

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) J. Č., b) V. Č.**, zastoupeni JUDr. Janem Pavlokem, Ph.D., advokátem, se sídlem K Brusce 124/6, 160 00 Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2014, č. j. MHMP-689260/2014/ODA-O4/Go, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 3 A 93/2014 - 57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalobci nabyli postupně smlouvou kupní, darovací a směnnou vlastnické právo k pozemkům v kat. území L., a to k parc. č. X v roce 1994, k parc. č. X v roce 2003, k parc. č. X v r. 2005 a k parc. č. X v roce 2009.

[2] Rozhodnutím ze dne 7. 11. 2013, č. j. 021046/09/OVDŽP/MI (dále jen „prvostupňové rozhodnutí"), Úřad městské části Praha 16 (dále jen „silniční úřad") k návrhu společnosti Rybářství Třeboň Hld. a.s., podanému 1. 12. 2009, určil dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád"), že pozemní komunikace umístěná na pozemcích parc. č. X, X, X v k. ú. L. a částech pozemků

parc. č. X a X v k. ú. L. a parc. č. X v k. ú. V. Ch. je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „ZPK“). Ve výroku dále uvedl popis komunikace (živičný povrch, polohu, délku, napojení apod.) s tím, že přesné vymezení je patrno z geometrických plánů č. 320-65/2010,323-65/2010 a č. 1236-65/2010, jako nedílné součásti rozhodnutí.

[3] Odvolání žalobců zamítl žalovaný rozhodnutím č. j. MHMP-689260/2014/ODA-O4/Go ze dne 13. 5. 2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[4] Proti napadenému rozhodnutí podali žalobci u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem ze dne 24. 8. 2016, č. j. 3 A 93/2014 - 57 (dále jen „napadený rozsudek“). Předně soud zamítl důkazní návrhy žalobců (katastrální mapa, mapa ze stavebního řízení, místní ohledání), neboť shledal, že dostatek mapových podkladů (souladných s důkazními návrhy) i fotodokumentace jsou obsaženy ve správním spisu a v tomto směru by tedy bylo dokazování nadbytečné. Co se týče místního ohledání, zde by soud navíc vybočil ze zásady, že vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[5] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejdříve obsáhle rozebral a citoval judikaturu Nejvyššího správního i Ústavního soudu, která mimo jiné stanovila čtyři podmínky pro vznik účelové komunikace, z nichž žalobci učinili spornými dvě, a to svůj souhlas s veřejným užíváním komunikace, resp. že nebyly věnovány k veřejnému užívání (resp. od nepaměti), a zpochybnili také nutnou komunikační potřebu. Městský soud poukázal na závěry o vázanosti právních nástupců dříve uděleným souhlasem k využívání účelové komunikace veřejností, což neplatí pouze v případě, že právní nástupci získali nemovitost v rámci restitucí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, č. 2390/2011 Sb. NSS). Kromě toho je třeba zhodnotit, zda na základě takového souhlasu (který může být udělen i konkludentně) cestu užíval blíže neurčený okruh osob, tedy veřejnost.

[6] K námitkám žalobců, dle nichž nikdy neudělili souhlas s užíváním svých pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, čímž se správní orgány náležitě nezabývaly, soud uvedl, že v jejich případě nebylo předmětem posouzení, zda žalobci souhlasili s veřejným užíváním komunikace. Správní orgány totiž vycházely ze skutečnosti, že posuzovaná účelová komunikace sloužila veřejnosti již od nepaměti, pročež se souhlas předchozích vlastníků nemovitosti předpokládal. Jelikož žalobci nezískali dotčené pozemky v rámci restituce, přešlo na ně existující veřejnoprávní omezení z předchozích vlastníků. Popsal, z jakých podkladů správní orgány vycházely (výpověď svědka žijícího v místě již od roku 1980, projektová dokumentace k areálu sádek), přičemž žalobci nabyli dotčené pozemky na základě soukromoprávních dohod v letech 2003 a 2009, ačkoli účelová komunikace sloužila veřejnosti již před tím. Soud dále upozornil, že komunikace vede do areálu sádek, který vždy sloužil podnikatelské činnosti, s níž je spojen přístup blíže neurčeného širokého okruhu osob (zásobování, obchodní partneři, zákazníci, jiná veřejnost, atd.). Nejedná se tak o situaci, kdy by přicházela v úvahu prostá soukromoprávní úprava vztahů v území (např. zřízení věcného práva), ale popisovaná účelová komunikace slouží široké veřejnosti. Povaze komunikace svědčí i její podoba - má živičný povrch, na

jedné straně je po celé délce ohraničena silničním svodidlem a na straně druhé vede chodník pro pěší. Městský soud tudíž zhodnotil, že i z jejího stavebně technického vzhledu vyplývá, že hlavním účelem bylo a je propojení ulice K S. s areálem sádek.

[7] Žalobci namítali, že nelze uvažovat o udělení souhlasu vlastníka před rokem 1989. Městský soud proto odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012 - 27, č. 3028/2014 Sb. NSS, který se zabývá statusem pozemních komunikací před a po přijetí ZPK. Povaha pozemních komunikací (resp. jejich zařazení do určité konkrétní kategorie) podle předchozích dvou zákonů má být zachována i podle ZPK. Byť v době minulého režimu stát neposkytoval srovnatelnou ochranu státnímu vlastnictví na straně jedné a osobnímu vlastnictví na straně druhé, posuzovaná účelová komunikace sloužila veřejnosti nejenom před rokem 1989, ale stejný účel naplňovala i po změně společenských poměrů. Žalobci získali pozemek parc. č. X v roce 1994 a zbývající pozemky až v letech 2003 až 2009. Posuzovaná účelová komunikace proto sloužila veřejnosti po dlouhou dobu již za právního předchůdce žalobců a dále v některých částech i v době, kdy ji vlastnili samotní žalobci, kteří se proti její veřejné přístupnosti začali vymezovat až v řízení zahájeném dne 1. 12. 2009. Ze současného stanoviska žalobců ale nelze vycházet, protože vyjadřuje nynější postoj, nikoli historický postoj k situaci v území, který je rozhodující pro posouzení dané věci. Žalobci ani neuvádějí, tím méně osvědčují, skutečnosti, ze kterých by vyplývalo, že se mimo toto řízení snažili zabránit užívání svých pozemků veřejností. Konkludentní souhlas je v případě vzniku veřejně přístupné účelové komunikace založen na srozumění vlastníka, že blíže neurčená veřejnost užívá účelovou komunikaci v jeho vlastnictví, přičemž vlastník neučiní žádné právem aprobované kroky, aby jí v tom zabránil. Pokud žalobci byli se situací s užíváním jejich pozemků nespokojeni pouze vnitřně (mentální rezervace), nejedná se o právně relevantní skutečnost, jíž by bylo možné nyní zohlednit.

[8] Namítali-li žalobci, že dotčené pozemky získali od restituentky, městský soud konstatoval, že se jedná se o skutečnost, která ze správního spisu nevyplývá, a žalobci ji blíže nedoložili. Nad rámec nutného se však námitkou alespoň hypoteticky zabýval. Ačkoli restituce předmětných pozemků by byla právní skutečností, která by vyloučila přechod statusu veřejně přístupné účelové komunikace z dřívějších právních předchůdců na restituenta, v době, kdy restituentka vlastnila předmětné pozemky, mohla účelová komunikace v jejím vlastnictví opětovně status veřejné přístupnosti nabýt. Z ničeho neplyne, že by restituentka přístupu veřejnosti na danou komunikaci aktivně bránila. Nic tudíž nevyvrací přesvědčení správních orgánů, že u právních předchůdců žalobců byla naplněna podmínka alespoň konkludentního souhlasu.

[9] Městský soud k nesouhlasu žalobců s jiným umístěním vjezdu do areálu sádek uvedl, že souhlas žalobců s umístěním vjezdu (čili úpravami nemovitosti, kterou spojuje daná komunikace s jinými nemovitostmi či komunikacemi či za účelem zajištění obhospodařovaní) není relevantní podmínkou pro deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace. Mezi stranami je sice sporné, zda došlo k posunu jednoho z vjezdů do areálu sádek, podle městského soudu ale tato otázka není pro nyní posuzovaný případ relevantní. Ze skutkových okolností soud dovodil, že smyslem celé sporné komunikace bylo a je zajištění potřebného napojení areálu sádek. V areálu nyní podnikají minimálně dvě společnosti (Rybářství Třeboň Hld. a. s. a dále Tradeco – Praha, s. r. o.). Alternativně

ke sporné části veřejně přístupné účelové komunikace by areál společnosti Rybářství Třeboň Hld. a. s. (dále jen „navrhovatel“) mohl být přístupný po cestě vedoucí přes pozemek společnosti Tradeco – Praha, s. r. o., avšak navrhovatel doložil silničnímu úřadu vyjádření společnosti Tradeco – Praha, s. r. o. ze dne 20. 5. 2013, která uvedla, že neuvažuje o tom, že by při zrušení oplocení umožnila navrhovateli průjezd přes svůj pozemek. Deklarovaná veřejně přístupná účelová komunikace zajišťovala od počátku propojení areálu jako celku s jinými pozemními komunikacemi. Pokud později došlo k rozdělení areálu mezi několik vlastníků, přirozeně veřejnoprávní omezení účelové komunikace ve vlastnictví žalobců nezaniklo. I kdyby došlo k protiprávnímu posunu vjezdu, nejednalo by se o zásah do vlastnického práva žalobců nad veřejnoprávní omezení již existující. Soud uvádí, že deklarovaná veřejně přístupná účelová komunikace, jak bylo výše uvedeno, může sloužit svému účelu právě tehdy, pokud je vnímána jako funkční celek, jak byla navržena a postavena. Proto její napojení musí zahrnovat i pozemky parcelního č. X, X, X, X v k. ú. L. bez ohledu na lokalizaci vjezdů. Žalobci fakticky požadují, aby byl vjezd na pozemky navrhovatele veden přes pozemky společnosti Tradeco – Praha, s. r. o., které jsou součástí areálu a provozu této společnosti. Naproti tomu na pozemcích žalobců je vystavěna účelová komunikace. Deklarování veřejně prospěšné účelové komunikace přes pozemky společnosti Tradeco – Praha, s. r. o. by nesplňovalo první podmínku pro její vznik. Nadto je přirozenější, aby veřejně přístupná účelová komunikace vznikla na místě, které tomu stavebně a technicky odpovídá.

[10] Soud připomněl, že právo je také racionálním prostředkem k urovnávání sporů, nástrojem k vyvažování soukromých a veřejných zájmů a prostředkem k realizaci ekonomických vztahů. V případě navrhovatele je zjevné, že má zájem na zajištění přístupu do své provozovny. Žalobci ovšem nevlastní v blízkosti dané komunikace mimo několika pozemků s lesním porostem žádnou stavbu. Není zřejmé, jak existence veřejně přístupné účelové komunikace reálně omezuje jejich vlastnické právo a jaké jsou jejich motivy, resp. jaké ekonomické zájmy sledují, aniž by soud situaci dále hodnotil.

[11] Co se týče podmínky nutné komunikační potřeby, aproboval městský soud hodnocení správních orgánů, podle kterých jsou alternativní možnosti vjezdu do areálu navrhovatele, které navrhovali žalobci, nereálné a fyzicky nemožné. Daný vjezd totiž napojuje jen jižní část areálu pod budovou ve vlastnictví společnosti Tradeco – Praha, s. r. o., ačkoli nemovitosti navrhovatele jsou v nepropojené severní části. K nálezu Ústavního soudu, na nějž žalobci odkazovali, uvedl městský soud, že v něm Ústavní soud vytkl soudům obecným, že porušily vlastnické právo žalobkyň, protože se nezabývaly podmínkou komunikační nezbytnosti a jinými alternativami přístupu. V nyní posuzovaném případě se správní orgány zabývaly komunikační nezbytností, která je jednou z podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Rovněž řádně odůvodnily, proč nepřicházejí v úvahu jiné alternativy. Odkazované rozhodnutí proto nemá pro tuto věc význam.

[12] Soud neshledal tvrzené porušení vlastnického práva zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Listina umožňuje dle čl. 11 odst. 4 omezení vlastnického práva na základě zákona. Jelikož ZPK nespojuje se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace přiznání náhrady jejím vlastníkům, dovodila judikatura Ústavního soudu podmínku, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace je nutný souhlas

vlastníků komunikace nebo jejich právních předchůdců. Vzhledem k výše uvedenému byl tento souhlas minimálně v konkludentní formě udělen. Vstupování na pozemky žalobců je tudíž zákonné veřejnoprávní oprávnění blíže neurčené veřejnosti. Je nerozhodné, zda žalobci o této skutečnosti při nabývání zatížených pozemků věděli.

[13] Městský soud se nemohl zabývat tvrzením, že v současné době předmětná pozemní komunikace slouží jako parkoviště autovraků, neboť pro posuzování věci není rozhodný současný stav, ale stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[14] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhují zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[15] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně aplikoval na zjištěný skutkový stav § 7 ZPK. Odůvodnění napadeného rozsudku je povrchní a obecné, cituje mnoho judikátů a obecně definuje znaky účelové komunikace, ale neřeší konkrétní konflikt mezi účastníky řízení a mezi žalobci a vlastníky sousedních pozemků. Stěžovatelé již v žalobě popsali vývoj situace, kdy byl výjezd z areálu navrhovatele posunut vlevo (z vnějšího pohledu), a to bez souhlasu stavebního úřadu a bez souhlasu dotčených vlastníků. Podle stěžovatelů původní přístupová komunikace do areálu navrhovatele vedla přes pozemky parc. č. X a X a vůbec nezasahovala pozemky parc. č. X, X, X a X ve vlastnictví stěžovatelů. K nim také nebyl nikdy udělen výslovný ani konkludentní souhlas s užíváním. U pozemků parc. č. X a X bylo v minulosti zřízeno věcné břemeno.

[16] Stěžovatelé nezpochybňují existenci příjezdové a odjezdové komunikace přes jejich pozemky, ale nesouhlasí s jejím současným rozsahem, který je maximalizován a zasahuje i do oblastí, kde se komunikace vůbec nenachází a je zarostlá lesním porostem. Zřízením černé stavby vjezdu došlo k rozšíření účelové komunikace, aniž by byly naplněny znaky pro její existenci a přístupnost. Není zde dána nezbytná komunikační potřeba a žalobci nikdy neudělili ani konkludentní souhlas s užíváním svých pozemků, nejedná se o komunikaci existující již od nepaměti. Městský soud proto aplikoval na nesprávně a neúplně zjištěný skutkový stav a nesprávné skutkové závěry nesprávné ustanovení ZPK, což mělo za následek porušení čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech.

[17] Městský soud nezohlednil, že protiprávní rozšíření skutečně existující účelové komunikace, k němuž došlo v důsledku černé stavby nového vjezdu, není kryto legální licencí možnosti zásahu do vlastnického práva. Výklad, dle něhož je zásah do vlastnictví žalobců učiněn na základě § 7 odst. 1 ZPK, je třeba odmítnout. Zákonná ustanovení umožňující zasáhnout do vlastnického práva musí být vykládána zdrženlivě a restriktivně. Tak městský soud ale nepostupoval a poskytl ochranu protiprávnímu stavu vytvořenému jinými osobami (stejně tak i správní orgány).

[18] Stěžovatelé upozorňovali, že pozemky nabyli od restituentky. V případě nabytí pozemků v restituci je přerušen původně udělený souhlas s obecným užíváním komunikace. Městský soud se touto námitkou vůbec nezabýval a paušálně ji odmítl s tím, že stěžovatelé jsou vlastníky odvozenými. Jedná se tak o nesprávné právní posouzení.

[19] Městský soud se vůbec nezabýval skutkovým stavem tak, jak byl stěžovateli uplatněn, resp. nepřihlédl k jejich námitkám, proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné a zmatečné. Jeho rozhodnutí považují za nespravedlivé, neboť legalizoval protiprávnost černé stavby nového vjezdu.

[20] Žalovaný se ke kasační stížnosti nikterak nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost **není** důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů. Nejvyšší správní soud v tomto duchu zhodnotil napadený rozsudek a dospěl k závěru, že je přezkoumatelný. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné, jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil, a obsahuje vypořádání veškerých žalobních námitek. Nevykazuje tak žádné vady způsobující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, veškerá citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ani pro nesrozumitelnost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS).

[24] Nesouhlasí-li stěžovatelé s názorem městského soudu a s tím, jak se vypořádal s jejich námitkami, pak z toho nelze dovozovat, že by se jimi nezabýval, neboť na všechny určitým způsobem reagoval a nepominul je, včetně poukazu na to, že pozemky nabyli od restituentky. Pokud soud nevycházel ze skutkového stavu tak, jak jej v žalobě konstruovali stěžovatelé, je třeba podotknout, že městský soud vycházel ze skutečností vyplývajících ze správního spisu, podrobně a konkrétně popsal, na čem založil svá zjištění, přičemž tuto argumentaci stěžovatelé nezpochybňují žádnými konkrétními námitkami. Podklady, na nichž městský soud založil své závěry, rovněž nijak nezpochybňují, ani proti nim nenavrhli žádné důkazy. Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že odůvodnění napadeného rozsudku považuje za velmi důkladné a přesvědčivé, jak je zřejmé

z rekapitulace obsažené v bodech [4] až [13] tohoto rozsudku. Nelze jej považovat ani za povrchní a obecné, byť poměrně rozsáhle cituje příslušnou judikaturu, neboť následně na jejím podkladě stejně rozsáhle a detailně hodnotí nyní posuzovaný případ a jeho sporné otázky. Lze tudíž uzavřít, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný, jeho skutková zjištění mají oporu ve spisech, a je proto na místě zabývat se meritorními námitkami.

[25] Podle § 7 odst. 1 věty první ZPK [ú]*čelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*.

[26] Co se týče podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, jakož i dalšího výkladu ke splnění těchto podmínek, odkazuje Nejvyšší správní soud na literaturu a judikaturu, z níž vycházel i městský soud, přičemž považuje za nadbytečné ji znovu citovat. Ze čtyř judikaturou vymezených podmínek, jak uvedl již městský soud na str. 5 odůvodnění napadeného rozsudku, stěžovatelé i v kasační stížnosti rozporují dvě: a) souhlas vlastníka k obecnému užívání cesty na svém pozemku veřejností a b) nutnou komunikační potřebu. Současně zpochybňují i rozsah dotčené komunikace.

[27] Nejvyšší správní soud v prvé řadě, ohledně vymezení komunikace, jako veřejně přístupné účelové komunikace, musí zdůraznit, že prvostupňovým rozhodnutím byla deklarována veřejně přístupná účelová komunikace na pozemních parc. č. X, X, X, dále na částech pozemků parc.č. X a č. X v k. ú. L. a parc. č. . v k. ú. V. Ch., a to s odkazem na geometrické plány o jejím zaměření. Namítají-li stěžovatelé, že původně se komunikace nacházela jen na pozemcích parc. č. X a X a nezasahovala i na pozemky parc. č. X, X, X a X, pak ve vztahu k předmětu přezkumu činí spornou existenci komunikace pouze na pozemku parc. č. X, neboť napadené rozhodnutí se ostatních namítaných pozemků nijak nedotýká, a jejich případné užívání tudíž nemůže být předmětem přezkumu v dané věci. Podle přezkoumávaných rozhodnutí totiž ani nyní účelová komunikace nezasahuje na pozemky parc. č. X, X a X. Stejně tak je pro projednávaný případ irelevantní existence věcného břemene na pozemcích parc. č. X a X.

[28] Stěžovatelé v kasační stížnosti obecně tvrdí, že předmětná komunikace se na sporných pozemcích nenachází od nepaměti. Nikterak však nezpochybnili skutečnosti, na nichž městský soud tento závěr postavil. Žádným způsobem nepolemizují s odůvodněním na str. 6 (tři poslední odstavce) a 7 (tři první odstavce) napadeného rozsudku, na které proto Nejvyšší správní soud odkazuje a nepovažuje za nutné již jednou vyřčené opakovat. Argumentace městského soudu opírající se o podklady založené ve správním spisu je správná. Z rozhodnutí o umístění stavby – areálu sádek z roku 1972, z kolaudačního rozhodnutí z roku 1979 jednoznačně plyne, že zde byla zřízena přístupová komunikace, to odpovídá svědectví p. Š., i dalším podkladům svědčícím o rozdělení areálu v r. 2008 dle rozhodnutí o dělení pozemků. Konkludentní souhlas k veřejnému užívání komunikace musel být dán již předtím, než stěžovatelé vlastnické právo nabyli. Z žádného podkladu ve spise naopak neplyne (a ani stěžovatelé to konkrétně netvrdí, tím méně dokládají), že by jejich předchůdce, poté co pozemky případně nabyl od státu (či státních organizací), aktivně vyjádřil nesouhlas či bránil jejich dalšímu užívání veřejností pro komunikační potřebu.

[29] Obdobně stěžovatelé nezpochybňují závěry městského soudu, podle kterých souhlasu stěžovatelů s využíváním pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace nebylo v daném případě třeba, neboť tento souhlas byl udělen již jejich právními předchůdci a v době, kdy se stěžovatelé začali vymezovat proti užívání svých pozemků veřejností (v roce 2010), již nebylo možné jej odvolat. I zde tak Nejvyššímu soudu nezbývá než odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž připomíná, že *„[p]okud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS).

[30] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že veřejně přístupná účelová komunikace byla určena na pozemcích stěžovatelů pouze v částech, které jsou stavebně-technicky uzpůsobeny k využívání pro deklarovaný účel. Pokud jsou tedy některé pozemky fakticky využívány v rozsahu přesahujícím pozemní komunikaci vymezenou v prvostupňovém rozhodnutí, nejedná se o užívání v souladu s veřejným právem plynoucím z tohoto rozhodnutí. Neoprávněné vstupování či vjezd na pozemky stěžovatelů nad rámec určené veřejně přístupné účelové komunikace (stěžovatelé namítají, že je zasahováno i do oblastí zarostlých lesním porostem) ovšem není předmětem soudního přezkumu v dané věci a proti takovému jednání se stěžovatelé musí bránit k tomu určenými prostředky.

[31] Stejně tak proti případné nepovolené stavbě vjezdu není na místě bránit se v řízení o určení veřejně přístupné účelové komunikace, a pokud se městský soud nezabýval otázkou, zda je vjezd do areálu navrhovatele tzv. černou stavbou, nelze mu v tomto rozsahu nic vytýkat. Soudní přezkum v soudním řízení správním je totiž omezen nejen žalobními body, ale i předmětem řízení, resp. rozhodnutím, které je žalobou napadáno. Žalobce tak nemůže uplatňovat jakékoliv námitky, nýbrž jen takové, které se týkají napadeného rozhodnutí či řízení předcházející jeho vydání. Jestliže stěžovatelé spatřují hlavní konflikt mezi účastníky řízení v existenci vjezdu (sloupky a brána) nacházejícího se na hranici pozemku parc. č. X (zasahujícího i na přilehlé pozemky), nemohou očekávat jeho řešení v nyní vedeném řízení, ale musí své námitky uplatnit v rámci řízení o odstranění stavby a případně v navazujícím soudním řízení. Nejvyšší správní soud ve shodě se správními orgány podotýká, že ani případné odstranění uvedené stavby ovšem nemůže mít jakýkoliv vliv na závěry o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. I pokud by totiž bylo nařízeno odstranění předmětné brány, nemohlo by to nic změnit na tom, že na sporných pozemcích se fyzicky nachází účelová komunikace, která je jediným možným přístupem do areálu navrhovatele (ať už přes bránu či nikoliv).

[32] Tvrdí-li stěžovatelé, že vjezd do areálu navrhovatele byl posunut z předního pohledu vlevo a tím se rozšířila i předmětná účelová komunikace, pak tím ovšem žádným způsobem nevyvrací konkrétní zjištění (založená na podkladech obsažených ve spise) správních orgánů a městského soudu, dle nichž se tato komunikace nachází na daném místě v současné podobě již od nepaměti, přičemž se jedná o komunikaci zpevněnou, se svodidly a sloužící v plném rozsahu jako funkční celek napojující nemovitosti v areálu sádek na ostatní pozemní komunikace. Stěžovatelé konstantně zpochybňují místo existence vstupní brány do areálu navrhovatele, nijak však netvrdí, tím méně dokládají, že by na jejich

pozemcích od doby, kdy jsou jejich vlastníky, byla prováděna nějaká stavební činnost, jíž by byla předmětná komunikace fyzicky rozšířena. Bez stavební činnosti by ovšem, vzhledem ke stavebně-technickému stavu komunikace, nebylo možné ji rozšířit do současné podoby (tím je míněna podoba k okamžiku vydání rozhodnutí žalovaného, jak je zaznamenána ve fotodokumentaci založené ve spise). Naopak ze spisu vyplývá, že zde fyzicky existuje v nezměněném stavu již od nepaměti (vzhledem k obecnosti kasačních námitek odkazuje Nejvyšší správní soud v podrobnostech na napadený rozsudek a prvostupňové rozhodnutí). Její „vyježdění" nad rámec upravené plochy, která má povrch zpevněný asfaltem, je bez stavební činnosti fyzicky nemožné.

[33] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelů, že v daném případě není splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Městský soud podrobně a pečlivě zdůvodnil, proč nelze přístup do areálu navrhovatele zajistit pouze přes pozemek parc. č. X (neboť by navrhovatel musel využívat pozemky v areálu společnosti Tradeco – Praha, s. r. o., která s jejich užíváním nikdy souhlas neudělila, a žádná pozemní komunikace se zde fakticky nenachází). Jelikož stěžovatelé se závěry městského soudu ani v tomto rozsahu nikterak konkrétně nepolemizují, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s vypořádáním obsaženým na str. 9 a 10 napadeného rozsudku.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal důvodným ani tvrzení stěžovatelů, že městský soud paušálně odmítl jejich námitku týkající se nabytí pozemků od restituentky, aniž by se jí řádně zabýval. Předně je třeba uvést, že městský soud se k uvedené námitce vyjádřil a posoudil, jaký vliv by tato skutečnost mohla mít na napadené rozhodnutí (viz poslední odstavec na str. 8), přestože stěžovatelé nijak nedoložili, že předmětné pozemky nabyli od restituentky. Nijak nezpochybnil, že pro případ vydání pozemků v restituci nelze přihlížet k souhlasu s veřejným užíváním, který byl udělen před jejich vydáním, nicméně konstatoval, že v době, kdy restituentka pozemky vlastnila, mohla účelová komunikace status veřejné přístupnosti opět nabýt, k čemuž v daném případě došlo. Tento názor plně odpovídá ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Z rozsudků ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 27/2010 - 187 a č. j. 5 As 36/2010 - 204, vyplývá, že za dostatečně dlouhou dobu k tomu, aby restituent vyjádřil svůj nesouhlas s užíváním pozemku veřejností, resp. za dobu, která je dostatečná pro udělení konkludentního souhlasu a znovunabytí statutu veřejné komunikace, lze považovat i dobu tří let. V návaznosti na ně pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 190/2016 - 80, aproboval existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích, které sice byly vydány v restituci, nicméně v následujících letech majitelka kvalifikovaným způsobem nevyjádřila svůj nesouhlas s jejich užíváním, a došlo tak k udělení souhlasu s veřejným užíváním dané komunikace, kterým byl vázán i její právní nástupce (nový vlastník pozemku). Stejná situace nastala i u stěžovatelů, kteří nedoložili, že by před rokem 2009 bylo jakkoliv bráněno veřejnosti v užívání cesty nacházející se na jejich pozemcích. Jejich právní předchůdkyně, i pokud by byla restituentkou, tak udělila souhlas (alespoň konkludentní) s užíváním komunikace jako veřejně přístupné, kterým jsou nyní vázáni i stěžovatelé. Závěry městského soudu i správních orgánů jsou proto správné.

[35] Jestliže Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem shledal, že v daném případě byly splněny všechny podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích stěžovatelů, nemůže souhlasit, že by bylo v rozporu se zákonem zasaženo do

jejich vlastnického práva chráněného Listinou či mezinárodními smlouvami. Ani zde tak městský soud nepochybil.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. srpna 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu