



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Analogreal spol. s r. o., IČ 24145815
se sídlem K Hájm 3056/5a, 155 55 Praha 5
zastoupený advokátem Mgr. Jaroslavem Zemanem,
se sídlem Masarykovo náměstí 225, 256 01 Benešov

proti
žalovanému

Magistrát hlavního města Prahy
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

za účasti

- 1) Carta Nevada, SE, IČ 29149703
se sídlem Opletalova 1015/55, 110 00 Praha 1
zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Vrbou,
se sídlem Lublaňská 24, 120 00 Praha 2
- 2) MOTOTECH REAL, a. s., IČ 08733171
se sídlem Bavorská 856/14, 155 00 Praha 5
zastoupena advokátem Mgr. Robertem Klenkou,
se sídlem Klimentská 1207/10, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2023, č. j. MHMP-235337/2023/O4/Go

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

- 1. Napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 11. 2023, č. j. MHMP-2353307/2023/O4/Go, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 13, Odboru dopravy (dále též „první stupeň“ či „správní orgán prvního stupně“) ze dne 5. 4. 2023, č. j. P13-24639/2023/Vy (dále též „rozhodnutí prvního stupně“) a současně bylo toto rozhodnutí prvního stupně potvrzeno.
- 2. Žalobce s napadeným rozhodnutím nesouhlasil, pročež proti němu, jakož i proti jemu předcházejícímu prvostupňovému rozhodnutí, podal dne 19. 1. 2024 k Městskému soudu v Praze správní žalobu.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

- 3. Žalobce nejprve v žalobě shrnul řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, přičemž uvedl, že dne 5. 8. 2022 podal návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí, aby správní orgán určil, zda na pozemcích v k. ú. (konkrétně parcelách č. 1050/23, 1050/380, 1050/247, 1050/399, 1050/400, 1050/16, 1050/349, 1050/214 a 1050/216) Stodůlky existuje veřejně přístupná účelová komunikace. První stupeň nejprve vydal osvědčení, že komunikace jsou s omezeným veřejným přístupem, což žalobce napadl odvoláním. Po zásahu žalovaného správní orgán prvního stupně rozhodl, že komunikace jsou neveřejné. Žalobce proti tomu rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný zamítl.
- 4. Žalobce je především přesvědčen, že rozhodnutí prvního stupně ze dne 5. 4. 2023 je nepřezkoumatelné a absentují v něm zákonné náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobce tvrdí, že rozhodnutí neobsahuje podklady, na základě kterých správní orgán dospěl ke svým závěrům, ani popis důkazů, o které se rozhodnutí opírá. Žalobce je při tom přesvědčen, že předložil správnímu orgánu podrobný popis stavu komunikací, jak jsou veřejně užívány, a řadu listinných dokladů. Navrhl také provedení dalších důkazů, jako místní šetření a výslechy svědků, včetně bývalého správce konkurzní podstaty státního podniku MOTOTECHNA (v jehož bývalém objektu se nachází komunikace, o níž je žalobce přesvědčen, že je veřejnou účelovou komunikací).
- 5. První stupeň však žalobcem předložené důkazy neprovedl a nevysvětlil, na základě čeho dospěl ke svým závěrům. Proti rozhodnutí prvního stupně žalobce následně podal odvolání, které bylo žalovaným zamítnuto. Žalobce kritizuje odvolací orgán za bagatelizování nedostatků prvostupňového rozhodnutí a za nahrazování činnosti prvostupňového správního orgánu, což považuje za nezákonné.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

6. Je si přitom vědom toho, že žalovaný jako odvolací správní orgán může měnit nebo doplňovat i toliko odůvodnění napadeného rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, a také může doplňovat a provádět důkazy v odvolacím řízení, ovšem pouze pod podmínkou, že takové doplnění nebo zpřesnění napadeného rozhodnutí prvostupňového správního orgánu má oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise, že nebudou některé důkazy opomenuty, že nebudou z podkladů opomíjeny ty skutečnosti, které nesvědčí ve správnost závěrů odvolacího orgánu, že pokud budou provedeny důkazy, které neprovedl prvostupňový orgán, tak bude účastníkovi umožněno se k takto provedeným důkazům vyjádřit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, č. j. 9 As 128/2013 – 45).
7. Žalobce tedy argumentuje, že odvolací orgán nemůže nahrazovat činnost prvostupňového orgánu, pokud jde o řádné vedení správního řízení a provedení důkazů. Vady rozhodnutí prvostupňového orgánu jsou pak v tomto případě natolik zásadní, že je nelze odstranit v odvolacím řízení, když žalovaný nad to navrhané důkazy též neprovedl a zcela je opomenul. Žalobce při tom upozorňuje na nebezpečí překvapivého rozhodnutí, kdy odvolací orgán nahradí závěry prvostupňového orgánu svými vlastními, čímž účastníkovi řízení odnímá jednu instanci.
8. Žalobce je tedy přesvědčen, že rozhodnutí prvního stupně nesplňuje požadavky § 68 odst. 3 správního řádu, protože neuvádí, z jakých podkladů a důkazů správní orgán vycházel, jak důkazy hodnotil, jaký jim přikládal význam, ani jak se vypořádal s důkazními návrhy účastníků. Pokud správní orgán neprovedl navrhané důkazy, není vysvětleno, proč tak učinil. Dále je žalobce přesvědčen, že ani odvolací orgán nenapravil vady řízení před prvostupňovým orgánem, protože neprovedl navrhané důkazy, které byly relevantní a důležité pro správné zjištění skutkového stavu. Správní orgány se tedy nevypořádaly s argumentací žalobce a opomenuly navrhané důkazy. Odvolací orgán vybíral důkazy selektivně, bez logiky, což je v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000), která vyžaduje, aby správní orgán zdůvodnil, proč nepřipustil některé důkazy. V této souvislosti žalobce připomíná také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2As 66/2018 – 70.
9. Z výše uvedených důvodů se žalobce domnívá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné.
10. Žalobce nad to nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu, že předmětné komunikace nejsou veřejně přístupné komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán tento svůj závěr založil na tom, že: 1. Vlastníci komunikací neudělili souhlas k jejich veřejnému užívání, 2. Komunikační spojení žalobce je zajištěno soukromoprávními instituty, 3. Není splněna podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, 4. Komunikace se nacházejí v uzavřeném areálu.
11. Žalobce však s těmito závěry žalovaného polemizuje. Dle jeho přesvědčení původní vlastník areálu, státní podnik MOTOTECHNA, přestal regulovat užívání komunikací již v polovině 90. let a komunikace byly fakticky vydány k veřejnému užívání. Komunikace byly následně veřejně užívány i během konkurzního řízení, v němž se státní podnik MOTOTECHNA nacházel od roku 1998 a též po jeho skončení.
12. Proto žalobce tvrdí, že předmětné komunikace byly veřejně užívány více než 20 let, což je potvrzeno kupní smlouvou z roku 2011. V této smlouvě správce konkursní podstaty

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

státního podniku MOTOTECHNA prohlásil, že komunikace jsou určeny k obecnému užívání. Až po nějaké době začali noví vlastníci, společnosti CARTA NEVADA, SE a MOTOTECH REAL a.s., omezovat veřejné užívání komunikací, což žalobce považuje za protiprávní. Žalobce navrhuje výslech svědků a předložení listinných důkazů, aby prokázal, že komunikace byly veřejně užívány a že souhlas vlastníka byl minimálně konkludentní.

13. Podle žalobceva přesvědčení navíc i noví vlastníci nejprve dali minimálně konkludentní souhlas s veřejným užíváním komunikací, přičemž cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č.j. 5 As 36/2010 - 204, v němž se uvádí, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním komunikace může být konkludentní a nemůže být později jednostranně odvolán.
14. Žalobce nesouhlasí s tvrzením správního orgánu, že jeho komunikační potřeba je zajištěna alternativními způsoby, jako jsou věcná břemena, nájemní smlouvy a vlastní pozemky. Argumentuje, že tyto plochy jsou manipulační a nejsou vhodné ani bezpečné pro průjezd vozidly.
15. Konkrétně správní orgán tvrdí, že žalobce má přístup ke svým stavbám zajištěn přes pozemky parc. č. 1050/349 a 1050/16 v k.ú. Stodůlky, které označuje jako „dvůr“ a které má žalobce pronajaty od společnosti MOTOTECH REAL. Tyto pozemky však slouží jako manipulační plochy pro výjezd a nájezd vozidel do dílen, což je činí nevhodnými a nebezpečnými pro průjezd vozidly. Podobná situace je i u pozemků parc. č. 1050/350 a 1050/352 v k.ú. Stodůlky, které rovněž slouží jako manipulační plochy. Na pozemcích parc. č. 1050/214 a 1050/216 v k.ú. Stodůlky, které jsou ve vlastnictví společnosti MOTOTECH REAL, má žalobce zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy, které bylo zřízeno bezplatně a na dobu neurčitou na základě kupní smlouvy z 31. 10. 2011. Tímto věcným břemenem správce konkursní podstaty státního podniku MOTOTECHNA garantoval žalobci, že nebude nijak omezován v přístupu ke svým stavbám a veřejném užívání komunikací.
16. Ostatně, žalobce je přesvědčen, že i pokud by se argumentace žalovaného zakládala na pravdě, věcné břemeno nezrušuje veřejné užívání komunikací, které jsou využívány širokým okruhem uživatelů, včetně zákazníků, zaměstnanců, návštěvníků a dalších osob. Věcné břemeno pouze zlepšuje právní postavení žalobce pro případ, že by mu bylo bráněno v užívání veřejných cest, což je ostatně případ, který dle žalobce nastal.
17. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalované, že pro užívání předmětných komunikací není dána nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Argumentuje, že předmětné komunikace vždy sloužily jako jediné přístupové cesty ke všem objektům v bývalém areálu MOTOTECHNY a jejich využitelnost nezanikla. Žádné jiné alternativní komunikace neexistují. Manipulační plochy před stavbami žalobce nemohou sloužit jako přístupové komunikace kvůli jejich faktickému využití a bezpečnosti. Žalobce upozorňuje na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu ČR (srov. rozsudek ze dne 28.6.2022, č.j. 10 As 99/2022-56), která zohledňuje nejen existenci jiné komunikace, ale i bezpečnost a konkrétní užívání komunikací.
18. Kromě toho žalobce tvrdí, že celý areál byl otevřen v polovině 90. let a komunikace v něm byly vydány k veřejnému užívání. Tyto komunikace jsou jedinými přístupovými cestami ke všem stavbám v areálu. Bývalé vrátnice byly odstaveny a užívání komunikací nebylo omezeno až do snah nových vlastníků po více než 20 letech, nelze tedy mluvit o

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

uzavřeném areálu. Noví vlastníci přitom věděli, že komunikace jsou veřejné a slouží širokému okruhu uživatelů. Omezení užívání těchto komunikací by znemožnilo pohyb vozidel a nemůže být použito jako nástroj nátlaku na majitele staveb.

19. Z výše uvedených důvodů navrhl žalobce zrušení obou rozhodnutí.
20. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že na napadeném rozhodnutí, jakožto i jemu předcházejícímu prvoinstančnímu, neshledává žádné vady, které by zakládaly nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost, pročež navrhl zamítnutí žaloby.
21. Obě osoby zúčastněné na řízení, společnosti Carta Nevada, SE a MOTOTECH REAL, se ztotožnily se skutkovým i právním stanoviskem žalovaného, shledávající žalobu nedůvodnou.

III.

Posouzení žaloby

22. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 soudního řádu správního), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
23. Při jednání soudu dne 26. 3. 2025 setrval žalobce a zúčastněné osoby na svých skutkových i právních stanoviscích. Žalovaný se z jednání omluvil.
24. Žaloba není důvodná.
25. Z obsahu spisu a ke genezi celého případu soud konstatoval zejména žádost z 3. 8. 2022 o vydání deklaratorního rozhodnutí podle ust. § 142 správního řádu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, přičemž jde o komunikaci v areálu bývalého státního podniku MOTOTECHNA. Ze spisu je dále zřejmé, že správní orgán prvního stupně nejprve tuto věc vyřídil pouze prostým osvědčením, načež následovalo opatření žalovaného ze dne 1. 2. 2023, který prvnímú stupni přikázal, aby do deseti dnů od doručení příkazu zahájil řízení o žádosti žalobce.
26. Správní orgán prvního stupně dne 18. 2. 2023 oznámil zahájení řízení o této žádosti a dne 5. 3. 2023 vydal prvostupňové rozhodnutí, v němž uvedl, že na dotčených pozemcích se nachází neveřejná účelová komunikace, s tím že tato komunikace se nachází na pozemcích v soukromém vlastnictví a za situace, že žadatel (v nynějším řízení žalobce) má přístup ke svým nemovitostem zajištěn též jiným způsobem než po předmětné komunikaci, je třeba upřednostnit ochranu vlastnického práva těchto vlastníků. Správní orgán též uvedl, že veřejný charakter předmětné komunikace nemohl vzniknout v době konkurzního řízení, v němž se nacházel původní vlastník areálu a že žadatel dle jeho přesvědčení nesprávně vyhodnotil charakter svého sporu, neboť ten má spíše soukromoprávní povahu.
27. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal, s tím že rozhodnutí považoval za nepřezkoumatelné a nesprávné, zejména z toho důvodu, že nebyly provedeny jím navržené důkazy. V důsledku toho měl být nesprávně zjištěn skutkový stav a nesprávné jsou i závěry prvostupňového orgánu. Stran souhlasu s veřejným užíváním komunikace poukázal

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

žalobce na smlouvu, kterou uzavřel v roce 2011 se správcem konkurzní podstaty státního podniku MOTOTECHNA.

28. Žalovaný se neztotožnil s odvolací argumentací žalobce a napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Uvedl při tom, že v řízení byla shledána neexistence jedné z podmínek pro to, aby mohla být konstatována veřejná přístupnost předmětné komunikace, tedy podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, protože bylo bezpředmětné zabývat se dalšími podmínkami a provádět za tím účelem další dokazování. Uzavřel, že žalobce má soukromoprávní tituly, které mu umožňují přístup ke všem částem jeho nemovitostí. Pokud jde případný souhlas vlastníka s veřejným užíváním komunikace, ztotožnil se žalovaný se správním orgánem prvního stupně v tom, že tento souhlas nelze dovozovat.
29. Soud o věci uvažil takto:
30. Dle § 141 odst. 1 správního řádu *„Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.“*
31. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, *„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.“*
32. Dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích *„Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.“*
33. Žalobce v žalobě předestřel dva okruhy námitek, přičemž první směřoval k tomu, že napadené, jakožto i jemu předcházející rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Žalobce konkrétně uvedl, že prvostupňové rozhodnutí nesplňuje nároky, které na správní rozhodnutí klade § 68 odst. 3 správního řádu a dále je přesvědčen, že oba stupně se nedostatečně vypořádaly s podklady a návrhy, které předložil.
34. Druhý okruh žalobních námitek směřoval k nesprávnosti správních rozhodnutí, byť ta byla dle žalobce způsobena nesprávně zjištěným a zohledněným skutkovým stavem.
35. Dle § 68 odst. 3 správního řádu *„V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“*
36. Žalobce tedy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vytýká, že neobsahuje podklady, na základě kterých správní orgán dospěl ke svým závěrům, ani popis důkazů, o které se rozhodnutí opírá. Žalovaný pak tento stav napadeným rozhodnutím aproboval.
37. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75 platí: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku skutkových důvodů, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění předmětného rozhodnutí. Za takové vady lze*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

považovat případy, kdy rozhodující orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení učiněny. Za nepřezkoumatelné lze považovat i rozhodnutí, která vůbec neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“ Dále pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45, říká: „*Obsahem odůvodnění mají být přitom důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí,*“ a dále: „*Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí 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.*“

38. Soud musí dát za pravdu žalobci v tom, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je na samotné hranici přezkoumatelnosti. Tomu odpovídá i to, že je ve své většině tvořeno rekapitulací dosavadního průběhu správního řízení a samotné úvahy správního orgánu a odůvodnění výroku tvoří toliko pět nepřiliš dlouhých odstavců.
39. Městský soud nicméně dospěl k závěru, že toto rozhodnutí ve světle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu přezkoumatelné je. Je z něj seznatelná základní úvaha prvostupňového orgánu o tom, že žalobce nepociťuje nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu, která je jednou z podmínek prohlášení komunikace za veřejnou, a tudíž mu nemůže vyhovět. Zároveň je z tohoto rozhodnutí zjevné, že správní orgán se zabýval i podklady a vyjádřeními, jež mu byly předloženy, neboť konstatoval, že žalobce má přístup ke svým nemovitostem zajištěn smluvně.
40. Pokud pak jde o nepřezkoumatelnost, kterou žalobce vytýká napadenému rozhodnutí, tuto spatřuje jednak v tom, že žalovaný aproboval vadné rozhodnutí prvního stupně a dále v tom, že se též nezabýval žalobcem navrženými důkazy (např. výsledky svědků).
41. Jak již soud uvedl výše, shodně se žalovaným správním orgánem má za to, že rozhodnutí prvního stupně není nepřezkoumatelné, tudíž jeho potvrzení žalovaným bylo správné.
42. Samotné napadené rozhodnutí pak samo o sobě nepřezkoumatelné není, neboť žalovaný se v něm podrobně zabýval jak důvody, pro které shledal prvostupňové rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelným, tak i jednotlivými odvolacími námitkami žalobce, jakož i tím, proč je shledal nedůvodnými. Při zvažování nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby předmětné komunikace žalovaný též popsal alternativní cesty, jež má žalobce zajištěné instituty soukromého práva, kteréžto závěry vedly žalovaného k potvrzení prvostupňového rozhodnutí.
43. Pokud jde o námitku žalobce, že správní orgány neprovedly jím navržené důkazy, díky čemuž nesprávně zjistily skutkový stav, soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 – 190, dle něž správní orgán nemusí provádět další dokazování, pakliže z jedné ze zjištěných skutečností jeví zřejmé, že žádosti nemůže být vyhověno. Pakliže by tomu však tak bylo, šlo by o nesprávně zjištěný skutkový stav ze strany správního orgánu, kteroužto námitkou se bude soud zabývat níže, nikoli nepřezkoumatelnost. Jak již bylo řečeno, soud dospěl po prostudování správního spisu k přesvědčení, že správní orgány se podklady a návrhy žalobce zabývaly, není tedy žádný důvod ke shledání nepřezkoumatelnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

44. V této souvislosti musí soud též poukázat na to, že správní řízení tvoří od svého zahájení až po právní moc jeden celek, jak ostatně naznačil i žalobce na straně 4 žaloby, přičemž, jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73 „Zde je nutno především zdůraznit, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně...“ Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 165/2018 – 40, ze dne 16. 8. 2018 „Správní řád nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném oprávněném prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahu, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Jak plyne z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje.“
45. Soud tedy shledal výše uvedené námitky stran žalobcem tvrzené nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí nedůvodnými.
46. Následně se soud musel zabývat námitkami žalobce, směřující k tomu že, podle jeho přesvědčení, správní orgány neprávne zjistily a vyhodnotily skutkový stav, což je vedlo k nesprávným závěrům o nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřebě předmětné komunikace.
47. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, např. rozhodnutí ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42 nebo ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 As 53/2021 – 37, plyne že definičními znaky účelové komunikace jsou: 1. reálná existence cesty v terénu; 2. tato komunikace louží účelu vyjádřenému v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; 3. souhlas vlastníků pozemků s jejich užíváním jako komunikace; 4. neexistence alternativní cesty (tj. nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba).
48. Z rozhodnutí ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 217/2021 – 74, potom dále plyne nutnost kumulativního splnění všech čtyř výše uvedených podmínek, přičemž pokud není splněna byť jedna, veřejná cesta nevznikne a není nutné pokračovat v dalším zkoumání ostatních podmínek.
49. Dle soudu přitom není pochybností o tom, že předmětná cesta dostává podmínkám č. 1 a 2. Žalobce se též snažil prokázat splnění podmínek č. 3 a 4, tj. souhlasu vlastníků dotčených pozemků a neexistenci alternativní cesty.
50. Správní orgán prvního stupně se však k posuzování podmínky č. 3 v podstatě nedostal, neboť se spokojil s tím, že nebyla zjevně splněna podmínka č. 4. Jde sice o takřikajíc „minimalistické“ vyřízení věci, odpovídá však výše uvedeným judikátům a právní úpravě, pročez takovýto postup žalovaný aproboval (byť sám ohledně potenciálního vyjádření souhlasu dotčených nemovitostí došel k závěru, že o žádném, byť konkludentním, souhlasu mluvit nelze).
51. Na závěr se tedy soud musel zabývat otázkou, zdali byl závěr správních orgánů o tom, že žalobce má k dispozici alternativní cestu, po níž se může dostat ke svým nemovitostem, správný anebo nikoliv, jak namítá žalobce.
52. Soud následně dospěl k závěru, že je nutno dát za pravdu žalovanému.

53. Účelem institutu veřejné účelové komunikace je umožnit vlastníkovu přístup k nemovitosti, který by mu jinak byl znemožněn. Jak je ale soudu z průběhu řízení zřejmé, a žalobce to ani žádným způsobem nerozporoval, žalobce přístup ke svým nemovitostem má, byť po jiné trase, než je komunikace, o jejíž prohlášení za veřejnou usiloval. Tento přístup má nad to zajištěn soukromoprávními instituty.
54. Na tomto závěru nemohou ničeho změnit ani argumenty žalobce, který se snaží dokazovat, že ona alternativní cesta není žádnou komunikací, neboť je pro přístup k jeho nemovitostem nevhodná.
55. Soud musí v této souvislosti podotknout, že účelem institutu prohlášení účelové komunikace za veřejnou není, aby měl žalobce k dispozici ideální přístup k nemovitostem dle své volby, ale aby měl zajištěn prostý přístup k těmto nemovitostem a mohl je tak využívat, což již v tuto chvíli žalobce má, i bez veřejné účelové komunikace.
56. Nad to je prohlášení účelové komunikace za veřejnou značně silným zásahem do vlastnického práva (pro to je ostatně vyžadován i souhlas vlastníka dotčených nemovitostí), je pro to při jeho uplatňování na místě nejvyšší opatrnost a zdrženlivost - jedná se o právní instrument *ultima ratio*, jenž lze použít jen tehdy, není-li jiné cesty.
57. Pokud má žalobce za to, že tato alternativní cesta není pro jeho účely zcela vhodnou, měl by zlepšení svého postavení dosáhnout spíše soukromoprávními prostředky.
58. Soud tedy dospěl k přesvědčení, že závěry správních orgánů ohledně existence alternativní cesty jsou správné a námitky týkající se nesprávně zjištěného skutkového stavu jsou též nedůvodné.
59. Z výše uvedených důvodů neměl jinou možnost než žalobu zamítnout.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

60. Městský soud v Praze tedy po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žádná z žalobních námitek nebyla uplatněna důvodně, a proto žalobu podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
61. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. března 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.