



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2017, čj. MHMP-1847539/2017/O4/Go, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2021, čj. 5 A 47/2018-62,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2021, čj. 5 A 47/2018-62, **s e r u š í .**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2017, čj. MHMP-1847539/2017/O4/Go, se ruší a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **24 4560 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Viktora Pavlíka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá pochybením městského soudu, který přisvědčil napadenému rozhodnutí žalovaného a přezkoumal je i přes to, že trpělo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[2] Žalobce se domáhal určení, že pozemní komunikace v délce přibližně 70 m, vedoucí na jeho pozemku parc. č. X, k. ú. H. (dále „komunikace“ a „pozemek“), jako součást ulice Vltavanů, není veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[3] V návaznosti na to vydal Úřad městské části Prahy 4 deklaratorní rozhodnutí o tom, že komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Uvedl, že prochází pozemkem v délce přibližně 70 m, vede při jižním oplocení jeho severní části, je opatřena veřejným osvětlením pro 24hodinový provoz a její průjezdní profil šíře 5-5,5 m je vymezen zpevněným živičným povrchem. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

[4] Proto následně podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji výše uvedeným rozsudkem zamítl. Přisvědčil závěru žalovaného, že komunikace splňuje definici účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V ulici Vltavanů slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, a také ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Nepřisvědčil argumentu, že průjezd přes pozemek není jedinou a nenahraditelnou dopravní spojnici, neboť uvedl, že „jedinečnost“ není definičním znakem účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Za splněnou považoval i podmínku konkludentního souhlasu žalobce s užíváním komunikace, jelikož ten včas neprojevil kvalifikovaný nesouhlas s jejím užíváním.

[5] K otázce naplnění podmínky nutné komunikační potřeby městský soud v první řadě uvedl, že při jejím posuzování nelze brát v úvahu neexistující komunikaci, kterou by měl žalovaný teprve vybudovat. Posouzení podmínky nutné komunikační potřeby správními orgány považoval za dostatečné. Citoval z prvostupňového rozhodnutí, že jediná možná alternativní komunikace v délce přibližně 2 km je zhruba 29krát delší, než sporný úsek v délce přibližně 70 m. Proto nezajišťuje srovnatelný přístup k nemovitostem v ulici Vltavanů a tím je dána nutná komunikační potřeba ve vztahu ke komunikaci na pozemku žalobce, který je součástí této ulice. Tento závěr je v souladu s odbornou literaturou, dle které obecně může být vhodnou alternativou účelové komunikace i ta, která představuje zhoršení komunikačních možností. To je však vždy třeba zkoumat individuálně a v odůvodněných případech lze i pouhou zkratkou prohlásit za nezbytnou.

[6] Městský soud uzavřel, že požadavku individuálního posouzení správní orgány dostaly. Zjistily, že alternativní trasa je ve vztahu ke sporné komunikaci v hrubém nepoměru, navíc s nutností překonání několika křižovatek a frekventované komunikace. Zhoršení komunikačních možností bylo tedy natolik závažné, že alternativu nebylo možné považovat za vhodnou. V potaz nebylo možné vzít ani alternativní cesty pro cyklisty a pěší, neboť tím není vyřešena doprava motorovými vozidly.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Tvrdil, že komunikace nesplňuje ani jeden ze zákonných definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Z judikaturou dovozených znaků pak není splněn přinejmenším znak nutné komunikační potřeby.

pokračování

[8] Závěr, že komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, značí, že soud rezignoval na dostatečné seznámení se s okolnostmi dané lokality. V jejím rámci – ulice Vltavanů od křižovatky s ulicí U Kempinku po křižovátku s ulicí V Náklích – neexistuje na východní straně komunikace ani jeden rezidenční objekt či obchod. Fakticky tam není vůbec nic, jen úzký pás zeleně a za ním železniční a tramvajová trať. Proto stěžovatel nerozumí tvrzení soudu, že by znepřístupněním komunikace byli dotčeni vlastníci nemovitostí a mohlo by jim to způsobit existenční problémy. Za situace, kdy je počet rezidentů nebo podnikatelských subjektů v lokalitě roven nule, logicky neexistuje potřeba přejíždět přes pozemek stěžovatele. Na západní straně ulice Vltavanů se nachází pouze dva sportovní areály, ty však mají zajištěn vlastní přístup, který by deklarací, že na pozemku stěžovatele není veřejně přístupná účelová komunikace, nebyl nijak dotčen. To dokládá i skutečnost, že když byl pozemek v minulosti pro veřejnost uzavřen, nikdo žádné potíže neutrpěl a oba sportovní areály fungovaly v nezměněném režimu. Za takové situace stěžovatel nerozumí, jak by mohla být naplněna podmínka nutné komunikační potřeby. Jedná se proto o nerespektování jeho vlastnického práva.

[9] V souvislosti s tím stěžovatel městskému soudu vytkl, že neprovedl místní šetření a vyjádřil pochybnost o tom, zda se soud vůbec zabýval mapovými podklady a satelitními snímky dané lokality. Z těch je zjevné, že v lokalitě neexistují žádné subjekty, které by potřebovaly užívat pozemek stěžovatele.

[10] Dále stěžovatel zdůrazňuje, že soudu prokázal, že bude-li to žalovaný skutečně považovat za potřebné, bude moci vybudovat novou veřejnou cestu v této lokalitě na svých pozemcích, která plně nahradí komunikaci na pozemku stěžovatele.

[11] Městský soud zcela převzal závěr žalovaného, že „*takto omezená obslužnost nemovitostí, se kterou by bylo nutné se vypořádávat dnes a denně, může způsobit existenční problémy samotných nemovitostí,*“ a dále, že „*pokud mezi dvě sousední nemovitosti vložíme na komunikaci překážku a tito sousedé budou najednou muset denně k sobě překonávat trasu cca 2 km namísto původních 70 m, zcela jednoznačně se jedná o negativní zásah do obsluhy nemovitostí.*“ Vůbec se však nezabýval tím, kdo jsou oni vlastníci nemovitostí, kterým by mělo uzavření komunikace způsobit problémy a z jakého důvodu by mělo dojít k existenčním problémům tím, že dvě sousední nemovitosti nebudou propojeny cestou. Vlastníky nemovitostí na ulici Vltavanů jsou Hlavní město Praha, stěžovatel a společnost HAMR - Sport a.s., která provozuje sportovní a tenisový areál v severní části ulice Vltavanů, a dále společnost GOLF & COUNTRY CLUB HODKOVIČKY, a.s., která provozuje golfový areál v jižní části ulice Vltavanů. Ke sportovnímu a tenisovému areálu se jeho vlastník i návštěvníci zcela pohodlně dostanou ze severní strany, kdy z ulice Modřanská zahrnou na ulici U Kempinku a pokračují ulicí Vltavanů, aniž by museli jet či jít přes dotčený pozemek stěžovatele. Stejně tak ke golfovému areálu se jeho majitel i návštěvníci dostanou tak, že z ulice Modřanská odbočí na ulici V Náklích a pokračují po ulici Vltavanů z jižní strany. Pozemek stěžovatele tak slouží pouze jako zkratka pro návštěvníky tenisového a sportovního areálu, kteří by chtěli přijet do areálu z jižní strany, a pro návštěvníky golfového areálu, kteří by chtěli přijet do areálu ze severní strany. Do uvedených areálů se však lze dostat i regulární sítí místních komunikací, a není třeba využívat pozemek stěžovatele. To opět dokládá, že podmínka nutné komunikační potřeby není splněna.

[12] Městský soud nedosáhl judikaturou stanovené povinnosti, že znak nutné komunikační potřeby je třeba zkoumat vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Kdyby zkoumal, jaké nemovitosti jsou dotčeny, musel by dojít k závěru, že se jedná pouze o uvedené sportovní areály, které však mají zabezpečený přístup po místních komunikacích. To je v rozporu i se závěrem soudu, dle kterého správní orgány dostaly požadavku na individuální posouzení komunikační alternativy. Z napadeného rozsudku však vůbec nevyplývá, proč by měly být dva nezávislé sportovní areály s odlišnými vlastníky spojeny, tedy, zda existuje nutnost jejich propojení. Soud ani neodůvodnil, proč by mělo dojít k jejich existenčním problémům, kdyby nebyly propojeny komunikací vedoucí přes pozemek stěžovatele.

[13] Stěžovatel má za to, že žádná konkrétní potřeba vlastníků dotčených nemovitostí jejich propojení neodůvodňuje. Městský soud pouze nekriticky přejal tvrzení žalovaného, že uzavřením komunikace by byli dotčení všichni vlastníci nemovitostí na ulici Vltavanů a mohlo by jim to způsobit až existenční problémy. Vůbec však neuvedl, o jaké konkrétní nemovitosti se jedná, jak konkrétně by byli dotčeni vlastníci těchto nemovitostí, a proč by jim to vůbec mělo způsobit až existenční problémy. V tom stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že komunikace na pozemku stěžovatele splňuje definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace a plní funkci dopravní cesty pro širokou veřejnost. Zdůraznil, že uzavřením pozemku by bylo zničeno funkční dopravní spojení mezi napojenými nemovitostmi na obou koncích ulice. Nelze proto akceptovat navrhované řešení v podobě vybudování nové komunikace, které by bylo provedeno v budoucnu. Nad rámec uvedeného zdůraznil, že stěžovatel nabyl pozemek od restituentů a je proto vázán jejich předchozími souhlasy s užíváním pozemku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[16] Nejprve se však zabýval její přípustností. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Stěžovatel také musí v kasační stížnosti reagovat na argumentaci krajského (resp. městského) soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou jeho závěry nesprávné. Pokud pouze opakuje žalobní námitky, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, tak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[17] Stěžovatel totiž namítá, že podmínka nutné komunikační potřeby není v případě komunikace splněna, jelikož prokázal, že žalovaný bude moci vybudovat novou veřejnou cestu v této lokalitě na svých pozemcích, tj. v podstatě obnovu cesty v její původní trase mimo pozemek žalobce, pokud to bude považovat za potřebné. Městský soud na tuto námitku reagoval v bodě 28 napadeného rozsudku. Uvedl, že existence nutné komunikační

pokračování

potřeby se zkoumá dle stavu v okamžiku vydání správního rozhodnutí. Proto nelze brát v úvahu neexistující komunikaci, kterou by měl žalovaný teprve vybudovat. Stěžovatel však toto vypořádání jeho žalobní argumentace v kasační stížnosti nijak konkrétně nezpochybňuje a setrvává na žalobních bodech, čímž se však mýlí s rozhodovacími důvody městského soudu. Tato kasační námitka je proto nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[18] Stěžovatel dále namítá, že městský soud rezignoval na návrh provedení místního šetření, aby si mohl udělat osobní představu o dané lokalitě. Ze záznamu z jednání ze dne 15. 3. 2021 plyne, že městský soud tento důkazní návrh zamítl pro nadbytečnost spolu s důkazem dvou odborných studií Dopravního řešení komunikace ulice Vltavanů z února 2020 a výsledku jejich autora. Odůvodnil to tím, že otázku nutné komunikační potřeby je nutno zkoumat dle stavu v okamžiku vydání správního rozhodnutí, přičemž označené důkazy se váží k neexistující komunikaci, jež má být dle žalobce případně vybudována. Ze záznamu plyne, že zástupce stěžovatele na dotaz soudu nijak konkrétně neodpověděl, k prokázání jakých zjištění měl tento důkazní návrh sloužit. Pouze uvedl, že jsou se stěžovatelem připraveni při místním šetření cokoliv osobně ukázat a že je důkaz přínosný zejména pro osobní pocit toho, kdo má situaci hodnotit, tedy soudu. Ten by si mohl mimo jiné učinit obraz o tom, že komunikační linie mimo pozemek stěžovatele jsou v lokalitě jasné dány. Městský soud proto rekapituloval, že místní šetření a výslech projektanta odborných studií mělo směřovat k prokázání toho, jaké úpravy by bylo možno učinit k vybudování alternativní komunikace. V písemném odůvodnění v bodě 28 napadeného rozsudku následně uvádí, že nutná komunikační potřeba se zkoumá dle stavu v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí a nelze proto brát v úvahu neexistující komunikaci, kterou by měl žalovaný teprve vybudovat či obnovit. Tento závěr však stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje a Nejvyšší správní soud z něj proto vychází (rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2022, čj. 8 Afs 342/2019-57, bod 58). Pokud uvádí pouze to, že provedením místního šetření by městský soud zjistil, že v lokalitě neexistují žádné subjekty, které by potřebovaly užívat jeho pozemek, měla tuto argumentaci v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. vznést již v řízení před městským soudem.

[19] Z přípustných námitek se soud jako první zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Tu stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud pouze převzal tvrzení žalovaného, že uzavřením komunikace by byli dotčeni všichni vlastníci nemovitostí na ulici Vltavanů a mohlo by jim to způsobit až existenční problémy. Neuvedl však vůbec, o jaké konkrétní nemovitosti se jedná, jak konkrétně by byli dotčeni jejich vlastníci a proč by jim měly vzniknout existenční problémy.

[20] To, že se krajský (zde městský) soud do velké míry ztotožní se závěry a úvahami žalovaného správního orgánu či na ně v některých částech v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení odkáže, samo o sobě nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nemůže založit (rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47). To vše za předpokladu, že samotné správní rozhodnutí je přezkoumatelné (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2018, čj. 5 Afs 60/2017-60, č. 3705/2018 Sb. NSS, *VYRTYCH*). To znamená, že odůvodnění rozhodnutí obsahuje především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení skutkového stavu, při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k

výslednému rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že toto není případ napadeného rozhodnutí, jak bude odůvodněno níže.

[21] Podle 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., „*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 nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek*“.

[22] Z uvedeného vyplývá, že krajský (zde městský) soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, pokud mu to brání ve věcném přezkumu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná zejména tehdy, pokud se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi odvolacími námitkami, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec. 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 chybějící 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).

[23] Správní orgán I. stupně ve vztahu k posouzení nutné komunikační potřeby uvedl, že ulice Vltavanů zajišťuje jako celek jedinou možnost spojení k řadě přilehlých nemovitostí v režimu 24 hodin denně a její uzavření by znamenalo umělé vyloučení nutné komunikační potřeby bez existence přijatelné alternativy. Uvedl, že jediná alternativní objízdná trasa pro všechny druhy provozu činí cca 2 km, namísto komunikace o délce 70 m. Je tedy téměř 29krát delší. I pokud by se násobek délky objížďky snížil podle vzdálenosti nemovitosti od uzavírky, byla by objízdná trasa minimálně 20krát delší. Nejedná se proto o přijatelnou alternativu

[24] Toto odůvodnění stěžovatel napadal v odvolání. Konkrétně uváděl, že délku objízdné trasy je třeba posuzovat od nejbližších příjezdových křižovatek, od kterých je nutné upravit cestu. Pokud tedy cestující ze severního směru k jižní hranici pozemku objíždí po ulici Modřanská přes ulici V Náklích, překoná vzdálenost 1,3 km. Při „neobjíždění“ tato trasa měří 650 m, znamená to tedy navýšení o dvojnásobek, nikoliv dvacetinásobek, jak uváděl správní orgán. Autem jedoucím 40 km/h lze přitom trasu o délce 650 m zvládnout za necelou minutu. Dále uvedl, že průchod pro pěší mezi golfovým a tenisovým areálem je možný a byl znázorněn v příloze žádosti a že cyklistická trasa je již nyní odkloněna na přilehlou cyklostezku A2.

[25] Žalovaný na tuto argumentaci reagoval pouze tím, že stěžovatel objízdnou trasu vyhodnotil po svém a nebral ohled na to, že obsluha přilehlých nemovitostí v ulici Vltavanů

pokračování

v blízkosti komunikace by v případě jejího uzavření musela vynaložit značnou vzdálenost k jejímu překonání oklikou, aby se dostala k nemovitosti ihned u uzavírky. Stěžovatel tedy vyčíslil délku objížděky tak, jak je to pro jeho zájem příznivější, tedy pro tzv. externí občasně návštěvníky, které by objížděkou byli nejméně zasaženi.

[26] Takto obecné odůvodnění však v sobě skrývá nedostatek, který se prolíná oběma správními rozhodnutími. Jde o stěžovatelem namítané nedostatečné vymezení nemovitostí, ve vztahu ke kterým se má posuzovat nutná komunikační potřeba a jejichž spojení má být komunikací zajištěno.

[27] Soud nejprve pro úplnost předesílá, že věcným jádrem sporu je otázka, zda je komunikace na pozemku stěžovatele veřejně přístupnou účelovou 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 (nálezn 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).

[28] V nynějším řízení je sporná otázka, zda je v případě komunikace naplněna druhá a čtvrtá z uvedených podmínek, tedy zákonný účel komunikace a nutná komunikační potřeba. Námitka nepřezkoumatelnosti míří do části napadeného rozsudku, která se týká posouzení podmínky nutné komunikační potřeby. Obě tyto podmínky spolu však úzce souvisí, neboť pokud by komunikace nesloužila ke spojení jednotlivých nemovitostí navzájem nebo pro jejich napojení na ostatní pozemní komunikace, nebylo by k čemu naplnění podmínky nutné komunikační potřeby posuzovat.

[29] Podle judikatury NSS není nutná komunikační potřeba 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*“ (nálezn 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 neobhraničenému 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). 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).

[30] V napadených rozhodnutích však takové vymezení chybí. Je třeba vycházet minimálně ze základního předpokladu, že se podmínka nutné komunikační potřeby zkoumá ve vztahu ke *konkrétně dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice* (rozsudek sp. zn. 6 As 213/2015). Správní rozhodnutí však hovoří pouze o nutné komunikační potřebě *vlastníků nemovitostí v celé ulici Vltavanů, včetně řady dalších osob*, aniž by vymezila, o vlastníky kterých nemovitostí se jedná, proč by právě tyto nemovitosti měly být navzájem spojeny komunikací a kdo by případně měli být *další osoby*.

[31] Byť stěžovatel nedostatek tohoto vymezení vytýká městskému soudu, z uvedeného vyplývá, že toto judikaturou požadované vymezení chybí již v rozhodnutí správního orgánu I. stupě, které v tomto směru žalovaný nijak nekorigoval. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí 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 žalovaného 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 (rozsudek sp. zn. 8 As 65/2021). Pokud tedy městský soud takové rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným, zatížil i svůj rozsudek totožnou vadou (viz judikatura citovaná v bodě [22] tohoto rozsudku).

[32] Nad rámec uvedeného vypořádání soud poznamenává, že judikatura citovaná v bodě [29] tohoto rozsudku se dále vyvinula a uvádí, že v odůvodněných případech lze uvažovat i o tzv. nutné komunikační potřebě širší veřejnosti, než je pouze vlastník nemovitosti přímo přiléhající ke sporné cestě (mimo rozsudek sp. zn. 4 As 89/2013 dále rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, či ze dne 30. 3. 2023, čj. 8 As 65/2021-50). I v těchto případech je nicméně třeba vymezit konkrétní nemovitosti, jichž se nutná komunikační potřeba týká.

[33] V důsledku nedostatečného vymezení konkrétních nemovitostí je pak třeba přisvědčit stěžovateli i v tom, že za daných okolností nelze hovořit ani o naplnění druhého ze zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Byť stěžovatel namítá, že není splněn ani jeden ze zákonných definičních znaků, z textu kasační stížnosti je patrné, že ve skutečnosti považuje za nenaplněný pouze zákonný účel komunikace (znak č. 2 uvedený v bodě [27] tohoto rozsudku). Jak totiž vyplývá ze správního spisu či veřejně dostupných satelitních snímků, o patrnosti komunikace v terénu nelze mít dle soudu pochybnosti a stěžovatel je ani nevznáší.

[34] Správní orgány totiž ve svých rozhodnutích nijak konkrétně nevymezily nemovitosti či objekty, k jejichž vzájemnému spojení či k jejichž napojení na ostatní pozemní komunikace by měla sporná komunikace sloužit. Ani nijak neodůvodnily, proč by právě nemovitosti v ulici Vltavanů měly být (mimo jiné s ohledem na jejich stěžovatelem namítaný

pokračování

charakter) vzájemně propojeny. Bez takového vymezení však nyní není možné posoudit, zda komunikace naplňuje zákonný účel podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[35] Městský soud však i přesto v bodě 22 napadeného rozsudku přisvědčil nepřezkoumatelným závěrům žalovaného, že komunikace v ulici Vltavanů slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků (v rámci ulice) a také ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. I ve vztahu k posouzení této otázky proto zatížil napadený rozsudek stejnou vadou.

[36] S ohledem na to se již soud dále nezabýval kasační námitkou, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť komunikace nesplňuje zákonné ani judikaturou dovozené znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jelikož neslouží ke spojení jednotlivých nemovitostí navzájem či s ostatními pozemními komunikacemi. Ta totiž míří přímo do části napadeného rozsudku, která trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že městský 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 městský 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 žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[38] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského (zde městského) 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. Stěžovatel měl ve věci úspěch podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Přísluší mu proto právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[39] Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje tři úkony právní služby: přípravu a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, a účast na jednání konaném dne 15. 3. 2021 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Sepsání *Doplnění důkazů k žalobě* ze dne 28. 3. 2018 a *Doplnění tvrzení a důkazů žalobě* ze dne 11. 3. 2021 soud nepovažuje za účelně vynaložené náklady, neboť nejsou reakcí na vyjádření žalovaného k žalobě a obsahují argumentaci či důkazní návrhy, které mohly být uplatněny již v žalobě. Odměna advokáta tedy činí v dané věci 3 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku

ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3 x 300 Kč. Odměna advokáta v řízení před městským soudem tak činí 10 200 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 2 142 Kč. Náklady řízení před městským soudem tedy celkem představovaly 15 342 Kč.

[40] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Soud nepřehlédl, že v průběhu řízení o kasační stížnosti došlo ke změně právního zastoupení. Ze spisu však neplynou žádné objektivní důvody, které by ji opodstatňovaly. Bylo by proto vůči žalovanému nespravedlivé, aby soud do nákladů řízení započítal úkon, který nebyl objektivně nezbytný (tj. převzetí zastoupení). Následné doplnění kasační stížnosti neobsahovalo žádnou novou argumentaci, která nemohla být součástí kasační stížnosti samotné. Soud je proto nepovažuje za účelně vynaložený náklad. Jelikož je původní zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna advokáta o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 9 114 Kč.

[41] Celkem tedy má stěžovatel právo na náhradu nákladů ve výši 24 456 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen stěžovateli zaplatit k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 25. května 2023

Petr Mikeš
předseda senátu