



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Jana Kratochvíla a soudců Martina Bobáka a Štěpána Výborného ve věci

|                      |                                                                                                         |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| žalobce:             | V.S.<br>bytem ...<br>zastoupen advokátkou Mgr. Kateřinou Turnhöfer, LL.M<br>sídlem Evropská 11, Praha 6 |
| proti<br>žalovanému: | <b>Magistrát hl. m. Prahy</b><br>sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1                                       |
| za účasti:           | A.H.<br>bytem ...                                                                                       |

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2023, č. j. MHMP-759809/2023/O4/Sti,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

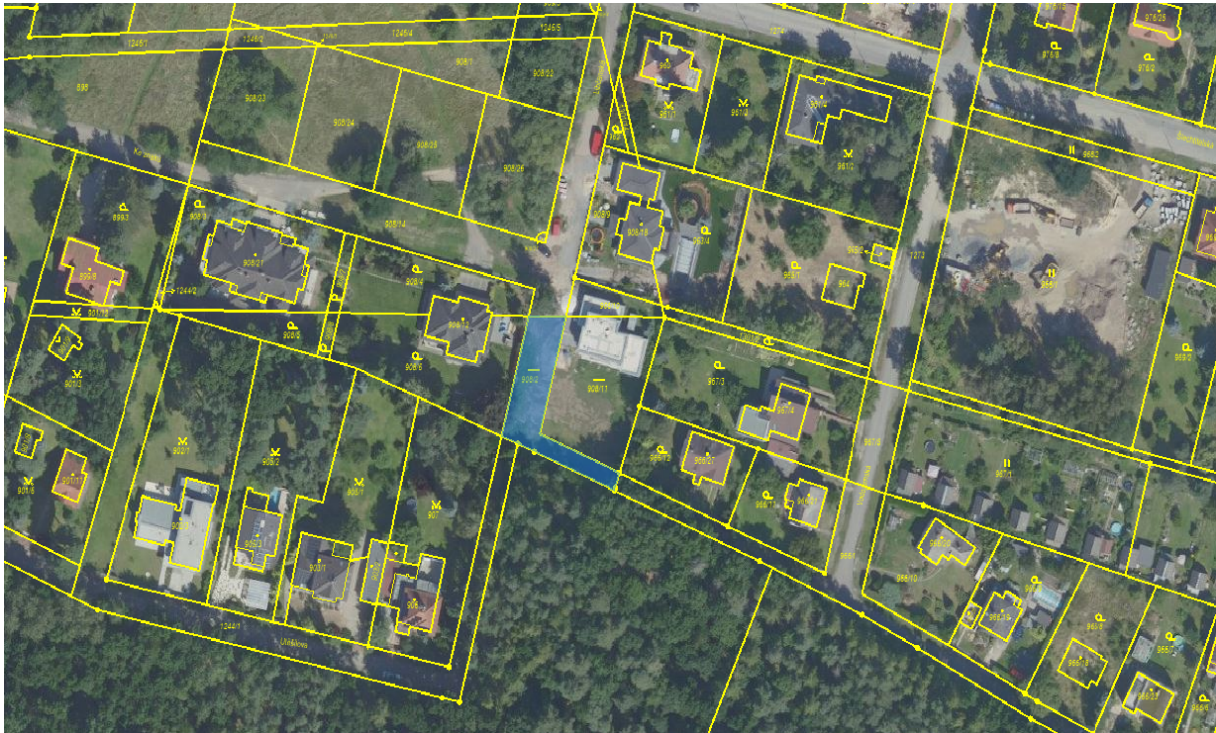
**Odůvodnění:**

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

## I.

## Vymezení věci a obsah správního spisu

1. Žalobce se domáhá určení, že na pozemku p. č. XA, k.ú. X, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Tento pozemek je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, respektive v jeho společném jmění manželů. Na přiloženém obrázku z ortofotomapy Katastru nemovitostí je tento pozemek vyznačen modře.



2. Úřad městské části Praha 21, odbor životního prostředí a dopravy rozhodl dne 3. 2. 2023, že na tomto pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází (prvoinstanční rozhodnutí).
3. Úřad posuzoval naplnění podmínek § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který obsahuje definici účelové komunikace. Na základě provedeného dokazování měl za to, že v daném místě historicky existovala dlouhodobě využívaná pěšina, a to minimálně od roku 2006 do té doby, než pozemek osoba zúčastněná na řízení oplotila. Pěšina byla využívána pro přístup do Klánovického lesa. Úřad měl však za to, že pěšina nebyla pevně zakotvena v terénu a její trasování se měnilo s měnící se zástavbou. Do stopy vedoucí po parcele č. XA se dostala nejdříve v roce 2018, prokazatelně až v roce 2020. První kritérium účelové komunikace (stálá a v terénu patrná dopravní cesta) nebylo naplněno beze zbytku.
4. Druhé kritérium, že komunikace spojuje nemovitosti navzájem, či slouží pro přístup na lesní pozemky, měl úřad za splněné.
5. Úřad však neshledal, že by s účelovou komunikací souhlasil vlastník pozemku. Současný vlastník (osoba zúčastněná na řízení) vlastnické právo k pozemku nabyt dne 29. 11. 2019. Krátce poté jednoznačně sdělil, že s užíváním pozemku pro veřejnou cestu nesouhlasí. Nelze

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

ani říci, že by předchozí vlastník dal souhlas k takovému užití, byť i jen mlčky. Vzhledem k tomu, že se trasování pěšiny na pozemku fixovalo nejdříve v roce 2018, jde o krátkou dobu (do doby prodeje v roce 2019), ve které by šlo tacitní souhlas dovodit.

6. Úřad nakonec ani neshledal, že by cesta představovala nutnou komunikační potřebu. Pěšina má spíše charakter zkratky. Ke všem nemovitostem i do lesa se jde dostat i po jiných cestách, které jsou veřejně přístupnými komunikacemi. Jde o komunikace udržované jak pro chodce, tak pro automobilový provoz. Ten je navíc na těchto ulicích velmi mírný. Při neexistenci zkratky bude cesta do lesa prodloužena maximálně o 250 m, tedy cca 4 minuty pro pěší vycházky. Takové prodloužení vzdálenosti je ospravedlnitelné vzhledem k případnému zásahu do majetkových práv vlastníků pozemku p. č. XA. Pokud by na tomto pozemku byla veřejně přístupná cesta, znamenalo by to fakticky znemožnění výkonu vlastnického práva na něm.
7. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. V něm namítal následující. Úřad nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, nezohlednil vady nabytí pozemku osobou zúčastněnou na řízení, nezahrnul do řízení Městskou část Praha-Klánovice, svědecké výpovědi byly nevěrohodné, nesoulad označení pozemků v katastru nemovitostí není podstatný a mapové podklady svědčí o existenci veřejně přístupné komunikace.
8. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím odvolání „nevyhověl“ a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Stručně uvedl, že cesta nikdy nenaplňovala ani jeden zákonný znak veřejně přístupné účelové komunikace. K odvolacím námitkám heslovitě uvedl, že některé považuje za bezpředmětné (rozpor s judikaturou), anebo mu je nepřisluší hodnotit (označení pozemků v katastru nemovitostí, nabytí pozemku osobou zúčastněnou na řízení). Svědecké výpovědi považoval za věrohodné. Mapové snímky dokazují, že cesta nenaplňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Nakonec uvedl, že městská část byla do řízení zapojena. Závěrem žalovaný také konstatoval, že žalobce odvolání podal opožděně.

## II.

### Argumentace účastníků

9. Žalobce v žalobě vznesl následující žalobní body:
  1. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaný se nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce.
  2. Správní orgány nesprávně vyhodnotily skutkový stav a učinily chybné závěry. Mělo být rozhodnuto tak, že daná komunikace naplňuje veškeré definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Samotná existence alternativní komunikace nemůže být důvodem pro vyslovení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace.
  3. Žalovaný postupoval chybně, jestliže vyhodnotil podané odvolání jako opožděné, a přitom napadené rozhodnutí přezkoumal meritorně. Pokud měl odvolání za opožděné, měl je posoudit jako podnět k přezkumnému řízení.
10. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout. Přitom odkázal na závěry napadeného rozhodnutí, na kterých trvá.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

11. Dne 10. 4. 2024 se ve věci konalo jednání před soudem, při kterém žalobce setrval na své argumentaci z písemných podání. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se jednání neúčastnili.

### III.

#### Posouzení žaloby

##### *III.1 Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí*

12. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud předně uvádí, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky.
13. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Na druhou stranu správní orgán se musí vypořádat s argumenty účastníka řízení, které jsou zásadní pro meritum věci. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 66/2009-46).
14. I když městský soud zdůrazňuje výjimečnost shledání nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, je nutno uvést, že napadené rozhodnutí je na samé hranici přezkoumatelnosti. Soud souhlasí se žalobcem, že napadené rozhodnutí prakticky žádné odůvodnění, ve smyslu argumentace, neobsahuje. Obsahuje pouze řadu neodůvodněných konstatování. Například, že cesta nenaplňuje podmínky veřejně přístupné komunikace, či odvolací námitky jsou bezpředmětné, nedůvodné, či je žalovanému nepřisluší hodnotit. Důvody pro tyto závěry však žalovaný neuvádí.
15. Nicméně ze skutečnosti, že žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutí a vlastní argumentaci prakticky neuvádí, lze dovodit, že se ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně. Prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí přitom tvoří jeden celek a odvolací orgán se může ztotožnit se závěry správního orgánu prvního stupně. Podle městského soudu je zároveň prvostupňové rozhodnutí odůvodněno řádně. Správní orgán prvního stupně podrobně rozebral, zda cesta splňuje zákonná kritéria pro veřejně přístupnou komunikaci. Jeho závěry jsou odůvodněné a srozumitelné. Správní orgán prvního stupně se také zabýval otázkou souhlasu vlastníků s existencí účelové komunikace. Nelze tedy souhlasit, jak tvrdí žalobce, že se správní orgány nezabývaly otázkou, zda vlastníci o existenci cesty věděli. V jiném kontextu, než souhlasu vlastníků, otázka vědomosti o existenci účelové komunikace význam nemá. Respektive žalobce nevysvětluje, jaký význam by měla mít.
16. Posuzováno takto jako celek správní rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

17. Možnost ztotožnit se se závěry správního orgánu prvního stupně však samozřejmě žalovaného nezbavuje povinnosti vypořádat se s odvolacími námitkami.
18. Žalovaný však odvolací námitky žalobce neignoroval. Zmínil je a, byť velmi stručně až heslovitě, je odmítl. Žalobce v žalobě výslovně namítá pouze nedostatečné vypořádání se s odvolací argumentací ohledně svědků. Městský soud souhlasí se žalobcem, že žalovaný nijak neodůvodnil, proč je námitka nedůvodná a proč svědecké výpovědi považuje za důvěryhodné. Městský soud přesto neshledal, že by bylo nutné napadené rozhodnutí zrušit.
19. Žalobce namítá, že zmínění tři svědci v rozporu se skutečností uváděli, že na pozemku se veřejně přístupná cesta nenacházela. Nicméně tyto svědecké výpovědi nebyly pro prvostupňové rozhodnutí nijak podstatné. Prvostupňové rozhodnutí z nich totiž nevychází. Správní orgán prvního stupně naopak souhlasil s tím, že v dané lokalitě se nacházela dlouhodobě využívaná pěšina. Dokonce i souhlasil, že patrně od roku 2018 vedla právě přes pozemek p. č. XA. Tyto své závěry opřel o mapové snímky. Svědectví, že v posledních pěti letech se na pozemku p. č. XA nenacházela veřejně přístupná komunikace, tedy nevzal v potaz a jeho skutkové závěry byly opačné. Sporná svědectví orgán prvního stupně zmiňoval pouze v kontextu posuzování kritéria nutné komunikační potřeby. Avšak ani zde své závěry o neexistence komunikační potřeby na nich nepostavil. Tato svědectví tedy nebyla pro závěry orgánu prvního stupně rozhodující. Jejich zpochybněním by správní orgán nemohl dojít k jinému výsledku. Odvolací argumentace žalobce v tomto ohledu tedy nebyla zásadní pro meritum věci. Proto skutečnost, že žalovaný se s touto argumentací fakticky nijak nevypořádal, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu.
20. Pokud jde o odkazy žalobce na mapy, tak opět prvostupňový správní orgán řádně vysvětlil, jak tyto důkazy vyhodnotil a jaké závěry z nich vyvodil. Pokud s nimi žalobce nesouhlasí, nejde o otázku nepřezkoumatelnosti, ale zákonnosti rozhodnutí.

### *III.2 Existence veřejně přístupné účelové komunikace*

21. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.
22. Podle ustálené judikatury správních soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, bod 9) veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku postačuje naplnění jejích definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:
  - 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
  - 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

- 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku;
- 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí.

Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť i jediný, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se nejedná.

23. Městský soud předně uvádí, že je vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního). Ze žaloby lze pouze odvodit, že žalobce se závěry správních orgánů nesouhlasí, neboť z mapových podkladů vyplývá existence účelové komunikace a je dána komunikační potřeba, neboť alternativy nejsou srovnatelné.
24. K prvnímu argumentu lze opět zdůraznit, že prvostupňový správní orgán existenci dlouhodobě využívané cesty nezpochybňoval. Zpochybnil pouze existenci cesty přesně na pozemku p. č. XA. Tu připustil až od roku 2018. Městský soud s tímto závěrem souhlasí.
25. Z předložených mapových podkladů, které jsou součástí správního spisu, a které žalobce mimo jiné předložil jako přílohu k odvolání, skutečně nevyplývá, že by před rokem 2018 cesta byla vedena po pozemku p. č. XA. Pozemek p. č. XA je jižním pokračováním ulice L., jak vyplývá i z fotografie výše. Na leteckých fotografiích, které zachycují stav v roce 2018, 2015 a 2012 je patrná pěšina. Ta však nevede rovně, jižním směrem z ulice L. Vede šikmo jihovýchodním směrem. Přechází tedy z převážné části přes pozemek p. č. XB. Ten je také ve společném jmění manželů osoby zúčastněné na řízení a v současnosti na něm stojí rozestavěný dům.
26. Městský soud se ani nedomnívá, že by závěry správních orgánů ohledně neexistence nutné komunikační potřeby byly v rozporu s judikaturou správních soudů. Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 99/2022-56 závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších.
27. Správní orgán prvního stupně přitom takto postupoval. Svůj závěr o neexistenci nutné komunikační potřeby nedovodil pouze z existence alternativ. Posuzoval také kvalitu těchto alternativ. Zohlednil, kdo cestu využíval, tedy především chodci a v menší míře i cyklisti. A přesvědčivě odůvodnil, proč neexistencí cesty přes pozemek č. XA nedojde k nadměrnému omezení uživatelů. Městský soud se s tímto hodnocením ztotožňuje a plně na něj odkazuje (viz s. 17 a 18 prvoinstančního rozhodnutí).
28. Přístup do lesa je plně zabezpečen z přilehlých ulic M., U., V., S. a další. V tomto ohledu cesta přes pozemek p. č. XA byla skutečně pouze jakási zkratka do lesa z ulice L., Ke Z. a P. nám. Z křižovatky ulic L. a Ke Z., kde zkratka začínala, do lesa bylo cca 60 m, cesta do lesa nyní měří cca 300 m (přes ulice L., Š., V.), jak podotkl prvoinstanční správní orgán. To není žádný zásadní rozdíl. Jde navíc o ulice v plně obytném, neprůjezdném území (na kraji lesa), s nízkým provozem. I z hlediska bezpečnosti jde tedy o srovnatelnou alternativu.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

29. Prvoinstanční správní orgán tyto okolnosti i přesvědčivě poměřil s případným zásahem do vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení, kdyby nemohla využívat pozemek p.č. XA. I s tímto hodnocením se soud ztotožňuje (viz bod 6 výše).
30. Městský soud tedy ani tuto námitku neshledal důvodnou.

### *III.3 Včasnost odvolání*

31. Žalobce dále namítá, že žalovaný chybně odvolání věcně přezkoumal, když jej měl za opožděné.
32. Městskému soudu není zcela zřejmé, co žalobce touto námitkou sleduje. Skutečnost, že odvolání nebylo zamítnuto jako opožděné, je ve prospěch žalobce. Správní soudnictví je určeno k ochraně veřejných subjektivních práv, tedy pro případy, kdy jsou negativně dotčena práva žalobců. Správní soudnictví není určeno k objektivní kontrole správnosti a zákonnosti rozhodnutí a postupů veřejné správy.
33. V každém případě žalovaný odvolání žalobce jako opožděné nezamítl. Z odůvodnění je zřejmé, že prvoinstanční rozhodnutí věcně přezkoumal. Tomu odpovídá i výrok napadeného rozhodnutí, kterým žalovaný prvoinstanční rozhodnutí potvrdil dle § 90 odst. 5 správního řádu. Pokud by měl odvolání za opožděné, tak jej zamítne podle § 92 odst. 1 správního řádu, aniž by prvostupňové rozhodnutí potvrzoval. Jde tedy o situaci, která chrání práva žalobce na přezkum prvostupňového rozhodnutí více, než kdyby bylo podání vyhodnoceno jako podnět k přezkumnému řízení. V tomto kontextu lze nicméně poznamenat, že žalovaný chybně odvolání „nevyhověl“. Správně má odvolání dle § 90 odst. 5 správního řádu „zamítnout“. Tato formulační vada však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.
34. Zmínku žalovaného v závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí, že odvolání je opožděné je nutno tedy vnímat jako učiněnou obiter dictum bez vlivu na podstatu rozhodnutí. Byť městskému soudu význam a smysl tohoto odstavce odůvodnění zřejmý není, nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje.

## **IV.**

### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

35. Městský soud z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
36. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 soudního řádu správního rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
37. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, ani nenastal žádný důvod zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 soudního řádu správního).

### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu v Brně.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Praha 10. dubna 2024

Jan Kratochvíl v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.