



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobců:

a) Ing. J. Š.
bytem X

b) Prof. M. V.
bytem X

c) Ing. P. V., CSc.
bytem X

d) Ing. arch. M. V.
bytem X

e) Mgr. D. Ch.
bytem X

f) H. S.
bytem X

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Alešem Staňkem, Ph.D.
sídlem Národní 365/43, 110 00 Praha 1

proti

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

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1) Ing. T. P.

bytem X

2) Ing. P. Š.

bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2020, č. j. MHMP-288034/2020/O4/Zz, sp. zn. S-MHMP 1868023/2019,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 17. 2. 2020, č. j. MHMP-288034/2020/O4/Zz, sp. zn. S-MHMP 1868023/2019, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 54 735,60 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobců JUDr. Aleše Staňka, Ph.D., advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobci se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) dne 7. 4. 2020 domáhali přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru pozemních komunikací a drah, oddělení silničního správního úřadu ze dne 17. 2. 2020, č. j. MHMP-288034/2020/O4/Zz, sp. zn. S-MHMP 1868023/2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobců a), b), c), e), f) (dále též „účastníci odvolacího řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10, odboru životního prostředí, dopravy a rozvoje (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 20. 10. 2017, č. j. P10-109342/2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) deklaratorně rozhodnuto, že na části pozemku parc. č. XA v katastrálním území X, obec X, mezi garážemi, vymezené spojnici severozápadních hranic pozemků parc. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XI, vše k. ú. X (dále jen „předmětný pozemek“), se nachází veřejně přístupná účelová

komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a tento právní stav trvá od roku 1990. Součástí prvostupňového rozhodnutí je katastrální mapa vyobrazující předmětný pozemek a vymezující spojnici severozápadních hranic pozemků parc. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XI tu část, na které nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

II. Napadené rozhodnutí

3. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali účastníci odvolacího řízení v zákonné lhůtě odvolání, kterým jej napadli v celém rozsahu. Účastníci odvolacího řízení měli za to, že prvostupňové rozhodnutí bylo postaveno na nedostatečném skutkovém zjištění, z čehož vyplývá nesprávné právní posouzení věci a řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí, je postiženo procesními vadami. Účastníci odvolacího řízení namítali, že prvostupňový orgán nereflektoval rozsudek Okresního soudu pro Prahu 10 ze dne 24. 11. 2014, č. j. 46 C 244/2010, kterým bylo rozhodnuto, že výzva, která má dle žalobců vylučovat konkludentní souhlas se vznikem účelové cesty, byla v roce 1992 na garáže skutečně připevněna. Podle účastníků odvolacího řízení má toto rozhodnutí okresního soudu povahu předběžné otázky dle § 57 odst. 1 správního řádu (*první odvolací námitka*). Dále bylo účastníky odvolacího řízení napadeno neprovedení jimi navržených důkazů, kdy se k nim prvostupňový orgán vůbec nevyjádřil (*druhá odvolací námitka*). Účastníci odvolacího řízení v odvolání poukazovali na absenci možnosti seznámit se a vyjádřit se ke shromážděným podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu (*třetí odvolací námitka*). Účastníci odvolacího řízení také vytýkali, že bylo jednáno s osobami, které nemají postavení účastníků řízení (M. Š.) a naopak nebylo jednáno s těmi osobami, které postavení účastníků mají mít [žalobce d)] (*čtvrtá odvolací námitka*). Konečně účastníci odvolacího řízení uvedli, že jim nebylo ke dni podání odvolání (10. 11. 2017) doručeno rozhodnutí o námitce podjatosti podané dne 13. 5. 2015 (*pátá odvolací námitka*). Zároveň vznesli opakovaně námitku podjatosti, neboť důvody, pro které účastníci odvolacího řízení označili správní orgán za podjatý, stále trvaly.
4. Napadeným rozhodnutím žalovaný podané odvolání zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu v celém rozsahu potvrdil. Žalovaný nejprve shrnul průběh všech řízení doposud v předmětné věci proběhlých a poté stručně vymezil první, čtvrtou a pátou odvolací námitku účastníků odvolacího řízení. Následně se žalovaný v napadeném rozhodnutí omezil na zákonné a judikatorní vymezení znaků účelové komunikace, kdy dospěl k závěru, stejně jako prvostupňový orgán, že část předmětného pozemku je účelovou komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. V závěru napadeného rozhodnutí žalovaný poskytl teoretické pojednání o podjatosti a následně, rovněž v teoretické rovině, vymezil pojem atrakce a její druhy.

III. Žaloba

5. Žalobou podanou dne 7. 4. 2020 žalobci nejprve zopakovali jimi uplatněné odvolací důvody, následně vymezili, z čeho při rozhodování žalovaný vycházel.
6. *První žalobní námitkou* žalobci namítali, že prvostupňový orgán, stejně jako žalovaný v napadeném rozhodnutí, i přes konkrétně formulovanou námitku nejednal s jedním ze

žalobců [žalobce d]), který je spoluvlastníkem předmětného pozemku a byl jím i v době vydání rozhodnutí prvostupňového orgánu. Správní orgány naproti tomu jednaly jako s účastníky řízení s osobami, které postavení účastníků řízení již neměly [otec osoby zúčastněné na řízení 2 M. Š.].

7. *Ve druhé žalobní námitce* žalobci uvedli, že se žalovaný ani prvostupňový orgán nijak nevypořádali s tvrzeními a důkazními návrhy žalobců týkajícími se užívání předmětného pozemku, a to s tvrzeními týkajícími se učinění výzvy vlastníkům garáží a týkajícími se jednání spoluvlastníků pozemku po této výzvě. Správní orgány zcela ignorovaly tyto důkazní prostředky: ohledání předmětného pozemku, předložení originálu výzvy vlastníkům garáží, výslech spoluvlastníků předmětného pozemku, výslech vlastníků garáží.
8. *Třetí žalobní námitkou* žalobci namítali, že prvostupňový orgán nedal žalobcům po shromáždění všech podkladů pro vydání rozhodnutí možnost, aby se k těmto podkladům vyjádřili. Prvostupňový orgán kontaktoval určitý okruh osob s tím, aby se vyjádřili k otázce předmětné výzvy spoluvlastníků, s vyjádřením těchto osob však orgán prvního stupně žalobce nijak neseznámil ani neumožnil, aby se s ním seznámili, přesto je vzal za základ svého rozhodnutí, tento postup pak převzal žalovaný.
9. *Čtvrtou žalobní námitkou* žalobci uvedli, že se žalovaný nevypořádal s tím, že otázkou existence výzvy vlastníkům garáží se již zabýval Obvodní soud pro Prahu 10 v rámci řízení vedeném pod sp. zn.. 46 C 244/2010 a tuto otázku po řádném dokazování vyřešil tak, že výzva podána byla a na tomto podkladě pak byla věc před tímto soudem pravomocně rozhodnuta.
10. *V páté žalobní námitce* žalobci vysvětlovali, že předmětný pozemek je užíván výlučně vlastníky garáží v soukromoprávním režimu. Závěr žalovaného o tom, že je předmětný pozemek užíván třetími osobami, které umísťují na předmětném pozemku odpad, nemá oporu v provedeném dokazování. Navíc, jednáním právními předpisy zakázaným ani nemůže dojít k naplnění podmínky obecného užívání, která je dle konstantní judikatury znakem účelové komunikace.
11. *Následně v šesté žalobní námitce* žalobci napadali postup prvostupňového orgánu i žalovaného, kdy se ani jeden v rozporu s §142 odst. 1 správního řádu nezabýval nezbytností určení právního vztahu pro uplatnění práv navrhovatele [zde osoby zúčastněné na řízení 1) a otce osoby zúčastněné na řízení 2)]; navrhovatel ani netvrdil a tudíž ani neprokazoval svůj právní zájem na vydání deklaratorního rozhodnutí, zda část předmětného pozemku je účelovou komunikací či nikoliv.
12. Žalovaný opřel napadené rozhodnutí o závěr, podle kterého žalobci „*po údajném vyvěšení výzvy vlastníkům zde postavených garáží, nepodnikli žádné další kroky a až do roku 2010 mlčky tolerovali, tedy konkludentně souhlasili s obecným užíváním.*“ Tento závěr napadají žalobci *sedmou žalobní námitkou*. Podle názoru žalobců nemůže takový závěr obstát z důvodu, že jejich právní předchůdci výzvu učinili a též proto, že správní orgán k důkazním návrhům žalobců vůbec nepřihlédl, a dále rovněž z toho důvodu, že soud ve svém dřívějším rozhodnutí v předmětné věci (sp. zn. 10A 102/2012) vyslovil právní názor, podle kterého nelze předjímat závěr, že doba 18 let zahrnující uvedené období nutně musí již být dostatečná pro vznik pozemní komunikace na pozemku. Žalobci mají za to, že

pokud je obecně přijímán právní názor, že vyslovení souhlasu s obecným užíváním pozemku jako účelové komunikace zavazuje právní nástupce vlastníka takového pozemku, pak analogicky kvalifikované vyslovení nesouhlasu s takovým užíváním musí zavazovat právní nástupce vlastníka nemovitosti, kterému byl původně adresován.

13. Konečně, dle *osmé žalobní námitky* napadené rozhodnutí pomíjí, že předmětný pozemek slouží pro přímé napojení garáží, které jsou jako jeden celek sousední nemovitostí ve vztahu k pozemní komunikaci a ze zákona je tak vyloučeno, aby na předmětném pozemku byla účelová komunikace, jelikož obecné užívání komunikace je ze své podstaty v rozporu s funkcí, kterou má plnit přímé napojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci.
14. Z důvodů shora uvedených žalobci navrhovali, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 24. 6. 2022 nejprve stručně osvětlil podstatu správního řízení o určení právního stavu ve smyslu § 142 správního řádu, načež shrnul, v čem bylo spatřeno naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný s poukazem na judikaturu Nejvyššího soudu vztahující se k veřejnému užívání ve věci sp. zn. 22Cdo 2178/2012 upozornil, že v daném případě byla prokázána nezbytná komunikační potřeba, tedy neexistující jiné alternativy přístupu ke garážím v uvedené lokalitě.
16. Na základě shora uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl v celém rozsahu.

V. Další podání účastníků

17. V podání nazvaném upřesnění žalobního bodu, doručeném soudu dne 5. 4. 2022, žalobci ve vztahu k osmé žalobní námitce upozornili na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 9 As 168/2020 – 64, konkrétně na body 33, 35 a 36 citovaného rozhodnutí.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobami k tomu oprávněnými (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobci s takovým postupem souhlasili a souhlas žalovaného soud v souladu s § 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s. presumoval.
20. Z obsahu správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí ve věci relevantní skutečnosti.

21. K předmětnému pozemku mají žalobci vlastnické právo, neboť jejich rod (rod V.) je historickými vlastníky předmětného pozemku již od dob před II. světovou válkou, kdy jejich vlastnické právo nebylo zpochybněno ani mezi roky 1948 a 1989 (v souvislosti s úmrtími některých z dřívějších vlastníků a následnými dědickými řízeními se osoby mající vlastnické právo k předmětnému pozemku od roku 1967 měnili, nyní je však okruh spoluvlastníků pozemku uvedený v záhlaví rozhodnutí shodný se stavem v době vydání prvostupňového rozhodnutí).
22. Dne 25. 4. 1967 bylo vydáno rozhodnutí o přípustnosti stavby (dnešní terminologií stavební povolení), pro stavbu garáží na předmětném pozemku. Bez jakéhokoli odkazu na toto stavební povolení byl dne 26. 5. 1976 jeden z tehdejších vlastníků předmětného pozemku dotázán Městským výborem Československého svazu tělesné výchovy na možnost prodeje jeho části. V následné korespondenci bylo vymezeno, že jde o část pozemku XJ o výměře 11 036 m² z celkové výměry pozemku 20 60 5m². K uzavření kupní smlouvy s Ministerstvem vnitra Československé republiky došlo 14. 2. 1978.
23. Garáže byly vybudovány mezi roky 1967 a 1989 a byly jako nezkolaudované používány. Až do roku 1990 se tak dělo nezákonně, jak plyne i z výzvy orgánu státního stavebního dohledu ze dne 28. 9. 1987 založené ve správním spise, kterou byli majitelé garáží vyzváni, aby je nepoužívali, dokud nebude vydáno kolaudační rozhodnutí, čemuž došlo až rozhodnutím ze dne 30. 8. 1990.
24. Žalobci do spisu doložili text výzvy ze dne 6. 5. 1992, o níž tvrdí, že ji v roce 1992 připevnili na vrata všech garáží na předmětném pozemku. Pravdivost tohoto tvrzení nebyla v řízení nijak dále zkoumána, neboť správní orgány byly přesvědčeny o irelevantnosti této výzvy pro posouzení věci.
25. Text této výzvy byl následující: *„Spolumajitelé pozemku kat. č. ..., na němž je postavena tato garáž, označená pořadovým číslem ..., vyzývají majitele garáže, aby neprodleně, nejpozději do 31. května 1992, písemně oznámil svoje jméno a adresu a doložil vlastnictví garáže fotokopií úředního dokladu (např. kolaudačního rozhodnutí apod.) Uvedená data zašlete na adresu [žalobkyně a]), která je spolumajiteli pozemku pověřena společným zastupováním. Navázání vzájemného kontaktu je nutné k úpravě občanskoprávních vztahů mezi majiteli pozemku a uživatelem pozemku.“*
26. V roce 2010 kontaktoval právní zástupce žalobců majitele garáží, s návrhem na úpravu majetkových poměrů mezi vlastníky předmětného pozemku a vlastníky garáží na tomto pozemku postavených.
27. Po této výzvě podal dne 15. 11. 2010 pan M. Š. [otec osoby zúčastněné na řízení 2)] u prvostupňového orgánu žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu, zda je pozemek žalobců účelovou veřejně přístupnou komunikací či nikoli. V téže věci podala následně obdobnou žádost i osoba zúčastněná na řízení 1).
28. Prvostupňový orgán vydal dne 7. 12. 2010 pod č. j.: P10-095971/2010 usnesení, kterým rozhodl o sloučení obou podaných žádostí do jednoho řízení. Prvostupňový orgán oznámil účastníkům odvolacího řízení (dále též „žalobci“) zahájení řízení a současně je vyzval k vyjádření se ve věci ve stanovené lhůtě.

29. Spolumajitelé pozemku ve vyjádření uvedli, že vlastník věci je z titulu vlastnického práva v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Mezi oprávnění s předmětem vlastnictví nakládat náleží oprávnění vlastníka určit, jakým způsobem bude předmět vlastnictví užíván. Mezi oprávnění předmět vlastnictví užívat nebo požívat jeho plody a užitky náleží právo požívat nájemné nebo právo na vydání bezdůvodného užívání třetí osobě za užívání věci bez právního důvodu. Žalobci dále uvedli, že žádné stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí týkající se vybudování účelové komunikace na tomto pozemku nebylo vydáno a dále že nedali souhlas s tím, aby předmětný pozemek byl užíván jako účelová komunikace a ani takový souhlas neudělují a že na pozemku se účelová komunikace nenachází. Tedy užívání pozemku, jakož i užívání pozemků, které byly odděleny z předmětného pozemku a které byly zastaveny garážemi třetích osob, řeší majitelé uvedeného pozemku v souladu s výměrem Ministerstva financí ČR číslo 1/2010, a to na podkladě nájemních smluv nebo v režimu bezdůvodného obohacení, když účelem užívání předmětného pozemku, tedy pozemků z něho oddělených bylo užívání pro umístění stavby garáže, jako manipulační plocha a pro vstup a vjezd. Spolumajitelé uvedeného pozemku měli za to, že domáhat se určení toho, jaký je právní charakter věci, a to např. účel jejího užívání, je oprávněn pouze vlastník.
30. Na podkladě shora uvedených skutečností vydal prvostupňový orgán pod č. j.: P10-100145/2011 dne 13. 10. 2011 rozhodnutí, kdy deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku, a to přibližně od roku 1967 (dále jen „původní prvostupňové rozhodnutí“).
31. Proti původnímu prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci v zákonné lhůtě odvolání, kterým existenci účelové komunikace na uvedeném pozemku popírali. Dále uvedli, že spolumajitelka pozemku v roce 1992 bezprostředně po návštěvě pozemku a zjištění o výstavbě garáží na podkladě pověření všech majitelů pozemku sepsala výzvu, kterou připevnila na všechny dveře uvedených garáží vždy s doplněním čísla garáže a pozemku, ve kterém majitele garáží vyzvala k tomu, aby sdělili své iniciály a doložili nabývací titul za účelem úpravy právních vztahů vyplývajících z užívání pozemku. Takový způsob oznámení zvolila proto, že nebylo možné zjistit, kdo je majitele těchto garáží, jelikož tyto nebyly zapsány v katastru nemovitostí.
32. Žalovaný jako příslušný odvolací orgán ve věci vydal dne 12. 4. 2012 rozhodnutí č. j.: MHMP- 62253/2012/DOP-04/Zz (dále jen „původní napadené rozhodnutí“), kterým podané odvolání zamítl a původní prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
33. Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 19. 8. 2014, č. j.: 10A 102/2012-95, původní napadené rozhodnutí ze dne 12. 4. 2012, č. j.: MHMP- 62253/2012/DOP-04/Zz, a původní prvostupňové rozhodnutí ze dne 13. 10. 2011, č. j.: P10-100145/2011, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v citovaném rozsudku mimo jiné konstatoval: „Vzhledem k tomu, že v roce 1992 nebyly dosud garáže zapsány v katastru nemovitostí, měli žalobci jen velmi omezené možnosti, jak dosáhnout uzavření dohody o užívání předmětného pozemku. Je sice pravdou, že umístění zábrany či závory a aktivní bránění v přístupu na pozemek by jistě vlastníky garáží k navázání kontaktu se spoluvlastníky pozemku přimělo, zároveň by však nepochybně celou situaci (zcela zbytečně) vyhrotilo a v zásadě by zkomplikovalo smírné vyřešení situace. Ze všech shora uvedených důvodů soud dospěl

k závěru, že výzva učiněná žalobci v roce 1992 by mohla mít charakter aktivního vyjádření nesouhlasu s věnováním pozemku veřejnému užívání a v důsledku její existence by podmínky pro vznik veřejně přístupné pozemní komunikace na pozemku nebyly splněny. Jde ovšem o závěr toliko podmíněný, neboť tvrzení žalobců ohledně této výzvy zatím nelze mít za prokázané.“

34. Dne 13. 3. 2015 byla žalobci vznesena námitka podjatosti vůči prvostupňovému orgánu, námitka byla předložena nadřízenému orgánu – žalovanému, který toliko formou oznámení dne 3. 9. 2015 informoval prvostupňový orgán, že námitku shledal nedůvodnou. Následně chronologicky navazuje až nové prvostupňové rozhodnutí, žádné další úkony před vydáním prvostupňového rozhodnutí nejsou ve spise založeny. O námitce podjatosti a jejím opětovném uplatnění v odvolání bylo rozhodnuto dne 19. 6. 2018.
35. Soud se předně zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
36. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypovídá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.
37. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.
38. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází rovněž z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

39. Principy přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je třeba bezesbýtku vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána nikoliv jen soudní, ale i správní rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen skrze řádně odůvodněná, srozumitelná a určitá správní rozhodnutí se může pokračování účastník řízení účinně domáhat svých práv u nestranného soudu. Jinak vyjádřeno, jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrem správních orgánů lze vytýkat jejich nesprávnost.
40. Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře dospěl k závěru, že je povinností odvolacího správního orgánu přezkoumat napadené rozhodnutí v kontextu všech odvolacích důvodů a vypořádat se s nimi (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 116/2009 - 70). Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o odvolání se všemi odvolacími námitkami, zatíží tím své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tuto vadu nelze zhojit vyvrácením odvolacích námitek ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71). Pokud soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., uvede pouze důvody, v nichž tuto nepřezkoumatelnost spatřuje, další žalobní námitky již nepřezkoumává (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal, dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat (viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35, publikovaný pod č. 359/2004 Sb. NSS).
41. Městský soud zdůrazňuje, že přezkoumává správní rozhodnutí tak, jak bylo vydáno s tím, že na jeho vlastnosti nemůže mít žádný vliv jakékoli vyjádření žalovaného během řízení před soudem. Žalovaný svým vyjádřením nemůže toto rozhodnutí jakkoli opravovat či doplňovat a pokud by tak přesto učinil, nemůže správní soud takové doplňky při přezkumu napadeného rozhodnutí zohledňovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2As 32/2007 - 51).
42. Na základě shora uvedených judikатурních závěrů uvážil soud o věci následovně.
43. Žalobci uvedli v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí pět odvolacích důvodů. Podle žalobců má rozhodnutí Okresního soudu pro Prahu 10 ze dne 24. 11. 2014, č. j. 46 C 244/2010 povahu předběžné otázky dle § 57 odst. 1 správního řádu (*první odvolací námitka*). Dále bylo žalobci napadeno neprovedení jimi navržených důkazů, kdy se k nim prvostupňový orgán vůbec nevyjádřil (*druhá odvolací námitka*). Žalobci v odvolání poukazovali na absenci možnosti seznámit se a vyjádřit se ke shromážděným podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu (*třetí odvolací námitka*). Žalobci také vytýkali, že bylo jednáno s osobami, které nemají postavení účastníků řízení (M. Š.) a naopak nebylo jednáno s těmi osobami, které postavení účastníků mají mít [žalobce d] (*čtvrtá odvolací námitka*). Konečně žalobci uvedli, že jim nebylo ke dni podání odvolání (10. 11. 2017) doručeno rozhodnutí o námitce podjatosti podané dne 13. 5. 2015 (*pátá odvolací námitka*).

44. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zcela nepochopitelně nevypořádal ani s jednou z těchto odvolacích námitek, přestože některé z nich na straně 6 napadeného rozhodnutí alespoň stručně vymezil.
45. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze obšírně shrnul průběh všech řízení doposud v předmětné věci proběhlých (strany 2 až 6 napadeného rozhodnutí). Následně přistoupil k zákonnému a judikaturnímu vymezení znaků účelové komunikace (strany 7 a 8 napadeného rozhodnutí), přičemž uzavřel stejně jako prvostupňový orgán, že část předmětného pozemku je účelovou komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. V závěru napadeného rozhodnutí žalovaný poskytl teoretické pojednání o institutu podjatosti a posléze, rovněž pouze v teoretické rovině, vymezil pojem atrakce a její druhy (strany 8 a 9 napadeného rozhodnutí).
46. Napadené rozhodnutí, v němž se žalovaný nevypořádal s konkrétními odvolacími námitkami žalobců a neuvedl, proč tyto považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, přičemž na místo toho pouze obšírně shrnul průběh dosavadních řízení v předmětné věci proběhlých, teoreticky vymezil znaky účelové komunikace a zopakoval závěr prvostupňového orgánu o naplnění těchto znaků, je nepřijatelným rozhodnutím o řádném oprávněném prostředku, které žalobcům neposkytuje ochranu jejich možných subjektivních veřejných práv.
47. K věcnému vypořádání žalobních námitek, z nichž žalobní námitky č. 1 až 4 jsou současně námitkami odvolacími, soud nepřistoupil, neboť to jejich povaha vzhledem ke zjištěné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neumožňuje. Městský soud zdůrazňuje, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Správní soud není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. soudem nalézacím, nýbrž přezkumným.

VII. Závěr a náklady řízení

48. Jelikož soud neshledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným ve smyslu shora citované judikatury, nezbylo než jej dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
49. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů. Úspěšní žalobci mají právo na náhradu nákladů řízení sestávajících ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 18 000 Kč a z nákladů na zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále též jen „advokátní tarif“), neboť byl v řízení před soudem zastoupen advokátem. Zástupce žalobců (tento je plátcem DPH) učinil dva úkony právní služby [převzetí věci a podání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] po 14 880 Kč [za zastupování šesti žalobců, sníženo o 20 % podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu] + DPH a za každý tento úkon mu náleží režijní paušál ve výši 300 Kč + DPH podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náhrada za zastoupení s DPH činí 36 735,60 Kč. Celkem tak žalobcům na náhradě nákladů řízení soud přiznal částku 54 735,60 Kč.

50. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s. a contrario, neboť soud těmto osobám žádnou povinnost v řízení neuložil.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 29. listopadu 2022

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu