



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: **a) T. R., b) Ing. M. V., c) M. V., d) P. H., e) L. H., f) JUDr. M. B.**, všichni zast. Mgr. Hugem Hubeným, advokátem se sídlem Běhounská 4, Brno, **g) JUDr. H. H.**, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Česká republika – Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/8784/2019/-Ro-/1/, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2021, čj. 62 A 73/2019-93,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2021, čj. 62 A 73/2019-93, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/8784/2019/-Ro-/1/, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **101 730 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Huga Hubeného, advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku nejprve zabýval pochybením krajského soudu, který přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného i přes to, že trpělo vadou

nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Dále posuzoval, zda správní orgány vykročily z předmětu řízení zahájeného na žádost o určení, zda se v případě níže uvedeného průchodu jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, pokud rozhodly tak, že se jedná o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 2 citovaného zákona.

[2] Žalobci podali návrh na deklaratorní určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, tykající se průchodu mezi ulicí Běhounskou a Rooseveltovou v Brně na pozemku parc. č. 1, k. ú. Město Brno, budova č. p. 1 (objekt občanské vybavenosti), ve vlastnictví České republiky (dále „průchod“). Právo hospodařit s tímto majetkem podle § 9 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, přísluší v rozsahu 2/3 Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj a v rozsahu 1/3 Moravské galerii v Brně.

[3] V návaznosti na to vydal Úřad městské části Brno-střed deklaratorní rozhodnutí, že průchod je veřejně nepřístupnou účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Shledal, že ze čtyř nutných znaků pro stanovení veřejně příslušné účelové komunikace, nebyla naplněna podmínka nutné komunikační potřeby, jelikož průchod slouží pouze pro zkrácení cesty mezi jednotlivými ulicemi v lokalitě.

[4] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobci odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Proti tomu se bránili žalobou, které Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shledal totiž, že správní orgán I. stupně tím, že deklaroval, že se jednalo o účelovou komunikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, zatížil správní řízení vadou. Svévole tím totiž vykročil z mezí žádosti, jejímž předmětem bylo určit, zda je průchod účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že se jednalo o řízení o žádosti podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jeho předmět byl v dispozici účastníka řízení a byl vymezen podanou žádostí (§ 44 správního řádu). Z judikatury NSS navíc plyne, že řízení o žádosti podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nelze směřovat s řízením podle § 7 odst. 2 citovaného zákona, a odůvodnění rozhodnutí vzešlá z těchto dvou typů řízení nelze vzájemně kombinovat.

[5] Nad rámec uvedeného krajský soud uzavřel, že stanovisko správních orgánů, dle kterých je průchod komunikací podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, je v rozporu s podklady shromážděnými správním orgánem I. stupně. Podle nich se totiž jedná o zkratku v rámci středu města Brna, což z povahy věci vylučuje, že by se mělo jednat o neveřejnou účelovou komunikaci. V takovém případě jde o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě provozovatele či vlastníka takového prostoru.

[6] Krajský soud upozornil, že závěry judikatury, na kterou odkazovali žalobci, byly překonány rozšířeným senátem NSS, dle kterého je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka souhlasil s jejím veřejným užíváním. K závěru správních orgánů o nesplnění podmínky nutné komunikační potřeby uvedl, že obecně lze souhlasit s tím, že tato podmínka není splněna, pokud se

pokračování

v dané lokalitě nachází k dotčené komunikaci odpovídající alternativa. Z popisu lokality dle krajského soudu vyplynulo, že se jedná o zkratku nezbytnou, nikoli zkratku tzv. z pohodlnosti. Správními orgány zmiňované alternativy tuto nezbytnou komunikační potřebu nemohou naplnit, neboť jsou mnohonásobně delší. Proto bylo za splnění všech dalších podmínek proporcionální vlastnické právo České republiky omezeno.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobců a osoby zúčastněné na řízení

[7] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

[8] V ní namítá, že smysl výroku prvostupňového správního orgánu byl jednoznačný. Z deklarace, že jde o účelovou komunikaci neveřejnou, plyne, že se logicky nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Význam výroku nezpochybnili ani žalobci. Jedna podkategorie účelové komunikace totiž automaticky vylučuje existenci druhé, jiná možnost se nenabízí. Ze správních rozhodnutí bylo zřejmé, že se jednalo o řízení o určení právního vztahu. Výrok prvostupňového ustanovení se opíral o § 142 správního řádu, nejednalo se tedy o řízení podle § 7 odst. 1 ani odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Vytýkaná nesrovnalost nemohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[9] Posouzení nezbytné komunikační potřeby krajským soudem stěžovatel považoval za nedostatečné. Uvedl, že ta se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice, což dovozuje i odborná literatura. Tento požadavek však napadený rozsudek nezohledňuje.

[10] Žalobci se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili se závěry krajského soudu a navrhli její zamítnutí. Nesouhlasili s tím, že v případě průchodu není naplněna podmínka nutné komunikační potřeby. Naopak, průchod sloužil jako veřejně přístupná účelová komunikace od nepaměti. Lidé se skrze něj dostávali do „města“, dnes již jen do „centra města“, kde sídlí nespočet orgánů a soukromých i veřejných budov, které uvádí. Nutná komunikační potřeba proto trvá dodnes. Pokud správní orgány založily svá rozhodnutí na odůvodnění, že průchod představuje zkratku, kterou lze nahradit jinými místními komunikacemi, tak nesprávně vyložily judikaturu, podle které může být nutná komunikační potřeba dána i tehdy, když témuž komunikačnímu účelu slouží i jiná cesta. Navíc, obdobná logika by se dala použít i v případě, že by vlastník dvou domů stojících naproti sobě v ulici Masarykova postavil přímé spojení těchto nemovitostí a následně se domáhal vydání stejného rozhodnutí, jako nastínily správní orgány v nyní souzené věci. Tedy, že by kvůli existenci alternativních komunikačních spojnic nebyla dána nutná komunikační potřeba, a proto by se nemohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[11] Dále se vyjádřili ke skutečnosti, že průchod je od roku 2017 ve vybraných hodinách uzavírán, což samovolně a v rozporu s § 29 zákona o pozemních komunikacích činí osoba zúčastněná na řízení. Argument o vnitřní trase průchodu nedokládá, že by se mělo jednat o vnitřní účelovou komunikaci, jelikož taková logika by mohla být aplikována na jakýkoliv průchod v Brně (např. i na Měnínskou bránu). Argumentace osoby zúčastněné na řízení, že průchod uzavírá pouze v noční době, se současnou argumentací, že nejde o veřejnou účelovou komunikaci, je ve vzájemném rozporu, jelikož zákon nezná účelovou

komunikaci jen pro denní dobu, ale zná účelovou komunikaci jako právní a faktický stav, který existuje stále.

[12] Závěrem žalobci uvedli, že správní orgány mohly přehlédnout, že osoba zúčastněná na řízení omezením průchodu v nočních hodinách možná sleduje zájem na jeho úplném uzavření. Pokud by totiž byl průchod pravidelně uzavírán, lidé by předem nemohli odhadnout, zda skrze něj bude možné projít a postupně by tak přestal být užíván, až by nebyl užíván vůbec. Poté by bylo možné žádat o určení, že se jedná o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem stěžovatele. Průchod dle jejího názoru nesplňuje podmínky pro to, aby byl určen jako veřejně přístupná účelová komunikace. Konkrétně požadavek patrnosti cesty, jelikož z jeho stavebního uspořádání je zřejmé, že nikdy nemohl být zamýšlen jako veřejně přístupný. Zároveň objektivně nemůže sloužit jako spojnice jednotlivých nemovitostí navzájem, jelikož vzhledem k uspořádání přilehlých prostranství se v prostoru nenacházejí žádné dvě nemovitosti, pro které by byl jedinou možnou spojnici. Může být pouze kratší a pohodlnější alternativou spojení přilehlých nemovitostí, což však není důvodem pro určení, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Není tedy splněna ani podmínka nutné komunikační potřeby.

[14] Za zavádějící označila tvrzení žalobců, že při použití průchodu stačí překonat vzdálenost 14,9 m, zatímco při použití alternativní trasy přes Moravské náměstí 425,8 m. Uvedenou vzdálenost totiž žalobci počítají od jednoho vstupu do průchodu k druhému, což je informace prakticky nevyužitelná. Jednotlivé osoby totiž mají začátek i cíl cesty v jiných místech, než je počátek a konec průchodu.

[15] Žalobci i osoba zúčastněná na řízení ve svých vyjádřeních obsáhle argumentovali také ohledně (ne)naplnění ostatních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. V nyní projednávané věci však byla sporná pouze existence podmínky nutné komunikační potřeby. Soud proto vyjádření týkající se zbývajících znaků pro nadbytečnost nerekapituloval (viz také bod [23] tohoto rozsudku).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasačních námitek, zabýval se tím, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Konkrétně zkoumal, zda netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[17] Vycházel přitom z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, které se mimo jiné zabývá povahou § 76 odst. 1 s. ř. s. Podle rozšířeného senátu „*ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že*

pokračování

nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek“.

[18] Z uvedeného plyne, že krajský soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, pokud mu to brání v jeho věcném přezkumu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná zejména, pokud se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi odvolacími námitkami, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec. Tuto vadu přitom nelze zhojit vyvrácením odvolacích námitek ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71). V případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, která brání jeho věcnému přezkumu, je tedy krajský soud povinen toto rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z moci úřední zrušit, aniž by nařizoval jednání. Naopak, přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 27. 1. 2021, čj. 7 As 222/2019-45).

[19] Při aplikaci uvedených úvah na souzenou věc dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Žalobci podali proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, ve kterém namítali, že správní orgán nesprávně posoudil skutkový stav věci, jelikož shledal, že v případě průchodu není splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Konkrétně tvrdili, že průchod umožňuje rozumný bezbariérový přístup na veřejná prostranství k němu přiléhající. Postačuje totiž překonat vzdálenost 14,9 m skrze průchod. Při jeho uzavření však vede nejkratší cesta přes Moravské náměstí v délce 425,8 m. Jedná se tak téměř o třicetinasobnou zacházku, kterou nelze považovat za alternativní komunikaci, o které by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě uvažovat. Překonat takovou vzdálenost může být problém zejména pro hendikepované osoby či osoby s pohybovými problémy.

[20] Dle Nejvyššího správního soudu lze pro osoby znalé centra města Brna mít za notoriету, že průchod představuje nejrychlejší spojení části Moravského náměstí obklopující Místodržitelský palác a kostel Svatého Tomáše s parkem Danuše Muzikářové, jemu přilehlým Parkovacím domem Rooseveltova či sousedícím Janáčkovým divadlem. Uvedené ostatně vyplývá i z nákresu na snímku z Google Maps, který žalobci přiložili ke svému odvolání. V něm naznačili i další možnou alternativní spojnici po ulici Jezuitská v délce 486 m.

[21] Stěžovatel však ve velmi stručném odůvodnění napadeného rozhodnutí převážně pouze přisvědčil názoru správního orgánu I. stupně. Uvedl, že komunikační spojení ulic Běhounská a Rooseveltova je zajištěno ulicemi Jezuitská a trasou kolem kostela sv. Tomáše přes Moravské náměstí v rámci obecného užívání místních komunikací ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích, přičemž právě ty slouží spojení jednotlivých částí města. Dodal, že průchod neumožňuje komunikační spojení konkrétních nemovitostí, ale pouze směřuje do lokality, která není přesně definována.

[22] Takové odůvodnění však nelze považovat za dostačující. Soud nejprve pro úplnost předesílá, že věcným jádrem sporu je otázka, zda je průchod veřejně přístupnou

komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Definičními znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:

- 1) existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);
- 2) zákonný účel, tzn., že cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování jiných pozemků (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);
- 3) alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku, na kterém je cesta, s jeho obecným užíváním (nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06);
- 4) existence nutné komunikační potřeby – komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS).

[23] V nynějším řízení je sporná pouze otázka, zda je v případě průchodu naplněna poslední z uvedených podmínek – nutná komunikační potřeba. To je třeba zdůraznit zejména proto, že žalobci i osoba zúčastněná ve svých podáních k Nejvyššímu správnímu soudu argumentují i ohledně zbývajících znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Taková argumentace se však míjí s předmětem řízení a soud se jí proto dále nezabývá.

[24] Nutná komunikační potřeba není dána, „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva.*“ V takovém případě „*je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům*“ (nálezný sp. zn. II. ÚS 268/06). Podle rozsudku sp. zn. 6 As 213/2015 se „*znak nutné komunikační potřeby zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohraničenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace.*“ Nemusí se však jednat o nutnou komunikační potřebu nemovitostí ke sporné cestě přímo přiléhajících (rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, čj. 4 As 89/2013-21, *obec Ostrov*). Komentářová literatura navíc uvádí, že postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jedné nemovitosti (srov. Černín, K. In: Černínová, M. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 53).

[25] Tato judikатурní linie se však průběžně vyvinula. Už v rozsudku *obec Ostrov* shledal Nejvyšší správní soud nutnou komunikační potřebu pro komunikaci, která sloužila mimo jiné jako jediná bezpečná cesta pro chodce k zastávce autobusu. Z toho vyplývá, že lze uvažovat i o tzv. nutné komunikační potřebě širší veřejnosti, než je pouze vlastník nemovitosti přímo přiléhající ke sporné cestě. Na toto rozhodnutí navázal NSS v rozsudku ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, *obec Místřice*. Tam se na sporných pozemcích, které měly být deklarovány jako veřejná účelová komunikace, nacházelo obratiště autobusů. Soud uvedl, že: „*pojmy komunikace a nutná komunikační potřeba nelze vnímat tak zužujícím způsobem, že by šlo vždy pouze o určitou vlastnost jednoho pozemku vztahující se k jinému pozemku, tedy že by šlo opravdu striktně vzato pouze o propojení jednotlivých pozemků, tak aby bylo zajištěno jejich základní propojení.*“ Dodal, že „*komunikace mají sloužit komunikační potřebě – tedy vzájemnému propojení – lidí, k zajištění jejich potřeb, nikoli pouze vzájemnému*

pokračování

propojení pozemků. [...] Tímto pohledem je za účelovou komunikaci možno označit i takovou pozemní komunikaci, která slouží komunikační potřebě širší veřejnosti tím, že vlastníků 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“ (zvýraznění doplnil nyní rozhodující senát). Soud v dané věci proto shledal, že pozemek, který je již více než čtvrt století využíván jako obratiště autobusů a slouží tedy nutné komunikační potřebě široké veřejnosti v dané obci, nikoliv konkrétního vlastníka přilehlého pozemku, splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[26] Výše předestřené úvahy však v napadených správních rozhodnutích chybí. Správní orgány nezkoumaly podmínky, které pro naplnění nutné komunikační potřeby stanoví judikatura. Závěr, že není dána, totiž nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí (rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2022, čj. 9 As 36/2022-60), což však správní orgány fakticky učinily. Obecně platí, že při porovnání alternativních komunikací správní orgány hodnotí i další rozhodné skutečnosti, jako například kvalitu případné alternativní komunikace (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76), to, jaký typ dopravy má alternativní cesta pojmout a zda je toho schopna, stav alternativní cesty (rozsudek ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014-87), délku obou posuzovaných cest, jejich vztah k ostatním cestám v lokalitě (rozsudek ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012-42), či bezpečnost alternativní komunikace (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, *obec Hrazany*). Alternativní cesta 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 (rozsudek sp. zn. 8 As 19/2012). Relevantní může být také vlastnictví alternativní komunikace. Jako alternativní by zásadně měla být upřednostněna cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2022, čj. 10 As 67/2021-70). V nyní projednávané věci však tato otázka nehraje roli, protože ve vlastnictví veřejnoprávní korporace jsou všechny doposud zvažované alternativní komunikace.

[27] Lze tedy shrnout, že dle konkrétních okolností věci je třeba hodnotit právě ty skutečnosti, které jsou pro daný případ relevantní, nikoliv automaticky všechny judikaturou dovozené.

[28] Žalobci v předchozím řízení poukazovali zejména na délku alternativní komunikace. Ve vztahu k ní platí obecné pravidlo, podle něhož to, že je sporná cesta kratší, z ní ještě samo o sobě nečiní komunikaci nezbytnou. Zkratka bude proto ve většině případů označena za pouhou „cestu z pohodlí“, na jejímž zachování není dostatečný veřejný zájem. Může se však stát, že by zánik sporné cesty a užívání alternativní cesty znamenal významnou zajižďku (resp. zacházku), jejíž délka by byla ve výrazném nepoměru k délce spojení po sporné cestě. V takovém případě lze i pouhou zkratku prohlásit za nezbytnou, takže bude znak nutné komunikační potřeby naplněn (srov. Černín, K. In: Černínová, M. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 55).

[29] V nyní projednávané věci je nesporné, že existence nutné komunikační potřeby je v případě průchodu posuzována pouze ve vztahu k chodcům, příp. cyklistům či osobám pohybujícím se na koloběžce či obdobných prostředcích. K problematice délky alternativní cesty ve vztahu k nutné komunikační potřebě NSS v rozsudku *obec Hrazany* shledal, že pokud je alternativní cesta o 1,5 km delší, než posuzovaná účelová komunikace (v délce 3 km, tedy delší o polovinu), tak sporná komunikace nenaplňuje nutnou komunikační potřebu při jízdě motorovým vozidlem. Závěr je však odlišný ve vztahu k nutné komunikační potřebě cyklistů či chodců, jelikož v případě cesty o přibližně 1,5 km delší „pro staršího cyklistu a zvláště pak pro chodce však jde o významnou vzdálenost, zvyšující nejen diskomfort, ale především násobící nebezpečí, které vyvěrá z provozu na silnici“ (bod 33 citovaného rozsudku). Byť nyní nehraje roli otázka bezpečnosti alternativní komunikační spojnice (jelikož se v případě všech myslitelných alternativních cest jedná o komunikace v rámci středu města Brna, které jsou buď součástí pěší zóny, nebo s přilehlými chodníky), lze závěr o tom, že je vždy třeba posoudit i délku alternativní komunikace, přenést i na nyní projednávanou věc. Otázka, o kolik delší alternativní komunikaci lze ještě uvažovat, však vždy bude záviset na konkrétních skutkových okolnostech každé věci. Proto nelze zobecnit, kolikrát delší spojnice už nemůže být považována za alternativní komunikaci.

[30] Stěžovatel se však vůbec nezabýval odvolacím tvrzením žalobců, že při cestě průchodem postačuje překonat vzdálenost 14,9 m, zatímco nejkratší alternativní cesta vede přes Moravské náměstí v délce 425,8 m a jedná se tak téměř o třicetinasobnou zacházku. Svůj závěr vystavěl pouze na tom, že alternativní cesty jsou místními komunikacemi, které slouží k obecnému užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Nijak však nereagoval na to, proč nepovažuje za relevantní námitku žalobců týkající se podle nich významně odlišných délek tras. Jeho vypořádání proto nelze považovat za dostatečné. Dostačující není ani odkaz na to, že jiné alternativní trasy jsou místními komunikacemi, které slouží místní dopravě a spojení jednotlivých částí města. Režim obecného užívání totiž dopadá na veškeré veřejně přístupné pozemní komunikace, tedy i na veřejně přístupné účelové komunikace (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).

[31] Žalobci navíc již v návrhu vymezili, že „průchod tvoří bezbariérovou spojnici centra Brna (ulice Česká, Joštova, Moravské nám. atd.) a popř. Janáčkova divadla a přilehlých parků“. Konkrétní spojení či vzdálenost takto vymezených lokalit však správní orgán I. stupně nijak neposuzoval. Pouze uvedl, že průchod není jedinou možnou bezbariérovou spojnici ulic Běhounská a Rooseveltova, jelikož existují komunikační alternativy přes ulici Jezuitskou a Moravské náměstí. Stěžovatel tento nedostatečný závěr svým rozhodnutím nijak nekorigoval. Pouze dodal, že průchod neumožňuje komunikační spojení ke konkrétnímu objektu či objektům, ale pouze směřuje do lokality, která není přesně definována (park za průchodem, park u Janáčkova divadla). Stěžovatel se tedy omezil na závěr, že průchod nespojuje dvě konkrétní nemovitosti, pro které by měl sloužit jako nezbytná komunikační spojnice. Dle Nejvyššího správního soudu je však zřejmé, že označením „park za průchodem“ nemohla být žalobci myšlena jiná lokalita, než právě přilehlý park Danuše Muzikářové. Obdobně „parkem u Janáčkova divadla“ jsou nepochybně Sady Osvobození, které uvedené divadlo obklopují. „Janáčkovovo divadlo“ je taktéž jednoznačným vymezením konkrétní nemovitosti. I takto označené lokality přitom mohou být ve smyslu výše citované judikatury místy, ke kterým se pojí nutná komunikační potřeba veřejnosti, obdobně jako např. autobusová zastávka či obratiště (viz bod [25] tohoto rozsudku). Správní orgány proto byly povinny ve svém rozhodnutí

pokračování

vymezit, k jakým konkrétním nemovitostem či lokalitám, které jsou z návrhu žalobců patrné, má být v případě průchodu posuzována nutná komunikační potřeba. Ve vztahu k těmto nemovitostem či lokalitám pak dále posuzovat případné alternativní cesty, včetně porovnání jejich znaků vymezených výše (délka, kvalita, vztah k ostatním cestám v lokalitě atd., viz bod [26] tohoto rozsudku). Takové úvahy však nejsou uvedeny ani v jednom ze správních rozhodnutí.

[32] Z předestřených důvodů dospěl soud k závěru, že rozhodnutí stěžovatele trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Ve vztahu k posouzení existence podmínky nutné komunikační potřeby se správní orgány v řízení nezabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Rozhodnutí stěžovatele tedy není opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž by bylo zřejmé, proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí a dostatečným způsobem se nevypořádává s odvolací námitkou týkající se splnění podmínky existence nutné komunikační potřeby. Pokud tedy krajský soud takové rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným, zatížil i svůj rozsudek totožnou vadou (viz judikatura citovaná v bodě [18] tohoto rozsudku).

[33] Kromě toho Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalobci v bodech 26 až 28 žaloby namítali právě nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud tuto námitku sice v bodě 3 napadeného rozsudku rekapituloval, v samotném odůvodnění už na ni však nijak nereaguje. I toto pochybení je důvodem, proč jeho rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a to pro nevypořádání jedné z žalobních námitek (rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, čj. 3 As 4/2007-58).

[34] Tento závěr nicméně nebrání tomu, aby se soud dále zabýval námitkou stěžovatele, že správní orgán I. stupně nevybočil z předmětu řízení, neboť smysl jeho výroku je jasný a nejedná se o vadu, která by měla mít vliv na zákonnost správních rozhodnutí. Vada nepřezkoumatelnosti je totiž na této otázce nezávislá (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[35] Krajský soud uvedl, že správní orgán I. stupně svévolně vybočil z žádosti žalobců, jejímž předmětem bylo deklarovat, zda je průchod veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, či nikoliv. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012-22, dle kterého nelze směřovat řízení podle § 7 odst. 1 a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. K tomu NSS uvádí, že v tehdy řešené věci žalobci žádali o „určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace“, avšak žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že požadovali „deklaraci o existenci neveřejné přístupové účelové komunikace“. Z citovaného rozsudku však nevyplývá, jak se to promítlo do výroku napadeného rozhodnutí, tj. že by rozhodnutí správních orgánů vykročila z předmětu řízení, naopak hovoří toliko o *významovém posunu v interpretaci předmětné žádosti* a tomu odpovídajícímu odůvodnění odvolacího rozhodnutí. V uvedené věci se nejednalo o důvod, pro který byl zrušen rozsudek krajského soudu. V návaznosti na zrušující rozsudek sp. zn. 5 As 140/2012 však krajský soud v následném rozsudku ze dne 26. 11. 2014, čj. 47 A 4/2012-108, zrušil obě správní rozhodnutí a správní orgán I. stupně zavázal, aby v následujícím řízení neopomenul, že řízení o určení právního

vztahu je podmíněno podáním žádosti, jejímž obsahem je správní orgán vázán a nemůže rozhodnout nad její rámec.

[36] Takový postup je i v souladu s rozsudkem NSS ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 As 163/2016-27, který NSS považuje za přílehlavější na procesní situaci v nyní projednávané věci, než rozsudek, na který odkázal krajský soud. Vyplývá z něj, že soud je povinen z moci úřední přihlídnout k takové vadě řízení, která se vyznačuje tím, že správní orgán vydal rozhodnutí, které je procesním rámcem vztahujícím se ke konkrétní věci vyloučeno. Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je řízením o žádosti. V nyní projednávané věci podali žalobci žádost podle § 44 správního řádu o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. Tím vymezili předmět řízení, se kterým mohli dále disponovat – žádost zúžit, vzít zpět, apod. Správní orgán I. stupně však výrokem svého rozhodnutí deklaroval, že průchod je veřejně nepřístupnou účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu. Optikou rozsudku sp. zn. 2 As 163/2016 tedy vydal rozhodnutí, které bylo procesním rámcem nyní projednávané věci (a v souladu s dispoziční zásadou) vyloučeno. Jelikož se žalobci domáhali určení, že průchod je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, mohl výrok prvostupňového řízení znít buď jen tak, že průchod veřejně přístupnou účelovou komunikací je, nebo naopak není. Z rozsudku NSS ze dne 30. 5. 2019 čj. 8 As 254/2018-59, totiž plyne, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že nejsou splněny podmínky pro určení existence účelové komunikace, je oprávněn přímo výrokem rozhodnutí deklarovat její neexistenci, a nikoliv toliko žádost zamítnout. Takový postup je žádoucí i s ohledem na povahu deklaratorního rozhodnutí, jelikož je vhodnější vydat rozhodnutí, kterým je výslovně postaveno najisto, zda se o účelovou komunikaci jedná, či nikoliv. Správní orgán I. stupně však po posouzení znaků veřejně přístupné účelové komunikace dospěl k závěru, že jeden z nich není naplněn. V takovém případě však bylo namístě deklarovat, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná, nikoliv, že se jedná o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci. Veřejně nepřístupná účelová komunikace je totiž odlišnou kategorií pozemních komunikací, jejíž existence v řízení nijak zkoumána nebyla.

[37] Jelikož správní orgán I. stupně takto vykročil z předmětu řízení a stěžovatel jeho postup aproboval, zatížil své rozhodnutí vadou, ke které byl krajský soud povinen přihlídnout z moci úřední. Jinak by totiž musel přezkoumat zákonnost výroku rozhodnutí, který neměl oporu v původní žádosti žalobců, ačkoliv mj. i původní žádost žalobců byla pro posouzení zákonnosti rozhodnutí stěžovatele podstatná. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčuje napadenému rozsudku v části, ve které shledal, že správní orgány vykročily z předmětu řízení. V takové situaci však již dále nebylo možné napadené rozhodnutí věcně přezkoumat, jelikož trpělo vadou, která krajskému soudu v jeho přezkumu bránila. S ohledem na to se Nejvyšší správní soud dále nezabýval kasační námitkou, že krajský soud dostatečně nezkoumal naplnění podmínky nutné komunikační potřeby. Touto otázkou se totiž správně neměl zabývat ani krajský soud.

[38] Dále se stěžovatel mylí, pokud tvrdí, že krajský soud měl uvést, že si správní orgány nebyly vědomy, že vedly řízení podle § 142 správního řádu, a nikoliv podle zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud v bodě 26 napadeného rozsudku uvedl, že se v posuzované věci nejednalo o řízení zahájené z moci úřední, a že předmětem žádosti nebylo určit, zda se v daném případě jedná o neveřejnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. K tomu NSS poznamenává, že ostatně i řízení

pokračování

podle § 7 odst. 2 věty poslední zákona o pozemních komunikacích vede silniční správní úřad podle § 142 správního řádu (srov. Černín, K. In: Černínová, M. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015). Krajský soud tímto pouze znovu akcentoval výše uvedené vykročení z předmětu řízení.

[39] Konečně nelze přisvědčit stěžovateli ani v tom, že deklarace existence jedné podkategorie účelových komunikací automaticky znamená neexistenci druhé. Pokud komunikace nesplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace stanovené zákonem a dovozené judikaturou (viz bod [22] tohoto rozsudku), automaticky to neznamená, že se jedná o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci (jak lze dovodit z rozsudků NSS sp. zn. 5 As 140/2012 či ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Existuje totiž další možnost, a to, že posuzovaná cesta vůbec není pozemní komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

[40] Nad rámec uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se k tvrzení žalobců rekapitulovaném v bodě [10] tohoto rozsudku. V obecné rovině argumentují, že logikou správních orgánů v nyní souzené věci by bylo možné přehradit jakoukoliv frekventovanou městskou ulici s tvrzením, že v takovém místě není dána nutná komunikační potřeba, jelikož chodci i hromadná doprava mohou využít ulice přiléhající. V nyní projednávané věci však toto tvrzení nemůže být relevantní. Konkrétně Masarykova ulice v Brně, kterou žalobci argumentují, i ulice k ní přiléhající, jsou totiž místními komunikacemi a jejich vlastníkem je Statutární město Brno (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). V případě místních komunikací se však existence nutné komunikační potřeby vůbec nezkoumá. Naznačené úvahy žalobců jsou skutečně pouze hypotetické a pro posuzovanou věc irelevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. S ohledem na to jej zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením napadeného rozsudku může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl tak, že toto rozhodnutí sám zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[42] V dalším řízení bude stěžovatel vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Zohlední skutečnosti rozhodné pro posouzení (ne)naplnění podmínky nutné komunikační potřeby včetně aktuální judikatury, dle které lze existenci této podmínky zkoumat nejen ve vztahu k vlastníkům konkrétních nemovitostí, ale i širší veřejnosti, které sporná cesta slouží jako spojnice veřejně přístupných nemovitostí. Zároveň vymezí ty konkrétní nemovitosti či lokality, k jejichž spojení průchod slouží (bod [31] tohoto rozsudku), a porovná možné alternativní komunikační spojnice tak, jak bylo vymezeno

výše (body [25] až [27] tohoto rozsudku). Patříčně bude reagovat také na závěr soudu, že správní orgán I. stupně vykročil z mezí předmětu řízení, pokud deklaroval, že průchod je neveřejnou účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

[43] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu je zrušení rozhodnutí stěžovatele, žalobci proto měli ve věci plný úspěch. V takovém případě je stěžovatel povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit žalobcům náklady řízení před soudem.

[44] Náklady žalobců v řízení o žalobě tvoří sedmkrát zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta. Ta v případě žalobců a) až f) zahrnuje tři úkony právní služby: přípravu a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a podání repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Sepsání repliky k vyjádření stěžovatele ze dne 27. 9. 2019 soud nepovažuje za účelně vynaložený náklad, jelikož neobsahuje žádnou právní argumentaci (rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2013, čj. 8 As 32/2012-63). Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], po snížení podle § 12 odst. 4 pak za každého z žalobců a) až f) 2 480 Kč. Za tři úkony právní služby tak mimosmluvní odměna činí 7 440 Kč pro každého ze stěžovatelů (3 x 2 480 Kč). Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je s odměnou advokátovi spojena náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Celkově tedy 900 Kč pro každého ze žalobců a) až f) (3 x 300 Kč). Odměna advokáta tak činí 8 340 Kč pro každého ze žalobců a) až f). Jelikož je zástupce žalobců plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 1 751 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny), celkem tedy 10 091 Kč pro každého z uvedených žalobců. Náklady řízení před krajským soudem tedy pro každého z žalobců a) až f) představovaly 13 091 Kč (zaplacený soudní poplatek + odměna advokáta). Žalobci g), který je zároveň zástupcem žalobců a) až f), náleží náhrada pouze za zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč, jelikož v řízení před krajským soudem nebyl zastoupen. Celkem tedy náklady řízení před krajským soudem představují 81 546 Kč.

[45] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna advokáta za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu], tj. opět 2 480 Kč na každého z žalobců a) až f) a paušální částku ve výši 300 Kč za úkon právní služby pro každého z uvedených žalobců (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tedy činí 2 780 Kč pro každého ze žalobců a) až f). Uvedená částka se zvyšuje o 21% sazbu DPH, tj. o 584 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny). Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 3 364 Kč pro každého z žalobců a) až f). Žalobci g), který je zároveň zástupcem žalobců a) až f), náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží, jelikož se jedná o osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním a v řízení před Nejvyšším správním soudem

pokračování

nebyl zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Celkem tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představují 20 184 Kč.

[46] Celkem mají tedy žalobci právo na náhradu nákladů ve výši 101 730 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen žalobcům zaplatit k rukám jejich zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[47] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací v řízení před krajským soudem ani v řízení o kasační stížnosti nenastala, proto osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemá.

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

V Brně 30. března 2023

Petr Mikeš
předseda senátu