



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Ing. V. S.**, zastoupen Mgr. Kateřinou Turnhöfer, LL.M., advokátkou se sídlem Evropská 2758/11, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) D. M., II) Ing. T. K. a III) Ing. R. K., všechny zastoupené JUDr. Vladimírem Davidem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 48, Louny, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2022, čj. MHMP-145064/2022/O4/Lo, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2024, čj. 3 A 27/2022-44, ve znění opravného usnesení ze dne 20. 5. 2024, čj. 3 A 27/2022-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nynější věc se týká toho, zda se na pozemku parc. č. X, k. ú. K., zapsaném na LV č. X, druh pozemku ostatní plocha, druh využití zeleň (dále „dotčený pozemek“), nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „sporná cesta“). Nejvyšší správní soud se však v tomto rozsudku zabýval zejména přípustností kasačních námitek a přezkoumatelností rozsudku městského soudu.

[2] Žalobce se domáhal vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Úřad městské části Praha 21 dospěl k závěru, že nebyl naplněn jeden ze čtyř znaků, které musí být pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace kumulativně splněny, a to existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Rozhodnutím ze dne 19. 8. 2021, čj. UMCP21/12907/2021/OZPD/Tum, proto deklaroval neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Odvolání, které proti tomuto rozhodnutí žalobce podal, žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný se zcela ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně, že zatímco první tři znaky vyžadované pro existenci veřejně přístupné komunikační cesty byly naplněny, nutná komunikační potřeba dostatečně prokázána nebyla. V daném místě totiž existuje alternativní trasa přes ulici V Koutku.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Uzavřel, že žalobce obsáhle brojil proti nebezpečnosti, nákladnosti a zbytečnosti plánované paralelní cesty, nijak konkrétně se však nevyjadřoval ke stávající alternativní trase přes ulici V Koutku, tak jak ji vymezily správní orgány. Při posuzování nutné komunikační potřeby nelze brát v potaz plánovanou výstavbu paralelní komunikace. Alternativní cesta musí v době, kdy je existence účelové cesty zkoumána, skutečně existovat. Námitky žalobce proti plánované paralelní cestě (zejména její nevhodnost, nebezpečnost, nákladnost a zbytečnost) se proto dle městského soudu mýlí s předmětem řízení.

[4] Městský soud dále konstatoval, že odůvodnění vhodnosti alternativní trasy přes ulici v Koutku je v prvostupňovém rozhodnutí poměrně stručné. Je z něj však seznatelné, z jakých důvodů považoval správní orgán prvního stupně přístup po alternativní trase za srovnatelný. Alternativní cesta je sice přibližně dvojnásobně dlouhá, celkový rozdíl je však pouze cca 130 m. Dále správní orgán prvního stupně uvedl, že se jedná o komunikaci kvalitativně vyšší třídy, neboť jde o komunikaci udržovanou a upravenou pro chodce i automobilový provoz. Proti těmto závěrům žalobce v podané žalobě nebrojil, neboť se soustředil na nevýhody plánované paralelní cesty. V žalobě sice odkázal na předchozí vyjádření podaná v řízení před správními orgány, za řádně uplatněný žalobní bod však nelze považovat pouhý odkaz na předchozí vyjádření, která jsou obsažena ve spisu vedeném ke správnímu řízení. Městský soud však přesto nad rámec uvedl, že ani v odvolání žalobce žádné konkrétní námitky vůči alternativní trase neuplatnil.

[5] Žalobce v řízení vznesl i další žalobní námitky. Proti jejich vypořádání městský soud však v kasační řízení nebrojí. Soud je zde proto nerekapituluje, jelikož je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní namítá, že napadený rozsudek se velmi úzce zaměřuje jen na čtyři základní znaky obecně charakteristické pro veřejnou cestu, ale nebere v potaz další aspekty (charakter daného území jako rezidenční čtvrti a ochranu jeho obyvatel), tak jak toto bylo například vhodné

pokračování

zohledněno v rozsudku NSS ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56. V napadeném rozsudku chybí zejména test proporcionality, který v obdobných případech předepisuje výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu.

[7] Stěžovatel se dále podrobně věnuje tomu, proč komunikace přes ulici V Koutku nepředstavuje vhodnou alternativní trasu s ohledem na její délku a charakter území. Městský soud nezdůvodnil, proč je rozdíl přiměřený, ani jaký rozdíl v délce by již přiměřený nebyl. Z uvedeného důvodu je proto toto hodnocení městského soudu v této části nepřezkoumatelné.

[8] Dle stěžovatele městský soud zároveň „nadržuje“ žalovanému ohledně argumentace k alternativní komunikaci přes ulici V Koutku. Vyjádření žalovaného není pravdivé. Jak je zjištěné ze správního spisu, alternativní komunikace V Koutku je zjevně nebezpečnou cestou, neboť se jedná o komunikaci, která je svým charakterem úzká slouží primárně motorovým vozidlům, a nejedná se tak o plnohodnotnou alternativu ke sporné komunikaci.

[9] Městský soud dále opomenul argumentaci stěžovatele, že spornou komunikaci původně předpokládala do budoucna zachovat i samotná Městská část Klánovice. Noví vlastníci ani městská část však evidentně nyní její zachování neplánují. Soud také ignoroval okolnosti, za kterých současní vlastníci získali pozemek, tedy že jej koupili nedávno za výrazně nižší cenu než obvyklou. To naznačuje, že museli vědět o existenci veřejné účelové komunikace na daném pozemku.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem.

[11] Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedly, že městský soud aplikoval test proporcionality správně. Stěžovatelův argument o „nebezpečnosti“ alternativní komunikace V Koutku je účelový. Stěžovatel navíc podal kasační stížnost několik měsíců poté, co byla vytvořena další pěší stezka, kterou lze pohodlně projít od autobusové zastávky Přímské náměstí do komunikace Malá Smidarská.

[12] Stěžovatel v replice k tomuto vyjádření uvedl, že i nadále tvrdí, že test proporcionality nebyl řádně proveden. Stěžovatel dále uvádí, že o údajné alternativní cestě na pozemcích Hlavního města Praha nevěděl. Po prohlídce místa však konstatuje, že tato cesta s ohledem na její stav nepředstavuje alternativní cestu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[14] V tomto případě dospěly správní orgány i městský soud k závěru, že sporná cesta nemůže být veřejně přístupnou účelovou komunikací, protože k ní existuje plnohodnotná alternativní cesta přes ulici V Koutku. Není tak naplněn poslední definiční znak nutný pro deklaraci veřejně přístupnou účelovou komunikace, nutná komunikační potřeba. Všechny definiční znaky přitom musí být splněny současně. V případě, že by i jediný znak scházel, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, čj.

10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, bod 9). Stěžovatel v řízení před městským soudem proti alternativní cestě, tak jak ji vymezily správní orgány, nic konkrétního nenamítal. Brojil proti bezpečnosti, nákladnosti a zbytečnosti jiné, teprve plánované paralelní cesty. To, že ani trasa přes ulici V Koutku není způsobila k tomu být alternativou vůči trase přes spornou cestu, stěžovatel namítá až v kasační stížnosti.

[15] Nejvyšší správní soud se proto s ohledem na podobu uplatněné kasační argumentace předně zabýval přípustností kasační stížnosti, resp. jejích dílčích částí.

[16] Kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je nepřipustná mimo jiné tehdy, pokud se kasační námitky mýjí s rozhodovacími důvody napadeného rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55). Rovněž je kasační stížnost nepřipustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Nepřipustná je s ohledem na výše uvedené námitka, že alternativní komunikace přes ulici V Koutku je svojí délkou dvojnásobná než trasa, která by vedla přes spornou cestu, a dále námitka, že je náhradní komunikace přes ulici V Koutku zjevně nebezpečnou, neboť je úzká a slouží primárně motorovým vozidlům. Tyto námitky totiž stěžovatel v žalobě vůbec neuplatnil, ač tak však učinit zjevně mohl.

[18] Ze stejného důvodu je nepřipustná i část kasační argumentace stěžovatele, kde poukazuje na to, za jakých okolností nabyt současný vlastník daný pozemek, na kterém se nachází sporná cesta. Tuto námitku v žalobě rovněž neuplatnil, ač tak učinit mohl.

[19] Pokud stěžovatel v replice k vyjádření osob zúčastněných na řízení vznáší námitky proti „další jiné stezce“, lze konstatovat, že tato argumentace se zjevně zcela mýjí s nosnými důvody, na nichž městský soud napadený rozsudek postavil, neboť na jeho závěry nijak nereaguje. Tato argumentace tak je rovněž nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

[20] Z přípustných námitok se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami spadajícími pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které směřují vůči nepřezkoumatelnosti či jiným vadám řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů se dále považuje i takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené. Případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a

pokračování

proč (rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS)

[21] Stěžovatel v tomto směru namítá, že v napadeném rozsudku není nikde uvedeno, proč má být právě rozdíl ve vzdálenosti 130 metrů mezi trasou přes spornou cestu a alternativní trasou přes ulici V Koutku považován za dostatečný vzhledem ke kritériu přiměřenosti alternativní cesty, a jaký rozdíl ve vzdálenosti by už dostatečný nebyl. Stěžovatel dále namítá, že městský soud měl opominout argumentaci stěžovatele, že spornou komunikaci předpokládala do budoucna zachovat Městská část Klánovice.

[22] Kritéria přezkoumatelnosti však napadený rozsudek splňuje, neboť z jeho odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami byl soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Jak již bylo řečeno výše, stěžovatel proti alternativní trase přes ulici V Koutku (tak jak ji vymezily správní orgány), v žalobě vůbec nebrojil. Nebylo proto ani povinností městského soudu se touto okolností blíže zabývat, neboť podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Městský soud v bodě 33 napadeného rozsudku proto posuzoval pouze to, zda prvostupňové rozhodnutí ob stojí v rámci kritéria přezkoumatelnosti. Dospěl k závěru, že odůvodnění vhodnosti alternativní trasy přes ulici V Koutku je v prvostupňovém rozhodnutí poměrně stručné, je z něj však patrné, z jakých důvodů považoval správní orgán prvního stupně přístup po alternativní trase za srovnatelný. Správní orgán prvního stupně uvedl, že celkový rozdíl mezi trasou přes spornou cestu a alternativní trasou přes ulici V Koutku je v pouze cca 130 m. U alternativní trasy se jedná o komunikaci kvalitativně vyšší třídy, neboť jde o komunikaci udržovanou a upravenou pro chodce i automobilový provoz. Městský soud proto uzavřel, že toto odůvodnění je dostatečné. V tomto závěru nelze shledat jakékoliv „nadržování“ správním orgánům, jak se domnívá stěžovatel.

[23] Stěžovatel rovněž namítá, že městský soud nevypořádal námitku, že Městská část Klánovice v minulosti zamýšlela spornou cestu zachovat, což má plynout z Urbanistického řešení Přímské náměstí „sever“ varianta č. 5 ze dne 6. 2. 2020, které stěžovatel v žalobě navrhoval jako důkaz. To, že měl tento stěžovatelem navržený důkaz uvedenou skutečnost prokazovat, však stěžovatel nikde v žalobě neuvádí. Není povinností městského soudu za stěžovatele domýšlet důvody pro provedení navrhovaného důkazu. Městský soud v bodě 31 rozsudku uvedl, že při posuzování nutné komunikační potřeby nelze brát v potaz jakoukoliv plánovanou výstavbu komunikací, které v budoucnosti mohou, ale také nemusí být realizovány. Alternativní cesta musí v době, kdy je existence účelové cesty zkoumána, skutečně existovat. Městský soud proto pro nadbytečnost důkaz urbanistickým řešením neprovedl. Nejvyšší správní soud tak považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný. Nejvyšší správní soud k tomu pro úplnost dodává, že z odůvodnění napadeného rozsudku jasně vyplývá, že aby nebyla deklarována sporná cesta jako veřejně přístupné účelové komunikace, postačí, pokud nebyl naplněn požadavek nutné komunikační potřeby kvůli existenci alternativní komunikace přes ulici V Koutku. To, že by Městská část Klánovice v minulosti zamýšlela spornou cestu zachovat je proto v tomto případě irelevantní.

[24] Stěžovatel dále namítá, že v napadeném rozsudku není obsažen test proporcionality a odkazuje přitom na rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56. Nejvyšší správní soud však v samotném rozsudku, na který odkazuje stěžovatel v bodě 23 uvedl, že test proporcionality je zahrnut již v samotném posouzení čtyř definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud jsou všechny tyto znaky naplněny, je omezení vlastnictví přiměřené (proporcionální), a proto není třeba žádný další test proporcionality provádět. Městský soud proto postupoval správně, pokud se v napadeném rozsudku zaměřil pouze na posuzování nutné komunikační potřeby v mezích uplatněných žalobních bodů. Stěžovatel namítá, že se měl městský soud zaměřit i na další aspekty jako je charakter daného území a ochrana obyvatel. Nejvyšší správní soud však opětovně zdůrazňuje, že stěžovatel v žalobě takovýto kruh argumentace vůbec nevznášel, a nebylo proto povinností městského soudu za stěžovatele argumentaci domýšlet. Městský soud byl při posuzování nutné komunikační potřeby vázán uplatněnými žalobními body, na což i výslovně poukázal v bodě 30 napadeného rozsudku. Nelze totiž přehlédnout, že stěžovatel v žalobě neuvedl žádnou argumentaci ke stávající alternativní trase přes ulici V Koutku. Nebylo tak třeba provádět test proporcionality mezi veřejným zájmem na nutné komunikační potřebě a ochranou soukromého vlastnictví. Ani námitka nepřezkoumatelnosti ve vztahu k neprovedení testu proporcionality tak není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z přípustných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[27] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. 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 o kasační stížnosti nenastala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 23. července 2024

Petr Mikeš
předseda senátu