozpočtu městské části a hospodaření podle něj,*

h) *oprávnění vystupovat jako účastník v těch řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí, společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, nebo dodatečné povolení stavby územní rozhodnutí nabírající podle zvláštního právního předpisu6b) v území městské části.*

51. Podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o hlavním městě Praze pak platí, že „*Hlavní město Praha upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města Statutem. Ve Statutu stanoví zejména b) záležitosti, které se svěřují do samostatné a přenesené působnosti městských částí nad rozsah stanovený zákonem, včetně vymezení území, na němž je vykonávána přenesená působnost městských částí*“.
52. Podle ustanovení § 2 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (ve znění změn ke dni vydání napadeného rozhodnutí) platí, že do samostatné působnosti všech městských částí se nad rozsah stanovený zákonem svěřují záležitosti uvedené v příloze č. 2 této vyhlášky. Ani příloha č. 2 této obecně závazné vyhlášky však neobsahuje žádné zmocnění městské části k uspokojování potřeb občanů v oblasti dopravy a spojů.
53. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně je podle § 2 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby občanů a chránit veřejný zájem. Podle ustanovení § 2 odst. 1 téhož zákona úkoly patřící do samosprávy hlavního města Prahy plní hlavní město Praha v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a v rozsahu odpovídajícím potřebám hlavního města Prahy a úkoly patřící do samosprávy městských částí plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí.
54. Jinými slovy, ze žádného ustanovení zákona o hlavním městě Praze a ani ze Statutu nevyplývá, že by k hájení zájmů svých občanů v oblasti dopravy a spojů, tj. včetně podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích v řízení podle § 142 správního řádu, byla zmocněna městská část, tj. žalobkyně, a to ať už v zastoupení hlavního města Prahy či svým jménem. Tento závěr je podle názoru soudu i logický – pakliže právě hlavnímu městu Praha náleží mezi záležitosti v samostatné působnosti (v zájmu města a jeho občanů) také oblast dopravy a spojů, je tak zajištěno, aby tato oblast podléhala zájmu hlavního města (a občanů) na rozvoji po celém jeho území, nikoliv jen dle (případně nekoordinované) aktivity větších či menších městských částí na jejich územích. O tom, že žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace patří mezi záležitosti dopravy a spojů, přitom soud nemá žádných pochyb – sama žalobkyně poukazuje na to, že po cestě se pohybují cyklisté a chodci, je tedy logické, že podstata deklarace spočívá v dalším rozvoji dopravy a spojů účastníků provozu na pozemních komunikacích mezi oběma městskými částmi.
55. Z výše uvedených důvodů nelze akceptovat argumentaci žalobkyně, že její aktivní legitimaci zakládá 1) (obecný) zájem na ochraně veřejného zájmu na obecném užívání účelové komunikace a 2) samotné obecné užívání cesty pro potřeby chodců a cyklistů, mj. svých občanů. Ačkoliv může jít o legitimní zájmy žalobkyně a jejích občanů, žalobkyně by k podání žádosti byla aktivně legitimována dle § 35 odst. 2 zákona o obcích pouze tehdy,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

pokud by sama byla obcí. Jelikož jde však o městskou část hlavního města Prahy, samostatná působnost v této oblasti jí nepřísluší.

56. Soud poukazuje na to, že argumentace žalovaného k prokázání nezbytnosti navrhovaného rozhodnutí k uplatnění práv žadatele, který požaduje ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu (srov. bod 13 žalovaného rozhodnutí), tuto komplexní úvahu postrádá. Jeho závěr, že žalobkyni toto právo nesvědčí, je však ve světle výše uvedeného v konečném důsledku správný. Proto také tento žalobní bod neshledal městský soud jako důvodný.

b) Námítka nezjištění skutečného stavu věci

57. Žalobkyně namítala, že nebylo nařízeno ústní jednání (i) a žalovaný neprovedl důkaz ohledáním účelové komunikace (ii), v důsledku čehož měly správní orgány porušit ustanovení § 3 správního řádu.
58. Žalobkyně nařízení ústního jednání navrhla v podání ze dne 21. 11. 2022 s tím, že jeho účelem mělo být provedení dalších důkazů, které označí, navrhla takto místní ohledání dotčených pozemků p. č. 510/1, 568/1, 568/2, 580/11, k. ú. Petrovice a satelitní snímky od roku 1996 do současnosti.
59. V rámci prvostupňového rozhodnutí prvostupňový orgán k neprovedení ústního jednání a upuštění od ohledání dotčených pozemků přistoupil s ohledem na zásadu hospodárnosti a skutečnost, že by takový postup nemohl přinést nové relevantní důkazy; shledal přitom, že ve spisu je založena řada listinných důkazů, na základě kterých je možno dostatečně určitě zjistit skutkový stav věci.
60. Tento závěr soud považuje za správný. Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že žádná procesní pravidla nejsou samoučelná – jejich cílem je poskytování ochrany hmotně právním vztahům (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 24). Podle § 49 odst. 1 správního řádu obecně platí, že „ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.“ Mezi stranami není sporu o tom, že v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu není ústní jednání povinné. Zbývá tak posoudit, zda bylo ústní jednání nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků.
61. Především, na věci nemění to, že prvostupňový orgán ve věci prováděl dokazování listinami. I to může být totiž provedeno mimo ústní jednání, povinností správního orgánu je však v takovém případě včas o něm účastníky vyrozumět (srov. § 51 odst. 2 správního řádu). Co se týče rozsahu prováděných důkazů podle ustanovení § 142 odst. 3 správního řádu se pro dokazování v řízení o určení právního vztahu obdobně použije ustanovení § 141 odst. 4 téhož předpisu, které stanoví: „[v]e sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků“ (podtržení doplněno soudem Ani v tomto typu řízení však nemůže správní orgán zcela rezignovat na dostatečné zjištění stavu věci (viz druhá věta ustanovení § 141 odst. 4 a ustanovení § 3 správního řádu). I ve sporném řízení (resp. řízení o určení právního vztahu) má tedy správní orgán povinnost zjistit skutečný stav věci, přestože vychází primárně z důkazů, jež byly navrženy samotnými

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

účastníky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 Afs 137/2020 – 38, bod 25).

62. Provedení důkazu listinou mimo jednání bez toho, aby o tom byl vyhotoven protokol, je vadou řízení, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Podstatné je, zda byly splněny následující dvě podmínky: 1) zda byla listina založena podle § 17 odst. 1 správního řádu do správního spisu a 2) zda účastník řízení měl možnost se s ní seznámit a vyjádřit se k ní na základě postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu. Sama skutečnost, zda byl ryze formalisticky dodržen postup stanovený správním řádem, není z hlediska zpochybnění zákonnosti správního rozhodnutí rozhodující (rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2023, čj. 10 As 208/2022-76, či usnesení NSS ze dne 30. 11. 2022, čj. 2 As 132/2021-22, a v něm citovaná judikatura)
63. Že by své povinnosti vyrozumět o dokazování účastníky správní orgán I. stupně dostál, ze správního spisu vskutku nevyplývá. Ze spisu je však zjevné, že účastníci po seznámení se svými právy (oznámením ze dne 17. 7. 2024), měli možnost do spisu nahlížet (žalobkyně ve dnech 25. 7., 11. 9. 2024, V. S. ve dnech 31. 7., 12. 9. 2024) a vyjádřit se k věci a k podkladům před vydáním rozhodnutí (žalobkyně tak učinila dne 1. 8., 30. 9. 2024, V. S. ve dnech 6. 7., 14. 9. 2024). Vadný postup při dokazování tak tyto procesně aktivní účastníky správního řízení nijak nezkrátil na jejich právech.
64. Žalobkyně navrhla provést na ústním jednání dokazování ohledáním a satelitními snímky.
65. Prvostupňový orgán při posouzení věci vycházel mimo jiné z kontrolního šetření ze dne 21. 10. 2022, které obsahuje popis cesty a sadu fotografií dokumentující průběh a stav cesty. Ohledání posuzované cesty tak bylo fakticky provedeno; bylo podkladem rozhodnutí, účastníci řízení se k jeho obsahu mohli vyjádřit. Součástí podkladů prvostupňového rozhodnutí jsou také fotografie pořízené prvostupňovým orgánem dokládající stav cesty ze satelitních snímků a výpisy z katastru nemovitostí k jednotlivým pozemkům. Tyto podklady dostatečným způsobem identifikují cestu a objasňují skutečný stav posuzované cesty. Podle názoru soudu již z těchto podkladů lze dostatečně určitě a jistotou vycházet při posouzení znaků účelové komunikace.
66. Soud tak není zřejmé, co dalšího by nad rámec těchto již ve spise založených podkladů chtěla žalobkyně při ústním jednání a provedení místního šetření prokazovat. Žalobkyně v odvolání nadto absenci požadovaného ústního jednání nijak nenamítla a v řízení před žalovaným jej nepožadovala; ani žalovanému tudíž nelze vytýkat, že ústní jednání ve věci s ohledem na výše uvedené také nenařídil.
67. Tento žalobní bod není tedy důvodný.
68. Námitku, že závěry žalovaného o užívání a o kvalitě cesty vycházejí jen z tvrzení V. S. bez zkoumání jejich pravdivosti, soud podřadil k třetímu žalobnímu bodu.
 - c) *Námitka nesprávného posouzení znaků účelové komunikace*
69. Předmětem třetího žalobního bodu je otázka, zda správní orgány řádným způsobem vyhodnotili splnění jednotlivých znaků pro vyslovení existence veřejně přístupné účelové komunikace.
70. Jak vyložil Nejvyšší správní soud např. právě ve zmíněném rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

zákona o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejich definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na nějakém správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:

1) 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;

2) 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;

3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku [viz např. nále z dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, bod 33];

4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).

71. 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 NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, body 14-17).
72. O naplnění znaku **stálosti a patrnosti cesty v terénu** není mezi stranami sporu. Soud proto konstatuje, že z podkladů obsažených ve spise je fyzická existence posuzované cesty skutečně doložena. Ať už z příloh kontrolního šetření ze dne 21. 10. 2022 nebo ze satelitních fotografií, které jsou založeny ve správním spisu, vyplývá, že podél komunikace Výstavní (přibližně v úseku od křižovatky Opatovská až po křižovatku Euklidova) v jinak travnatém terénu skutečně patrná hliněná trasa nikterak široké cesty.
73. Jinak je tomu u znaku **účelu místní komunikace** ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Prvostupňový orgán byl toho názoru, že cesta naplňuje dopravní účel, je významná k propojení dvou městských částí zejména pro pěší a cyklisty. Slouží k propojení jednotlivých pozemků s ostatními pozemními komunikacemi. Jde o dopravní spojnicí pro pěší mezi Městskou částí Praha -Petrovice a Městskou částí Praha 11. Popsal vedení cesty s tím, že končí napojením na asfaltovou cestu, která je napojena na místní komunikaci I. třídy v ulici Výstavní. Zdůraznil, že trasa je vedena jako trasa na cyklistickou dopravu (odkaz <https://mapa.prahounakole.cz/>). Cesta neslouží primárně vlastníkům jednotlivých nemovitostí, jelikož každý vlastník má zajištěn přístup na svůj pozemek z veřejné cesty. Poukázal na to, že pozemek parc. č. 568/2, k. ú. Petrovice vlastní Hlavní město Praha, veřejné užívání pozemku tak není podmíněno deklarací veřejné účelové komunikace. Na pozemek p. č. 462/2, k. ú. Petrovice pak sporná cesta nevede, navíc jde o vlastnictví Hlavního města Prahy, jeho veřejné užívání není podmíněno deklarací veřejně přístupné účelové komunikace.
74. Žalovaný se od názoru prvostupňového orgánu v bodě 11 napadeného rozhodnutí odchýlil u hodnocení znaku zákonného dopravního účelu s odůvodněním, že prokázání tohoto hlediska je zpochybnitelné, když účastnice řízení V. S. uvedla, že za den projde na pozemku 19 lidí, z toho 15 na procházku nebo na procházku se psem. V bodě 15 poté shrnul, že znak zákonného dopravního účelu nebyl naplněn, když cesta slouží především pro procházky omezeného počtu lidí, případně pro procházky se psem.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

75. S názorem žalovaného žalobkyně nesouhlasí. Tvrdí, že cesta spojuje chodník v ulici Euklidova se zpevněnou komunikací pro pěší na pozemku p. č. 598/1 v k. ú. Háje, spojuje Petrovice a Jižní Město, slouží cyklistům ke spojení cyklostezek A23 a A226, umožňuje přístup k hraničnímu kameni a jako jediná možná cesta chodcům mezi ulicí Euklidova a zastávkou Jižní město.
76. Ve smyslu výše citovaného ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích musí být pro vyslovení existence veřejně přístupné účelové komunikace mimo jiné prokázáno, že 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*“.
77. Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti konstatoval, že komunikace mají především sloužit komunikační potřebě – tedy vzájemnému propojení – lidí, k zajištění jejich potřeb, nikoli pouze vzájemnému propojení pozemků. Jinak řečeno, když § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích mluví o tom, že účelová komunikace slouží „*ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi*“, je třeba zdůraznit, že beneficiary existence těchto komunikací nejsou samotné pozemky, ale jejich vlastníci. Tímto pohledem je za účelovou komunikaci možno označit i takovou pozemní komunikaci, která slouží komunikační potřebě širší veřejnosti tím, že vlastníkům nemovitostí v obci umožňuje přístup k jejich nemovitostem, a to včetně veřejné hromadné dopravy. Proto i pozemky, které jsou nezbytné pro přístup veřejnosti k zastávce veřejné hromadné dopravy a pro její provoz, mohou být legitimně součástí místní účelové komunikace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, bod 22).
78. Podle názoru městského soudu již z náhledu do ortofotomap založených ve správním spise jednoznačně vyplývá, že posuzovaná cesta v první řadě skutečně propojuje obě městské části. Vede od komunikace Euklidova mimo (resp. podél) komunikace Výstavní a nepochybně je způsobilá obyvatelům Petrovic sloužit jako v zásadě výhradní pěší spojení se zastávkou hromadné dopravy Jižní město. Pakliže žalovaný na základě tvrzení osoby zúčastněné na řízení V. S. dovodil, že cesta slouží pouze omezenému počtu lidí na procházky, nijak to nezpochybňuje, že je přístupná a to v podstatě neomezené širší veřejnosti, která její trasu využívá. Stejně tak, což žalovaný i prvostupňový orgán nijak nevypořádali, dostatečně nebyla zpochybněna ani žalobkyní namítaná skutečnost, že cesta může sloužit také potřebám cyklistů. Grafické podklady správního spisu totiž nijak z povahy věci nevylučují, že tuto cestu mohou využívat taktéž cyklisté. Zde soud poukazuje na to, že jen dle grafických podkladů trasa cesty navazuje v prostoru stanice městské dopravy Jižní město na cyklotrasu, označenou svislou dopravní značkou C9a. Je tedy naopak logické, že např. pro cyklisty přijíždějící ze strany od Petrovic může jít o vhodnou komunikaci.
79. Městský soud se tedy ohledně druhého znaku neztotožnil se žalovaným, naopak podle názoru soudu je pro neomezeno širší – pěší i cyklistickou veřejnost - zde naplněn účel komunikace „*spojení s ostatními pozemními komunikacemi*“.
80. Stran znaku v podobě **souhlasu vlastníka** žalovaný s odkazem na judikaturu dospěl k závěru, že takový souhlas dán nebyl, neboť cestu užívá jen omezená skupina osob. Argumentoval, že v pochybnostech o existenci souhlasu je třeba upřednostnit práva vlastníka pozemku a že faktická veřejná přístupnost k závěru o existenci veřejně přístupné účelové komunikaci

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

nestačí. Také závěr o užívání cesty omezenou skupinou osob za rekreačními účely přitom žalovaný také dovodil z vyjádření V. S.

81. Oproti znaku nutné komunikační potřeby, kde musí správní orgán vyhodnotit, zda pozemní komunikace představuje komunikační spojnicí konkrétních nemovitostí (již odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 213/2015 – 14, bod 9), musí správní orgán při posouzení znaku souhlasu vlastníka s užíváním posuzované komunikace posoudit, zda je komunikace užívána blíže neurčeným okruhem osob; pouze souhlas vlastníka je totiž tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty (bod 8 téhož rozsudku č. j. 6 As 213/2015 – 14).
82. Pro veřejně přístupné pozemní komunikace platí režim obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích), které lze podřadit pod institut veřejného užívání. Ten právní teorie definuje jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 6. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, str. 303-304). Tuto definici přejala i judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky č. j. 1 As 32/2012 – 47, bod 24, č. j. 2 As 44/2011 - 99, bod 26, a č. j. 10 As 193/2016 – 34, bod 23) a odpovídá jí i definice obecného užívání v zákoně o pozemních komunikacích, který v § 19 odst. 1 stanoví, že v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Důležitý zde tedy není počet uživatelů (kvantitativní prvek), ale nemožnost okruh uživatelů komunikace alespoň typově vymezit (kvalitativní prvek) (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016 – 34, bod 23).
83. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním skutečně nelze dovodit jen z toho, že vlastník komunikaci fyzicky neoplotil či ji neoznačil jako soukromý pozemek se zákazem vstupu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, č. 2028/2010 Sb. NSS, bod 35, a ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016 – 34, bod 20). Jestliže však jde o užívání blíže neurčeným okruhem osob (tj. veřejností), kteří cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Jestliže by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“, vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné právo (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 213/2015 – 14, bod 8).
84. Žalovaný k tomuto znaku tvrdí především to, že z vyjádření V. S. vyplývá užívání cesty omezeným okruhem osob za rekreačními účely.
85. Z podkladů správního spisu (zejména kontrolního šetření a ortofotomap) přitom vyplývá, že přístup na cestu není fyzicky nijak omezen – nic nenapovídá tomu, že by užívání cesty bylo nějakým způsobem nebo vlivem určitých faktorů omezeno jen na omezený okruh osob (a že by tedy cesta představovala realizaci soukromoprávního institutu nebo že by dokonce vůbec nešlo o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

jako takovou). Souladně s tím ostatně ani prvostupňovému orgánu nebylo známo, že by některý z vlastníků pozemků, na kterých vede cesta, proti její existenci do zahájení správního řízení aktivně zasáhnul. Nutno sice připustit, že z vyjádření žalobkyně i V. S. vyplývá záměr svůj pozemek oplotit a takovou překážku tedy vytvořit – taková překážka však na cestě v době vydání napadeného rozhodnutí nevyvstala (resp. účastníci řízení takovou skutečnost netvrdí ani nedokládají).

86. Povaha uspořádání v místě tedy podle názoru soudu svědčí než o omezené skupině uživatelů spíše o tom, že cesta je způsobilá k užívání širšího typově nevymezeného okruhu uživatelů užívajících cestu k rozličným účelům (k tomu viz kvalitativní prvek z rozsudku č. j. 10 As 193/2016 – 34 výše). Obrazové podklady založené ve spise vypovídají o tom, že cesta je užívána přinejmenším od roku 1996, v širším rozsahu byla přitom patrná ve stejném místě již v roce 1974. Nyní jde o vyšlapanou hliněnou cestu, v terénu zůstává zachována. To, jak je cesta, dle dostupných obrazových podkladů, i patrná v terénu, tak podle názoru soudu svědčí tomu, že je dlouhodobě pravidelně užívána spíše širším okruhem (ničím omezené) veřejnosti, než několika jedinci, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení. Ani v řízení před žalovaným pak nevyvstaly pochybnosti o tom, že vlastníci pozemků neprojeví aktivní odpor k užívání cesty. I to je podle názoru soudu jednoznačným indikátorem toho, že cesta byla aktivně užívána přinejmenším do doby vydání napadeného rozhodnutí.
87. Žalovaný se tedy v rámci tohoto znaku sice zabýval otázkou, jak velký okruh osob cestu užívá, svůj závěr však opřel nesprávně jen o tvrzení účastnice řízení V. S. Bylo však na místě, pakliže sám žalovaný či prvostupňový orgán neprovedl dokazování o rozsahu užívání cesty a o existenci souhlasu, aby tvrzení V. S., z něhož vycházel především, posoudil v kontextu ostatních podkladů založených ve správním spise. Z vyložených důvodů totiž tvrzení účastnice řízení podle názoru soudu oproti ostatním podkladům věrohodně neobstojí. Zejména aktuální vzhled cesty a skutečnost, že posuzovaná cesta zjevně byla historicky užívána neurčitým okruhem osob, naopak indikuje, že došlo ze strany jejího vlastníka ke konkludentnímu veřejnému věnování.
88. Městský soud je proto toho názoru, že z podkladů správního spisu vyplývá, že i tento třetí znak byl naplněn.
89. Co do znaku **nutné komunikační potřeby** správní orgány shodně zastávaly názor o nenaplnění tohoto znaku. Žalobkyně v žalobě k tomuto znaku polemizovala se závěry žalovaného jako k otázce bezpečnosti cyklistů, tak chodců.
90. Pro naplnění tohoto znaku je nutné prokázat, že komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí (toho si byl prvostupňový orgán vědom, viz bod 2.2.4 na str. 6 prvostupňového rozhodnutí). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021 – 50, může být nutná komunikační potřeba jako jeden z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace v odůvodněných případech posuzována i ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům.
91. Teprve po vymezení konkrétních propojovaných nemovitostí mohou správní orgány posuzovat alternativní komunikace a jejich vhodnost. Při porovnání možných alternativních komunikací podle tohoto znaku musí správní orgán hodnotit spektrum parametrů, například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

případně i z pohledu cyklistů či pěších (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, č. 4377/2022 Sb. NSS, *obec Hrazany*). Nemusí se však jednat o nutnou komunikační potřebu nemovitostí ke sporné cestě přímo přiléhajících (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 – 21, *obec Ostrov*). Závěr, že není dána, přitom nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022 – 60). Platí, že při porovnání alternativních komunikací musí správní orgány hodnotit i další rozhodné skutečnosti, jako například kvalitu případné alternativní komunikace a intenzitu (šetrnost) zásahu do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76). Existují-li jiné způsoby, jak zajistit komunikační spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, výše odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 99/2022 – 56). Relevantní může být také vlastnictví alternativní komunikace. Jako alternativní by zásadně měla být upřednostněna cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 67/2021 – 70).

92. Správní orgány musí nadto hodnotit to, jaký typ dopravy má alternativní cesta pojmout a zda je toho schopna, stav alternativní cesty (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 87), délku obou posuzovaných cest, jejich vztah k ostatním cestám v lokalitě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 – 42), či bezpečnost alternativní komunikace (již odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56). Alternativní cesta přitom nemusí být nutně stejně kvalitní, musí však být schopná sloužit stejnému účelu, jako sporná cesta. Vhodnou alternativou tedy může obecně být i cesta, která představuje zhoršení komunikačních možností, např. právě co do vzdálenosti přístupu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, a ze dne ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 – 42).
93. Ke znaku nutné komunikační potřeby tedy existuje bohatá judikatura správních soudů podrobně vymezující konkrétní požadavky na přezkum tohoto znaku ze strany správních orgánů. Nejvyšší správní soud k tomu v minulosti souhrnně konstatoval, že podle konkrétních okolností věci je třeba hodnotit právě ty skutečnosti, které jsou pro daný případ relevantní, nikoliv automaticky všechny judikaturou dovozené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021 – 50, bod 27). To však samo o sobě neznamená, že správní orgány nemusí kritéria hodnocení znaků nutné komunikační potřeby z hlediska požadavků předestřených judikaturou správních soudů posuzovat, resp. je posuzovat v omezené míře.
94. Prvostupňový orgán nutnou komunikační potřebu posuzoval ve vztahu k cyklistům a chodcům. To proto, že shledal za prokázané, že cesta slouží právě jim k propojení obou městských částí. Žalovaný se vymezením toho, pro koho cesta představuje spojnicí, výslovně nezabýval, evidentně však při posouzení tohoto znaku také vycházel z úvah prvostupňového orgánu, tj. že cesta slouží cyklistům a chodcům. K jejich nutné komunikační potřebě pak žalovaný v zásadě zopakoval argumentaci prvostupňového orgánu.
95. Soud úvodem této části považuje za nezbytné předeslat, že posuzovaná cesta se nachází mezi oběma městskými částmi – Praha 11 a Petrovice. Dle ve spisu založených mapových podkladů je zřejmé, že jejich zastavěné a obydlené části však k sobě nepřiléhají. Opticky je Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

dokonce mezi nimi proluka několika set metrů vyplněná zelenou plochou. Obě městské části jsou pak přímo propojeny pouze místní komunikací Výstavní a právě posuzovanou cestou. Krom uvedeného, z mapových podkladů vyplývá rovněž to, že cesta se nachází v rámci či na hranici Přírodního parku Hostivař – Záběhlice (srov. § 5 nařízení č. 10/2014 Sb. Hlavního města Prahy), tudíž s pohybem jak cyklistů tak chodců po uvedené cestě je nepochybně třeba počítat i v souvislosti s pohybem návštěvníků tohoto přírodního parku. Další faktor, který považuje soud za vhodné uvést, je to, že žádná ze stran nepoukazuje na to, že by v místě existovala jiná srovnatelná trasa pro pěší a pro cyklisty.

96. Správní orgány vycházely především z toho, že **cyklisté** jsou dle § 57 zákona o pozemních komunikacích povinni užívat vyhrazený pruh. Podle ustanovení § 57 odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že *„[j]e-li zřízen jízdní pruh pro cyklisty, vyhrazený jízdní pruh pro cyklisty, stezka pro cyklisty nebo je-li na křižovatce s řízeným provozem zřízen pruh pro cyklisty a vymezený prostor pro cyklisty, je cyklista povinen jich užít v daném místě a směru, ledaže by tím mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost provozu na pozemních komunikacích“*
97. Žalobkyně v odvolání zpochybnila bezpečnost této komunikace pro cyklisty, jmenovitě povahu komunikace a nejvyšší dovolenou rychlost, správní orgány její argumentaci vypořádaly ve vzájemné shodě tvrzením, že posouzení bezpečnosti je subjektivní.
98. S takovým hodnocením se městský soud nemohl ztotožnit. Je zjevné, že základní rozdíl mezi pohybem cyklisty po cestě a po místní komunikaci spočívá právě již jen v tom, že cesta je od motorizované dopravy zcela oddělená a je tím tak eliminováno riziko střetu s touto dopravou. Z hlediska sounáležitosti s jinými druhy dopravy po místní komunikaci je tedy pohyb po cestě pro cyklisty, ale i pro chodce jednoznačně výhodnější a bezpečnější.
99. Žalobkyně pak poukazuje na to, že ani argumentace vyhrazeným jízdním pruhem pro cyklisty není zcela přílehavá, to vzhledem k tomu, že ve směru do Petrovic tento pruh vymezen ani není. Sám prvostupňový orgán poté připouští, že odbočení z místní komunikace Výstavní doleva k cestě je obtížné. K tomu, jak již soud uvedl výše, z mapových podkladů ve správním spise vyplývá, že právě komunikaci Výstavní napříč protíná cyklostezka, v místě je vyznačen rovněž vodorovnou značkou přechod pro chodce a svislými značkami IP6. Cyklostezka dle těchto podkladů vede i k cestě. Je tedy představitelné, že cyklista, který do místa přijede právě po posuzované cestě, bude schopen na dosavadní trasu navázat a buďto bude dále pokračovat po cyklostezce, anebo i tím směrem, že v uvedeném místě překročí komunikaci Výstavní. A představitelný bude i opak, že cyklista, který v místě, kde navazuje cyklostezka, překročí komunikaci Výstavní a dál se bude pohybovat mimo ni po cyklostezce či po posuzované cestě. Pohyb cyklistů napříč komunikací Výstavní tedy podle názoru soudu je v místě předvídatelný a vzhledem k vyznačení cyklostezky a přechodu pro chodce, očekávatelný a snáze proveditelný..
100. Z ortofotomap obsažených ve správním spise je nadto zřejmé, že o vyhrazený pruh se cyklisté dělí s městskou hromadnou dopravou, a že vyhrazený pruh navazuje na pruh napojovací: vyhrazený pruh v této podobě tedy ani nepředstavuje alternativu k cestě po celou alternativní trasu vedenou přes ulici Výstavní.
101. Užitný význam cesty pro cyklisty pak spočívá právě v bezpečném užití a propojení několika směrů pro jízdu na kole Soud je proto toho názoru, že pro cyklisty je naopak využití posuzované cesty oproti komunikaci Výstavní bezpečným způsobem pro pohyb mezi městskými částmi Praha 11 a Petrovice.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

102. Ve světle výše uvedeného úvahy správních orgánů stran nutné komunikační potřeby cyklistů podle názoru soudu neobstojí.
103. Pokud jde o **nutnou komunikační potřebu chodců**, správní orgány argumentovaly možností výstavby chodníku a spojení městskou hromadnou dopravou.
104. Argumentaci možností vybudovat chodník soud považuje za mimoběžnou. Podstatou porovnávání alternativních cest je vyhodnocení otázky, zda posuzovaná cesta skutečně představuje nutnou komunikační potřebu. K takovému posouzení je přitom logicky na místě porovnávat jen již existující alternativní komunikace, neboť jen ty si mohou v konkrétních parametrech vzájemně konkurovat a představovat myslitelnou komunikační alternativu. Co se týče bezpečnosti, platí podle názoru soudu přiměřeně obdobné, co pro pohyb cyklistů – využití posuzované cesty mimo dopravu po místní komunikaci Výstavní, je pro chodce nepochybně bezpečnější varianta.
105. Argumentace užitím městské hromadné dopravy poté může sloužit nanejvýš jako podpůrný argument. Žalobkyně správně argumentovala bodem 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, podle kterého musí správní orgány mimo jiné zohlednit také nutnou komunikační potřebu lidí, kteří dávají přednost chůzi, jízdě na kole, koloběžce apod. Tento závěr lze přitom nepochybně vztáhnout také na městskou hromadnou dopravu, která je placenou službou, kterou mohou uživatelé využít jen v pravidelných intervalech. Nutnou komunikační potřebu přesunout se mezi městskými částmi však mohou mít i lidé, kteří městské hromadné dopravy využít nechtějí či nemohou [např. pokud nestíhají spoje, nechtějí za jízdu platit nebo mají jiné legitimní důvody, pro které dávají před hromadnou dopravou přednost chůzi, jízdě na kole nebo jízdě na jiném dopravním prostředku nevhodném na jízdu po místní komunikaci (např. žalobkyní zmiňované koloběžky)]. Nikdo nemůže být fakticky nucen pohybovat se po městě výhradně prostřednictvím hromadné dopravy. Pro pěší navíc není, a to je mezi stranami nesporné, žádná svou bezpečností srovnatelná jiná alternativa spojení mezi Petrovicemi a Městskou částí Praha 11.
106. Žalobkyni tak lze dát za pravdu s tvrzením, že stran nutné komunikační potřeby chodců argumentace správních orgánů také neobstojí.
107. Pro oboje podle názoru soudu poté platí, že byť žalovaný ve shodě s prvostupňovým orgánem zpochybňuje bezpečnost posuzované cesty jejím stavem a tím, že vlivem ročního období může být její schůdnost a sjízdnost méně vhodná, pomíjí zcela to, že nepříznivé povětrnostní podmínky negativně ovlivní výskyt a pohyb chodců a cyklistů i na místní komunikaci Výstavní, v tom tedy oproti žalovanému soud nespátřuje zásadní rozdíl, který by mohl mít vliv na rozlišení, zda místní komunikace představuje vhodnější alternativu k posuzované cestě.
108. Žalobkyně konečně také brojí proti závěru žalovaného o nedostatečném vymezení umístění účelové komunikace. Rozhodnutí musí skutečně vymezit průběh účelové komunikace dostatečným způsobem, tedy tak, aby sloužilo právní jistotě vlastníků nemovitostí a uživatelů této komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68). Prvostupňové rozhodnutí ve výroku jednoznačně vymezuje tolik, že na části pozemků parc. č. 510/1, 568/1, 568/2, 580/10 a 580/11 vše v k. ú. Petrovice, obec Praha, se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Taková specifikace cesty odpovídá žádosti žalobkyně ze dne 18. 10. 2022. Žalobkyně v žádosti specifikovala pozemky, na kterých se komunikace

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

nachází, a k žádosti připojila letecký mapový snímek zaznamenávající kudy komunikace vede. Úměrně tomu se prvostupňový orgán a nakonec i žalovaný zabývali posouzením znaků cesty jako účelové komunikace včetně jejího počátku a konec, identifikace vlastníků pozemků a toho, že prvostupňový správní orgán zajistil o podobě cesty řadu obrazových podkladů včetně kontrolního šetření dne 21. 10. 2022. Podle názoru soudu tedy mezi stranami v žádném případě nemohla a ani nevznikla žádná pochybnost o vymezení umístění cesty.

109. Městský soud v Praze výše uvedené uzavírá s tím, že žalovaný a předtím i prvostupňový orgán u cesty nesprávně posoudili znaky veřejně přístupné účelové komunikace.
110. Ne každá nezákonnost rozhodnutí nutně musí vést k jeho zrušení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011 – 82).
111. V této souvislosti soud připomíná, že žalobkyně vůbec nebyla aktivně legitimována k tomu, aby v posuzované věci žádosti mohla podat návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu.
112. Ačkoliv tedy soud shledal, že napadené rozhodnutí neobstojí z hlediska posouzení znaků účelové komunikace, i případné vyslovení důvodnosti tohoto žalobního bodu by nemohlo vést k efektivní ochraně práv žalobkyně, neboť ta v první řadě vůbec nebyla aktivně legitimována k podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí. Jinými slovy, náprava nezákonnosti v pokračování správního řízení po zrušení napadeného rozhodnutí správním soudem by pro žalobkyni nemohla vést ke kýženému cíli – žalobkyně by se v následném řízení po případném zrušení napadeného rozhodnutí mohla domoci jen zamítavého rozhodnutí.

VIII. Závěr a náklady řízení

113. Městský soud shledal, že žalobkyně nebyla k podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu aktivně legitimována, neboť svou žádostí hájila právo, které přísluší hlavnímu městu Praze jakožto celku (nikoliv městským částem). Ačkoliv soud shledal žalobkyniny námitky stran naplnění znaků účelové komunikace za důvodné, s ohledem na chybějící aktivní legitimaci žalobkyně by zrušení těchto rozhodnutí nemohlo vést k ochraně veřejných subjektivních práv žalobkyně. Soud proto žalobu výrokem č. I zamítl.
114. Výrok č. II o nákladech řízení je odůvodněn podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého platí, že *„[n]estanoví-li tento zákon jinak, 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů“*. Žalobkyně ve věci úspěšná nebyla, náhrada nákladů jí proto nepřisluší. Úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť neshledal, že by tyto jeho náklady přesáhly výdaje jeho běžné administrativní činnosti. Podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. poté platí, že *„[o]soba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.“*
115. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci, pokud bránila své právo, které jí vyplývalo z rozhodnutí nebo jiného úkonu napadeného žalobou. V ostatních případech má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osoby zúčastněná na řízení 1) bránila své právo proti žalobkyni, osoba zúčastněná na řízení 2) naopak se žalobkyní souhlasila. Soudu však dle obsahu soudního spisu nevyplynulo, že by těmto osobám nějaké náklady vznikly. Městský soud osobám zúčastněným na řízení pak žádnou povinnost neuložil. Městský soud v Praze poté neshledal žádný důvod hodný zvláštního zřetele přiznat jim náhradu nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení tak městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (§60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližší 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, 19. března 2026

JUDr. Jaromír Klepš v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.