



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobkyně: a) J. H.
bytem X

b) M. V.
bytem X

obě zastoupeny JUDr. Martinem Slavičkem, advokátem
sídlem U prosecké školy 864/2e, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1

za účasti: i) **EFES, spol. s r.o., IČ: 41189710**
sídlem Třebonice č. ev. 110, 155 00 Praha 5
zastoupena Mgr. Michaelou Jindrákovou, advokátkou,
sídlem Ukrajinská 3, 101 00 Praha 10

ii) **P&P Březina servis s.r.o., IČ: 26351919**
sídlem Losiná 303, 332 04

iii) **V. P., dat. nar. X**
bytem X

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

iv) J. P., dat. nar. X

bytem X

v) L. B., dat. nar. X

bytem X

vi) M. B., dat. nar. X

bytem X

osoby na řízení zúčastněné iii) až vi) společně zastoupeny JUDr. Alanem Vitoušem, advokátem

sídlem Dukelských hrdinů 406/23, 170 00 Praha 7

vii) SKANSKA a.s., IČ: 26271303

sídlem Křižíkova 682/34a, 186 00 Praha 8

viii) Římskokatolická farnost Ořech, IČ: 47569484

sídlem Baarovo nám. 10, 252 25 Jinočany

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2023, č. j. MD-17414/2023-930/5,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2023, č. j. MD-17414/2023-930/5, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyním náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 15 730 k rukám jejich zástupce JUDr. Martina Slavička, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2022, čj. MHMP-2318790/2022/04/Lo (dále „prvoinstanční rozhodnutí“), Magistrát hl. m. Prahy, odbor pozemních komunikací a drah, vyhověl žádosti společnosti EFES spol. s r.o., IČ: 41189710 (dále „žadatelka“) ze dne 25. 3. 2022 o určení právního vztahu, jejímž předmětem bylo řešení otázky doby trvání stavby a veřejného přístupu stavby na pozemní komunikaci XA situované na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK a XL vše k.ú. XA a na parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ a XK, k. ú. XB (dále jen „komunikace“), a podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“) s odkazem na ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „zákon o pozemních komunikacích“) určil, že na těchto pozemcích se (trvale) nachází veřejně přístupná účelová komunikace XA.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

2. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí Magistrát hl. m. Prahy uvedl, že žadatelka vede s Úřadem městské části Praha 13 (dále „ÚMČP13“) správní řízení ve věci změny užívání staveb - změnu dočasných staveb na stavby trvalé s názvem: Skladový areál EFES - Skladové haly A a B1 včetně příslušných zpevněných ploch na adrese XA a Areál PPL - distribuční hala č. p. 181/8 na adrese XB, přičemž v těchto řízeních měla žadatelka na výzvu stavebního úřadu doložit deklaraci existence přístupové komunikace XA, jako veřejně přístupné účelové komunikace, trvalého charakteru. Tato skutečnost je pak důvodem, proč žadatelka požádala o určení charakteru komunikace podle § 142 správního řádu. Prvostupňový správní orgán dovodil, že stavba komunikace je stavbou trvalou (viz. územní rozhodnutí o umístění stavby podmiňujících investic č. j. OÚP A NVP - 1542/76 ze dne 11. 2. 1976 a navazující stavební povolení č. j. JZM 1 - 1729a/78-JV ze dne 5. 6. 1978). Cesta je seznatelná v terénu. Její délka vyplývající z pasportu komunikací hl. m. Prahy, kde je zakreslena pod číselným označením X (viz příloha č. 1 - pasport komunikací - výřez), činí 816 m od místní komunikace XB. Pozemní komunikace je v celé své délce opatřena asfaltovým povrchem, po její pravé straně, se v délce cca 400 m nachází chodník pro pěší. Podmínka seznatelnosti cesty v terénu je tedy splněna. Cesta spojuje pozemky ve vlastnictví účastníků řízení s místní komunikací III. třídy - ul. XB. Tato skutečnost je obecně známa a patrna z evidence katastru nemovitostí (viz mapový podklad KN), kde je vidět množství pozemků okolo účelové komunikace XA, která tímto slouží k jejich napojení na nejbližší místní komunikaci. Podmínka spojení komunikace s ostatními komunikacemi je tedy také splněna. Rovněž podmínka souhlasu vlastníka komunikace s jejím užíváním je splněna. Komunikace vznikla pro potřeby plochy zařízení staveniště CP1 v rámci výstavby Jihozápadního města - Stodůlky, na základě stavebního povolení Obvodního národního výboru v Praze 5. Sloužila jako obslužná komunikace k zásobovacímu závodu a ocelovým halám na ploše CP1 a chodníkem pro pěší vedle komunikace. Po zániku plochy CP1 byly některé pozemky navazující na tuto páteřní pozemní komunikaci odprodány a některé navráceny původním majitelům. Z archivních ortofotosnímků (viz TPR archiv, snímek) je tato pozemní komunikace patrná již od roku 1988. Z leteckých snímků z různých časových období je patrné, že tato cesta již léta plní svůj účel coby spojnice těchto nemovitostí s místní komunikací XB. Z předložené Hospodářské smlouvy č. 34/75a ze dne 31. 10. 1975, která byla uzavřena mezi tehdejším investorem výstavby Jihozápadního města 1 - Stodůlky, Výstavbou inženýrských staveb a Pražskými komunikacemi, Technickou správou komunikací hl. m. Prahy a.s., vyplývá závazek k předání a převzetí podmiňujících investic pozemních komunikací a budoucí závazek o převodu správy národního majetku společnosti Pražské komunikace, jenž byl podnikem hl. m. Prahy tak, jak je tomu i nyní. Předmětem této smlouvy jsou veškeré pozemní komunikace uvedené ve výrokové části územního rozhodnutí o umístění stavby dopravní infrastruktury č.j. OÚP A NVP-1542/76 ze dne 11. 2. 1976, kterým byla umístěna i pozemní komunikace XA. Prvostupňový správní orgán z uvedeného dovodil, že souhlas byl vlastníkem dán konkludentně. Pouhým nahlédnutím do katastrální mapy lze zjistit, že všechny předmětné nemovitosti jsou zcela závislé na přístupu a spojení vzájemně a dále se sítí veřejných komunikací pouze skrze tuto účelovou komunikaci. Jak vyplývá z map i provedené obhlídky na místě, jde o jedinou spojnicí na místní komunikaci III. třídy XB. Podmínka nezbytné komunikační potřeby je tedy též splněna. Umístění dopravního značení přitom značí toliko místní úpravu provozu. Současně existují pochybnosti o legálnosti umístění daného dopravního značení. O případném omezení veřejného přístupu by bylo nutné vést řízení o omezení veřejného přístupu na pozemní

komunikaci dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích. ÚMČP13 zjevně takové řízení nevedl, rozhodnutí o omezení veřejného přístupu nebylo vydáno a je zde oprávněné podezření, že došlo k nezákonnému umístění uvedeného dopravního značení, nebo bylo při jeho stanovení a následném umístění postupováno v rozporu se zákonem. Proti tomuto rozhodnutí podaly žalobkyně odvolání.

3. Žalovaný odvolací námitky žalobkyň v napadeném rozhodnutí vypořádal tak, že k námitce, že napadené rozhodnutí se odvolává na ÚR o umístění stavby podmiňujících investice č. j. OÚP A NVP - 1542/76 ze dne 11. 2. 1976, kterým však pozemní komunikace na pozemcích žalobkyň nijak dotčena nebyla (XE, XM v k. ú. XA) toliko uvedl, že *„napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posouzení všech předložených podkladů a jejich vzájemného poměření za účelem zjištění skutečného stavu věci. Jedná se o jeden z mnoha podkladů, který se týká předmětu řízení, ale rozhodně nikoliv o jediný podklad, na kterém by byl postaven výrok rozhodnutí.“* Rovněž další námitky týkající se nenaplnění všech pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace odmítl s odůvodněním, že došlo k podrobnému vypořádání všech znaků veřejné přístupnosti. Dále uvedl, že z odvolání žalobkyň je patrné, že souhlas byl dán k účelu provozování podnikatelské činnosti, tedy pravděpodobně z důvodu nutné komunikační potřeby pro areál. To znamená, že v tuto chvíli se o pozemní komunikaci jedná, a to vzhledem k tomu, že nevyšla z užívání. K existenci souhlasu s užíváním stavby veřejností žalovaný dále uvedl, že *„Dále odvolatelé zmiňují, že vedou soudní spor o odstranění staveb na svých pozemcích, který nyní probíhá u Obvodního soudu pro Prahu 5. Je možno doplnit, že vlastníci dotčených pozemků v době vzniku dotčené pozemní komunikace pochopitelně akceptovali, nebo přímo odsouhlasili její stavbu a nejsou tak zcela bez práv už s ohledem na zmíněné dočasné období (po dobu existence areálu, či do doby než budou stavby areálu odstraněny), ale v tento rozhodný okamžik se jedná o pozemní komunikaci, která existovala a existuje (a není to ani nikým rozporováno, tj. ani vlastníkem pozemní komunikace, ani odvolateli, ani ÚMČ Praha 13), a to za účelem obsluhy nejen dotčeného areálu, tedy mj. pro užívání žadatelkou. Na základě zjištěného lze konstatovat, že pravděpodobně nedošlo k řádnému předání stavby dle původních dohod a nedošlo ani k řádnému stanovení místní úpravy provozu pro vozidla mimo dopravní obsluhy, protože pro ostatní účastníky provozu je pozemní komunikace zcela přístupná bez jakýchkoliv omezení, což je prokazatelné.“*

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobkyně v podané žalobě namítají, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel, z jakých podkladů tyto skutkové závěry učinil a jakými úvahami se při hodnocení těch kterých podkladů řídil.
5. Již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně namítly, že podklady, na kterých prvoinstanční správní orgán své rozhodnutí založil, se týkají jiných staveb i jiných pozemků (řeší páteřní komunikační síť sídliště Stodůlky, nikoli komunikaci XA v zařízení staveniště CP1). Proto z nich závěr o charakteru posuzované cesty učinit ani nelze. Na str. 6 napadeného rozhodnutí žalovaný konkrétně zmiňuje toliko jeden dokument, ze kterého vycházel (ÚR o umístění stavby podmiňujících investic ze dne 11. 2. 1976) a dále pouze obecně uvádí, že vycházel i z dalších podkladů. O jaké konkrétní podklady se jedná, žalovaný již neuvedl. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je dána i tím, že žalovaný nevypořádal odvolací námitky žalobkyň, že cesta nebyla nikdy

veřejně užívána a současně, že byla užívána (a určena) výhradně pro potřeby dočasných staveb zařízení staveniště v areálu CP1. Na tento argument žalovaný reagoval nedostatečně, když uvedl, že cesta byla užívána *za účelem obsluhy nejen dotčeného areálu, tedy mj. pro užívání žadatelkou* (str. 7). Toto své tvrzení nijak neodůvodnil; nezhodnotil ani, zda žadatelku pokládá za veřejnost, resp. jaká další veřejnost by měla cestu užívat. Dále nereagoval ani na námitku, že komunikace vedená v pasportech jako X po pozemku žalobkyň nevede. Výhradě, že z podkladů posuzuje jinou cestu (kterou mylně umísťuje na pozemky žalobkyň), se vyhnul. Ani na odvolací námitku žalobkyň o existenci alternativních možností přístupu nereagoval.

6. Žalobkyně dále namítají, že napadené rozhodnutí je současně nezákonné, neboť nebyly naplněny všechny podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Prvoinstanční správní orgán postavil svůj závěr o konkludentním souhlasu na třech podkladech rozhodnutí, a to *územním rozhodnutím ze dne 11. 2. 1976, č. j. OÚ A NVP - 1542/76, Hospodářské smlouvě ze dne 31. 10. 1975 a archivním snímku IPR (příloha 3) z roku 1988*. Z archivního snímku IPR však lze dovodit pouze patrnost cesty v terénu, která ani nebyla předmětem sporu. Současně se územní rozhodnutí a hospodářská smlouva týkají jiné komunikace, a proto tyto dokumenty nemohly být podkladem pro závěr o naplnění znaku souhlasu vlastníka se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobkyň. Žalobkyně nebyly smluvní stranou hospodářské smlouvy; své pozemky nabyly v restituci (1991). Proto ani nemohou být domnělým souhlasem předchozího vlastníka s veřejným užíváním vázány (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-20). Relevantním podkladem pro závěr o souhlasu s obecným užíváním nemohlo být ani usnesení HMP o pojmenování ulic; pojmenování cesty nemá na existenci veřejně přístupné účelové komunikace vliv (rozsudek KS v Praze ze dne 5. 10. 2023, č. j. 54 A 83/2022-86, bod 97; rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22) a veřejnoprávní režim komunikace založit nemůže (rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22). Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí obecně odkázal na další podklady prvostupňového rozhodnutí, avšak prvostupňové rozhodnutí je založeno krom uvedených podkladů dále jen na souhlasných stanoviscích *Úřadu městské části Praha 13 ze dne 22. 12. 2004, č. j. P13-EC 52091/2004/Ko a ze dne 18. 8. 2006, č. j. P13-35693/2006/Jr; stavebním povolení ze dne 5. 6. 1978, č. j. JZM- 1729a/78-JV; pasportem komunikací hl. m. Prahy (označení NN692) a na usnesení rady MHMP o pojmenování ulic veřejného prostranství ze dne 18. 8. 2009*. Ani tyto podklady se netýkají posuzované cesty, případně existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobkyň neprokazují. Podkladem, kterým by bylo možno rozhodnutí zdůvodnit, nemohou být ani souhlasná stanoviska k přípravné projektové dokumentaci (v rozhodnutích označovaná jako „závazná“ stanoviska), předložená žadatelem. Tato stanoviska Odboru dopravy ÚMČP13 nebyla žadateli vydána v r. 2004 a 2006 k charakteru cesty, ale pouze k projektové dokumentaci. Byť nepřilíší šťastnou zmínku o veřejně přístupné komunikaci obsahují, o osvědčení obecného užívání nejde (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012- 22). Ani stavební povolení ze dne 5. 6. 1978, č. j. JZM - 1729a/78-JV, o které prvostupňový správní orgán a žalovaný svá rozhodnutí opřeli, se cestou na pozemcích žalobkyň netýká. Komunikace v ulici XA byla povolena spolu se stavbou *základny pro výrobu a kompletaci kolektorů* stavebním povolením ze dne 28.11.1977 č. j. VYS. JZM I.-14488-Hr (kolaudována rozhodnutím ze dne 23. 5. 1983, č. j. VYS.JZM-1135/83-JV). To potvrdil i právní nástupce IPS, n.p. (resp. IPS, a.s.), společnost Skanska a.s. např. ve smlouvě o nájmu pozemků žalobkyň přenechaných k provozování neveřejné

účelové komunikace ze dne 13. 9. 2012. Závěry prvostupňového správního orgánu tak nemají žádný podklad ve zjištěném skutkovém stavu a ani v realitě. Vzhledem k tomu, že žalovaný žádné dokazování neprováděl, je napadené rozhodnutí nezákonné i pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nesprávné posouzení podkladů správního spisu.

7. Součástí správního spisu není ani jeden podklad, který by jakkoli podložil závěr, že by posuzovaná cesta byla užívána veřejností. Ze zjištění prvostupňového správního orgánu i zjištění ÚMČP13 v předcházejícím řízení i tvrzení účastníků naopak vyplývá, že cesta na pozemcích žalobkyň byla užívána na základě soukromoprávního titulu, což samo o sobě svědčí o nesouhlasu vlastníků s obecným užíváním cesty (rozsudek NSS ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 76/2009-60). Pro úplnost lze dodat, že na základě soukromoprávního titulu užíval posuzovanou cestu jak právní předchůdce žadatele Skanska, a.s., tak i žadatel sám. Žalobkyně ihned po restituci v roce 1991 vykázaly jediného uživatele cesty a dalších jejich pozemků (IPS a.s.) z bezesmluvního užívání. Po neúspěšných mimosoudních jednáních i několika soudních sporech, vedených od r. 1992, uzavřely v r. 1999 s IPS, a.s. o užívání komunikace (nyní XA) nájemní smlouvu. Nájem trval do 31. 12. 2023. Užívají-li Skanska, a.s. a žadatelka posuzovanou komunikaci na základě soukromoprávního ujednání, už z podstaty věci nemohou být veřejností, která by cestu v rámci obecného užívání užívala.
8. Krom toho, že nebylo veřejné užívání v řízení prokázáno, je i fakticky nemožné, a to s ohledem na dopravní značení na začátku slepé posuzované cesty v kombinaci B1 (Zákaz vjezdu všech vozidel) a E13 (dodatkové tabulky Mimo dopravní obsluhy, Soukromá komunikace), které bylo, osazeno již 19. 12. 1995 a přemístěno bylo až v r. 2023. Dopravní značení bylo tedy na posuzované cestě umístěno po celou posuzovanou dobu již od vrácení pozemků v restitucích původním vlastníkům. Úvahy napadeného rozhodnutí, zda dopravní značení bylo či nebylo osazeno na základě *patřičného* povolení nebo dokonce v *rozporu s právními předpisy* jsou pro věc zcela bez významu. Lze jen doplnit, že po přemístění značek v r. 2023 žalobkyně k cestě instalovaly vlastní ceduli zabráňující veřejnému užívání, která informuje o soukromém charakteru cesty. Každému uživateli cesty tak muselo a musí být zřejmé, že cestu nemůže užívat, a že cesta je vyloučena z veřejného užívání. O neudělení souhlasu s veřejným užíváním svědčí i dočasnost celého areálu CP1, jehož je komunikace součástí, i vnitroareálová povaha komunikace, kterou užívají pouze vlastníci areálu na základě smlouvy. Osud komunikace XA je spojen s osudem areálu CP1, který v blízké době nebude mít pro svou existenci náležitý veřejnoprávní titul. Areál CP1 byl totiž od počátku a dodnes zůstal jen zařízením staveniště s dočasnými stavbami (§ 1 odst. 2 písm. b) vyhl. č. 85/1976 Sb.).
9. S apelační námitkou žalobkyň o neexistenci znaku nezbytné komunikační potřeby se v napadeném rozhodnutí žalovaný vypořádal jen konstatováním její nedůvodnosti při závěru, že komunikace XA plní nutnou komunikační potřebu právě proto, že zajišťuje dostupnost nemovitostí v areálu; prvoinstanční správní orgán k tomuto znaku uvedl, že pouhým nahlédnutím do katastrální mapy lze zjistit, že všechny předmětné nemovitosti jsou zcela závislé na přístupu a spojení pouze skrze tuto účelovou komunikaci a jde o jedinou spojnici na místní komunikaci XB. S tímto tvrzením žalobkyně nesouhlasí, neboť nutná komunikační potřeba nevyžaduje nezbytné napojení na místní komunikaci XB, ale na jakoukoli veřejnou dopravní cestu. „Pouhým nahlédnutím do mapy katastru nemovitostí“ je patrné, že komunikační potřebu areálu býv. CP1 (i nemovitostí žadatelky) lze zajistit dvěma dalšími alternativními cestami. Navíc cestami preferenčními,

vedenými po státních či obecních pozemcích, které s sebou nepřinášejí nutnost omezení soukromého vlastnictví. Tyto zjevné alternativní možnosti uspokojení nezbytné komunikační potřeby správní orgán ani neposoudil.

10. Žalobkyně dále uvádí, že bylo na žadatelce, aby prokázala, že se na posuzované cestě nachází veřejně přístupná účelová komunikace (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, č.j. 2 As 282/2016-54, bod 25). Žadatelka však své důkazní břemeno neunesla. V mimořádných případech může i správní orgán opatřovat důkazy k prokázání existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, avšak tato situace nenastala, nadto správní orgány ani ochranu veřejného zájmu nezhodnotily, a proto správní orgán prvního stupně vnesl v rozporu s § 7 odst. 1 správního řádu mezi účastníky řízení neopodstatněnou nerovnost.
11. Za nezákonné pokládají žalobkyně taktéž doručování veřejnou vyhláškou, které správní orgán prvního stupně zvolil. Žalobkyně jsou vlastníky pozemku, po kterém má dle závěrů správních orgánů vést veřejně přístupná účelová komunikace. Každému vlastníku pozemku, na kterém stojí cesta, musí být dána možnost bránit se proti omezení svého základního práva v řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Proto správní orgán prvního stupně nemohl vést řízení za zády žalobců, neboť tím postupoval v příkrém rozporu s § 2 odst. 3 a § 7 odst. 1 správního řádu a žalobkyním neumožnil realizovat práva přímého (hlavního) účastníka řízení. Zahájení řízení se zasláním projednávané žádosti či oznámení o něm mělo být žalobkyním oznámeno (doručeno jednotlivě) již při rozhodnutí o atrakci, v den, kdy správní orgán prvního stupně zhodnotil, že má být vedeno deklaratorní řízení dle § 142 správního řádu, jehož výsledkem bude správní rozhodnutí. Žalobkyně tedy namítají, že vlastník pozemku, na kterém se má případně nacházet veřejně přístupná účelová komunikace, je v řízení dle § 142 správního řádu hlavním (přímým) účastníkem dle § 27 odst. 1 správního řádu.
12. Rozhodnutí o atrakci MHMP sice vydal dne 13. 12. 2022, na úřední desce je (podle obsahu spisu) zveřejnil o 5 dní později, dne 19. 12. 2022. V den, kdy bylo současně vydáno prvostupňové deklaratorní rozhodnutí. Tímto postupem odňal žalobkyním možnost realizace práv účastníka řízení v I. stupni, právo vyjádřit se k žádosti a podkladům, navrhnout důkazy či seznámit se s podklady rozhodnutí a zcela rezignoval na svoji poučovací povinnost. Lze jen doplnit, že podle internetových stránek MHMP nebylo rozhodnutí vyvěšeno s možností dálkového přístupu.
13. Žalobkyně se o prvostupňovém rozhodnutí (i vedeném řízení) dozvěděly náhodou, několik hodin před uplynutím lhůty k podání odvolání. Byly tak značně omezeny při přípravě odvolání, které je stručné a neobsahuje všechna podstatná tvrzení, neboť ho nemohly náležitě odůvodnit a svá tvrzení doložit. Současně nemohly v řízení před prvostupňovým orgánem uplatnit tvrzení a důkazy, které by jistě názor prvostupňového správního orgánu korigovaly, a správnímu orgánu prvního stupně daly možnost náležitě věc posoudit a své rozhodnutí patřičně a přesvědčivě odůvodnit, čímž došlo k zásahu do jejich práv. Žalobkyně dodávají, že i posouzení charakteru cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace, může být ve zvláštních případech předmětem řízení z moci úřední, a proto se přičií i smyslu § 144 odst. 6 správního řádu, aby jim nebylo doručováno, jako přímým účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu, jednotlivě.
14. Ze str. 7 prvostupňového rozhodnutí MHMP se podává, že správní orgán provedl (zřejmě 19. 12. 2022 po vyvěšení usnesení o atrakci před vydáním rozhodnutí ve věci) důkaz

ohledáním místa, ze kterého při závěru o komunikační potřebě i vycházel. Žalobkyně však v rozporu s § 54 odst. 3 správního řádu o tomto úkonu ani neuvědomil.

15. Pro vadné doručování i nerespektování práv účastníka řízení proto žalobkyně nadepsanému soudu současně navrhuje zrušit i prvostupňové rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odbor pozemních komunikací a drah ze dne 19.12.2022, č.j. MHMP-2318790/2022/O4/Lo.
16. Závěrem žalobkyně namítají, že výrok napadeného rozhodnutí je vadný i pro nesprávné označení prvostupňového rozhodnutí.
17. Žalovaný se k podané žalobě nevyjádřil.

III. Posouzení žaloby

18. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyněmi vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba je důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně sice navrhla provedení důkazů, avšak to samo o sobě neznamená nesouhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Žalobkyněmi navržené důkazy, které tvořily součást přiloženého správního spisu, soud k důkazu neprovedl z důvodu, že správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Ostatní důkazy soud neprovedl s ohledem na níže provedené právní posouzení věci.
19. Žaloba je důvodná.
20. Žalobkyně v žalobě vznesly několik žalobních námitek.
21. Městský soud se nejprve zabýval námitkou porušení procesních pravidel v řízení před správními orgány, když především prvoinstanční správní orgánu s nimi nejednal jako s tzv. hlavními účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního úřadu, a pro účely doručování písemností zvolil doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky. Současně tím, že rozhodnutí o atrakci prvoinstanční správní orgán zveřejnil ve stejný den, ve který vydal i prvoinstanční rozhodnutí, odňal žalobkyním právo vyjádřit se k žádosti a podkladům v prvostupňovém správním řízení, navrhnout důkazy či seznámit se s podklady rozhodnutí, účastnit se provedeního místního šetření a zcela rezignoval na svoji poučovací povinnost. Navíc toto rozhodnutí nebylo vyvěšeno s možností dálkového přístupu. Tímto postupem zejména prvoinstanční správní orgán odňal žalobkyním možnost uplatnit tvrzení a důkazy, které by jistě názor prvostupňového správního orgánu korigovaly, a správnímu orgánu prvního stupně daly možnost náležitě věc posoudit a své rozhodnutí patřičně a přesvědčivě odůvodnit. Tím došlo k zásahu do jejich práv.
22. Podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), platí, že *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.

23. Podle § 142 odst. 2 správního řádu dále platí, že *podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.*
24. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu platí, že *účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.*
25. Podle § 27 odst. 2 správního řádu platí, že *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*
26. Podle § 27 odst. 3 správního řádu jsou účastníky řízení rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. *Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.*
27. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, zahajovaným zásadně na návrh, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydání deklaratorních rozhodnutí, tedy rozhodnutí, jimiž se nezakládají nová práva a povinnosti, ale jimiž se v určité věci prohlašuje, že určitá osoba práva a povinnosti má nebo nemá. Dochází tak k vyřešení a odstranění sporu o existenci či neexistenci práv a povinností, což ostatně předvídá i definice správního řízení a rozhodnutí uvedená v § 9 a 67 správního řádu. Řízení podle § 142 správního řádu se vede obdobným způsobem jako řízení sporné, tj. správní orgán vychází především z jemu navržených důkazů, což nutnost umožnit dotčeným osobám hájit své zájmy podtrhuje. Smyslem takového řízení je autoritativně potvrdit (ne)existenci určitého právního vztahu, není-li možné tak učinit v žádném jiném řízení, přičemž se tak rozhodne především na základě tvrzení a důkazů předložených osobami, které mají na rozhodnutí zájem. Deklaratorní charakter rozhodnutí ovšem neznamená, že se rozhodnutí podstatným způsobem nedotýká i práv jiných osob než žadatele (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2023, čj. 5 As 234/2022-45).
28. Účastenství v řízení o žádosti upravuje především § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého jsou účastníky řízení žadatel a dotčené osoby sdílející se žadatelem společenství práv nebo povinností, pročez se na ně musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu (tzv. hlavní účastenství). Podle § 27 odst. 2 správního řádu dále platí, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (tzv. vedlejší účastenství).
29. V posuzované věci bylo řízení o určení pozemní komunikace jako veřejně přístupné podle § 142 odst. 1 správního řízení zahájeno žádostí žadatelky ze dne 25. 3. 2022. Žadatelka je vlastníkem nemovitosti, jejíž obsluha má být zajišťována prostřednictvím komunikace XA. Jednalo se proto o řízení o žádosti a žadatelka měla postavení účastníka podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Aby postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu měly také žalobkyně, musely by být s žadatelkou ve společenství práv nebo povinností, aby se na ně vztahovalo rozhodnutí správního orgánu. O takovou situaci by se jednalo například tehdy, měly-li by žalobkyně

nemovitost v podílovém spoluvlastnictví se žadatelkou. Takový případ však v posuzované věci nenastal, neboť žalobkyně jsou vlastníci jednoho z pozemků, na kterém je daná komunikace postavena. Přičemž, samotná komunikace je ve vlastnictví soukromé osoby.

30. Vlastníkům pozemků nacházejících se pod pozemní komunikací změna způsobu užívání pozemní komunikace žádá práva nebo povinnosti nezakládá. Nejsou proto s žadatelkou v žádném společenství práv nebo povinností, jak předvídá § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu (obdobně srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2024, čj. 37 A 14/2023-99).
31. Uvedený závěr ovšem neznamená, že rozhodnutím o právní povaze cesty nemohou být jako vlastnice pozemku ležícího pod pozemní komunikací na svých právech dotčeny. Právě *přímé dotčení* na právech je však typické pro účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, jejichž práva a povinnosti může rozhodnutí ovlivnit. Prvostupňovým rozhodnutím o určení komunikace jako veřejně přístupné bylo vlastnické právo žalobkyň k pozemku ležícímu pod takovou komunikací nepochybně dotčeno (přičemž význam takového dotčení soud nijak nesnižuje). Je nepochybně nepřipustné vylučovat vlastníka z účasti na správním řízení, jež se přímo týká jeho majetku. K takové situaci ovšem nedošlo, jelikož správní orgány považovaly žalobkyně v předcházejícím řízení za účastníky (to znamená, že i za osoby přímo dotčené) a jednaly s nimi jako s účastníky.
32. Závěr žalovaného, že žalobkyně byly v předcházejícím řízení účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu, je tudíž správný a obстойí.
33. Žalobkyně nerozporují, že by jim v předcházejícím řízení nebylo možno doručit prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou, protože se nejednalo o řízení s velkým počtem účastníků. K tomu soud z napadeného rozhodnutí ověřil, že řízení čítalo více než 30 účastníků. Jejich žalobní argumentace spočívá ve zpochybňování charakteru účastenství – podle jejich názoru měli postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, kterým podle § 144 odst. 6 věty druhé správního řádu musí být i v řízení s velkým počtem účastníků doručováno vždy jednotlivě. V bodech 27 až 31 tohoto rozsudku soud dospěl k závěru, že žalobkyně měly postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. V řízení s velkým počtem účastníků jim proto podle § 144 správního řádu bylo možné doručovat prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou.
34. Doručování veřejnou vyhláškou je zvláštním druhem doručení fikcí (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS). Z pohledu účastníka řízení je fikce doručení institutem, který šetří jeho procesní práva v podstatně nižší míře než doručování jednotlivě. Představuje tedy určité ztížení uplatňování individuálních procesních práv daného účastníka řízení. Proto je nutné, aby s fiktivními způsoby doručení bylo nakládáno s jistou úrovní pečlivosti, uvážlivosti a hlavně ústavně konformně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 2767/07). To zejména znamená, že uplatnění fikce doručení je možné zejména tehdy, je-li tím sledován legitimní cíl (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01). Legitimním cílem doručování písemností veřejnou vyhláškou pak jednoznačně může být dosažení větší hospodárnosti, efektivity a urychlení řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50). Hranici, od které je doručování veřejnou vyhláškou možné považovat za legitimní, stanoví § 144 správního řádu jednoznačně. Tato hranice určuje, kdy ještě převáží individuální zájmy konkrétního účastníka řízení na

komfortnějším způsobu doručování písemností, a kdy naopak převládne veřejný zájem na rychlosti, hospodárnosti a efektivitě správního řízení.

35. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2022, č. j. 5 As 346/2021-55, který se týkal někdejší a dnes již neúčinné právní úpravy, podle níž se v územním řízení doručovaly písemnosti veřejnou vyhláškou i vlastníkům pozemků, na nichž měla být stavba realizována, Nejvyšší správní soud zopakoval, že účelem doručování veřejnou vyhláškou není zamezení efektivní procesní obrany. Při výkladu norem upravujících doručování rozhodnutí nejde o samotnou možnost obrany účastníka, nýbrž pouze o stupeň bdělosti, který je po účastnících k efektivní ochraně jejich práv požadován. Skutečnost, že účastníci musí při hájení svých zájmů týkajících se pozemku v jejich vlastnictví pravidelně kontrolovat úřední desky správních orgánů, nezakládá protiústavnost úpravy ani jejího výkladu. Ústavní soud si ve věci sp. zn. III. ÚS 1553/09 položil otázku, zda právní úprava umožňující doručování vlastníku veřejnou vyhláškou znemožňuje či excesivně neztěžuje možnost ochrany práv účastníka. Dospěl k závěru, že vlastníci svá práva reálně hájit mohou i tak, pokud se ovšem obvyklým způsobem zajímají o veřejné dění a svůj majetek. Podle Ústavního soudu účastníkům stačí vyvinout minimální aktivitu, aby se o řízení dozvěděli a mohli v něm uplatňovat svá procesní práva. Poukázal pak právě na to, že úprava je vedena legitimním cílem, protože řízení s velkým počtem účastníků se mohou účastnit i stovky osob, takže přímé doručování by zabíralo nepřiměřené množství času, administrativně nesmírně zatěžovalo úřady a ztěžovalo by dovedení řízení do konce v rozumném čase. O nezbytnosti použití institutu doručování veřejnou vyhláškou v odůvodněných případech svědčí i to, že se tento institut vyskytuje v podstatě ve všech základních procesních předpisech včetně soudního řádu správního.
36. Doručování veřejnou vyhláškou sice klade na obezřetnost účastníků řízení podstatně náročnější požadavky než doručování jednotlivě; v odůvodněných případech je však pro efektivitu řízení nezbytné, jelikož při jednotlivém doručování velkému množství účastníků by mohlo být řízení neúměrně prodlužováno. Současně doručování veřejnou vyhláškou nezbavuje účastníky řízení reálné možnosti se řízení účastnit, a to včetně práva podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání.
37. Soud tak uzavírá, že v řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu měly žalobkyně postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, kterým bylo možné v souladu s § 144 odst. 6 správního řádu doručovat prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Podle § 25 odst. 2 věty poslední správního řádu se patnáctým dnem po vyvěšení považuje písemnost za doručenou. Rozhodnutí o atrakci bylo vyvěšeno na úřední desce prvostupňového správního orgánu dne 19. 12. 2022, prvostupňové rozhodnutí dne 21. 12. 2022. Prvostupňové rozhodnutí tedy bylo doručeno dne 5. 1. 2023 a včasné odvolání proti němu bylo možné podat do dne 20. 1. 2023. Žalobkyně podaly odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí dne 17. 1. 2023, tedy včas.
38. Namítají-li žalobkyně, že se o vydání prvoinstančního rozhodnutí dozvěděly jen několik hodin před uplynutím lhůty k odvolání, nekoresponduje toto tvrzení se zjištěními učiněnými soudem ze správního spisu. Podaly-li žalobkyně odvolání dne 17. 1. 2023, přičemž patnáctidenní lhůta k jeho podání měla uplynout až dne 20. 1. 2023, je zřejmé, že žalobkyně měly na přípravu odvolání minimálně 4 dny (17. 1. až 20. 1. 2023). Navíc, i kdyby tato lhůta byla kratší, jak tvrdí žalobkyně, soud uvádí, že žalobkyním nic nebránilo podat blanketní odvolání a doplnit jej až ve lhůtě stanovené správním orgánem

(kterou by bylo možné prodloužit, srov. § 39 správního řádu). Podle § 36 odst. 1 správního řádu navíc mohou účastníci navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Zástupce žalobkyně tedy mohl podat doplňující argumentaci i po uplynutí lhůty, kterou mylně považoval za lhůtu odvolací. Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobkyně i jejich zástupce měli dostatek možností, jak rozvést svou odvolací argumentaci a doručení prvostupňového rozhodnutí veřejnou vyhláškou tak nemělo negativní vliv do jejich veřejných subjektivních práv.

39. Námitka, že v důsledku nesprávného doručení prvostupňového rozhodnutí, došlo k omezení žalobkyně na možnosti podat řádné odůvodnění odvolání, není důvodná.
40. K námitce, že podle internetových stránek prvoinstančního správního orgánu nebylo rozhodnutí vyvěšeno s možností dálkového přístupu soud poukazuje na skutečnost, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. přdestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné a tyto zároveň dokládá. Ačkoli žalobkyně tvrdí, že prvoinstanční správní rozhodnutí nebylo vyvěšeno s možností dálkového přístupu, toto své tvrzení nijak nedokládá. Jelikož tvrzená skutečnost nevyplývá ani ze správního spisu, shledal soud tuto námitku za nedůvodnou.
41. Žalobkyně dále namítají, že prvoinstanční správní orgán zcela rezignoval na svou povinnost umožnit účastníkům řízení (včetně žalobkyně) seznámit se s podklady pro rozhodnutí a na svou povinnost poučovací, neboť před vydáním rozhodnutí žalobkyním nedoručil (ani veřejnou vyhláškou) výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí s poučením o možnosti se k ní vyjádřit a navrhopat důkazy. Naopak téhož dne, kdy na úřední desku úřadu vyvěsil rozhodnutí o atrakci (19. 12. 2022), vydal prvoinstanční rozhodnutí. Tento nesprávný procesní postup pak nenapravil ani žalovaný v řízení odvolacím.
42. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu platí, že *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal*.
43. Podle ustálené judikatury je smyslem § 36 odst. 3 správního řádu především poskytnout účastníkovi správního řízení možnost sdělit správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán v řízení shromáždil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2025, čj. 8 As 75/2025-46 a v něm citovaný rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003-61, č. 958/2006 Sb. NSS). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS, si účastník řízení „sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.“ Porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu pouze tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (rozsudky NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 54/2008-80, nebo ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS). Jinak řečeno, porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem zrušení napadeného rozhodnutí, zasáhlo-li do práv účastníka řízení.

44. Subjektům dotčeným na jejich právech rozhodnutím správního orgánu o (ne)existenci komunikace přitom svědčí účastenství v takovém řízení, přičemž součástí práv účastníka řízení je mimo jiné i právo vyjádřit se k žádosti (věci), navrhopat důkazy apod.
45. V souladu s dispoziční zásadou soudního řízení správního žalobkyně v žalobě musí tvrdit, jakým způsobem porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu do jejich práv zasáhlo. Žalobkyně v žalobě uvedly, že byly-li by seznámeny s podklady pro rozhodnutí, přesvědčily by již prvostupňový správní orgán, že důkazy, na nichž své rozhodnutí staví, jsou nepřiléhavé. Přitom v dalších žalobních námitkách konkrétně uvedly, v čem nesprávnost zjištěného skutkového stavu spatřují a svá tvrzení opřely o důkazy. Námitku nepřiléhavosti provedeného dokazování ve vztahu k přijatému závěru prvoinstančního správního orgánu žalobkyně namítly již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí.
46. Na základě uvedeného je soud přesvědčen, že žalobkyně dostály své povinnosti tvrdit, jakým způsobem opomenutí prvostupňového správního orgánu seznámit je s podklady pro rozhodnutí zasáhlo do jejich veřejných subjektivních práv. Neseznámil-li tak prvoinstanční správní orgán žalobkyně s jejich právy ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu, a žalovaný toto pochybení v rámci odvolacího řízení nenapravit, zatížil napadené rozhodnutí nezákonností spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.
47. Tuto námitku tak soud shledává důvodnou.
48. Přestože porušení § 36 odst. 3 správního řádu je již samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, soud se věnoval posouzení i dalších námitek, a to těch, které může soud přezkoumat a nemají souvislost s právě uvedeným pochybením.
49. K namítané nerovnosti účastníků řízení spočívající v tom, že žalovaný, resp. prvoinstanční správní orgán, sám opatroval důkazy k prokázání existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, soud uvádí, že podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Současně podle § 50 odst. 2 správního řádu platí, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán.
50. Ze správního spisu vyplynulo, že žadatelka ke své žádosti ze dne 25. 3. 2022 přiložila územní rozhodnutí o umístění stavby dopravní infrastruktury č. j. OÚP A NVP-1542/76 ze dne 11. 2. 1976, stavební povolení č.j. JZM I-1729 a/78-JV ze dne 5. 6. 1978, usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1061 ze dne 18. 8. 2009 o pojmenování veřejného prostranství – ulice XA, vyjádření k existenci pozemní komunikace – veřejně přístupné účelové komunikace – Magistrátu hl. m. Prahy č.j. MHMP-988835/2020/04Dů ze dne 25. 6. 2020 a rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy 1989855/2021 ze dne 2. 12. 2021, závazné stanovisko ÚMČP13, OD č. j. P13-EC 52091/2004/Ko ze dne 22. 12. 2004, Závazné stanovisko ÚMČP13, OD, č. j. P13-35693/2006/Jr ze dne 18. 8. 2006, Hospodářskou smlouvu Pražských komunikací hl. m. Prahy, technické zprávy komunikací z roku 1975. Právě tyto dokumenty pak tvoří základ argumentace správních orgánů ve prospěch existence veřejné přístupnosti dané komunikace (srov. str. 4 a 5 prvoinstančního rozhodnutí). Doplnily-li správní orgány dokazování o mapové podklady či obhlídku na místě samém (jak vyplývá ze str. 7 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí), jedná se toliko o důkazy provedené k ověření stavu věci v podstatném rozsahu vyplývající již z důkazů předložených žadatelkou. Na základě uvedeného soud uzavírá, že správní orgány při obstarání podkladů pro

rozhodnutí ve věci nepřekročily meze dané jim správním řádem a zásadu rovnosti účastníků vyjádřenou v § 7 odst. 1 správního řádu neporušily. Soud na tomto místě nicméně uvádí, že provádějí-li správní orgány obhlídku na místě samém a z této při posouzení věci vychází, je třeba s provedením tohoto úkonu předem obeznámit účastníky řízení (§ 51 odst. 2 správního řádu) a o samotném úkonu vyhotovit protokol, který se zakládá do spisu (§ 18 správního řádu).

51. Městský soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64). Nepřezkoumatelné může být i rozhodnutí o opravném prostředku, ve kterém se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny (rozsudek kasačního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, NSS). Institut nepřezkoumatelnosti nelze vztáhnout 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 (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Na určitou námitku může správní orgán reagovat i tak, že v odůvodnění prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení minimálně *implicite* vypořádá. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23). Soud přitom připomíná, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2024, č. j. 7 As 176/2023-33, „*nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 As 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Právě tato skutečnost dle městského soudu v posuzované věci nastala. Žalobkyně v podaném odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí uplatnily zcela konkrétní argumentaci, když uvedly, že listiny, ze kterých správní orgány při svém rozhodování vycházely se nevztahují k pozemku ve vlastnictví žalobkyň (pozemek parc. č. 1538/53). Přesto na tuto konkrétní námitku žalovaný nijak konkrétně nereagoval a setrval pouze na obecném tvrzení, že: „*napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posouzení všech předložených podkladů a jejich vzájemného poměření za účelem zjištění skutečného stavu věci. Jedná se o jeden z mnoha podkladů, který se týká*

předmětu řízení, ale rozhodně nikoliv o jediný podklad, na kterém by byl postaven výrok rozhodnutí.“ Obdobné platí i pro vypořádání dalších odvolacích námitek žalobkyň (nedostatek souhlasu vlastníka s užíváním pozemní komunikace jako veřejně přístupné, absence nutné komunikační potřeby), když i na tyto konkrétní námítky žalobkyň žalovaný toliko uvedl, že souhlas byl dán k účelu provozování podnikatelské činnosti, tedy pravděpodobně z důvodu nutné komunikační potřeby pro areál, což znamená, že se o pozemní komunikaci jedná, a to vzhledem k tomu, že nevyšla z užívání. Dále uvedl následující: „Dále odvolatelé zmiňují, že vedou soudní spor o odstranění staveb na svých pozemcích, který nyní probíhá u Obvodního soudu pro Prahu 5. Je možno doplnit, že vlastníci dotčených pozemků v době vzniku dotčené pozemní komunikace pochopitelně akceptovali, nebo přímo odsouhlasili její stavbu a nejsou tak zcela bez práv už s ohledem na zmíněné dočasné období (po dobu existence areálu, či do doby než budou stavby areálu odstraněny), ale v tento rozhodný okamžik se jedná o pozemní komunikaci, která existovala a existuje (a není to ani nikým rozporováno, tj. ani vlastníkem pozemní komunikace, ani odvolateli, ani ÚMČ Praha 13), a to za účelem obsluhy nejen dotčeného areálu, tedy mj. pro užívání žadatelkou. Na základě zjištěného lze konstatovat, že pravděpodobně nedošlo k řádnému předání stavby dle původních dohod a nedošlo ani k řádnému stanovení místní úpravy provozu pro vozidla mimo dopravní obsluhy, pročez pro ostatní účastníky provozu je pozemní komunikace zcela přístupná bez jakýchkoliv omezení, což je prokazatelné.“ Krom toho, že v kurzívě posledně zvýrazněná argumentace žalovaného není soudu zcela pochopitelná, ani tato ani jiná část odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak nereaguje na konkrétní argumentaci žalobkyň v jejich odvolání. Nezabýval-li se tak odvolací správní orgán podstatou námítky účastníka řízení, jenž se přímo týkala merita posuzované věci, a nevysvětlil, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, ani soud není schopen správnost takové úvahy ověřit.

52. Napadené rozhodnutí je tak stíženo vadou nepřezkoumatelnosti. I z tohoto důvodu je třeba jej zrušit.
53. Závěrem žalobkyně namítají, že výrok napadeného rozhodnutí je vadný i pro nesprávné označení prvostupňového rozhodnutí. Soud souhlasí s žalobkyněmi, že ve výroku napadeného rozhodnutí je prvostupňové rozhodnutí mylně označeno datem 13. 12. 2022, ačkoli bylo vydáno dne 19. 12. 2022. Vzhledem k tomu, že prvostupňové rozhodnutí je ve výroku napadeného rozhodnutí dále konkretizováno odpovídající spisovou značkou, přičemž i z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, o jaké rozhodnutí se jedná, považuje soud tuto chybu za zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu. Tato nesprávnost je pak zcela bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí.
54. Zbylé žalobní námítky již soud věcně nepřezkoumával, neboť je úkolem žalovaného (případně prvostupňového správního orgánu), aby tyto vypořádal jako první, budou-li žalobkyněmi uplatněny v novém řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Žalovaný zatížil napadené rozhodnutí vadou řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] a dále vadou nepřezkoumatelnosti [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Městský soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

56. V dalším řízení bude žalovaný dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku. Především tak bude na žalovaném, aby v novém řízení napravil vadu řízení spočívající v absenci výzvy podle § 36 odst. 3 správního řádu. Soud ponechává na úvaze žalovaného, zda za tímto účelem zruší prvoinstanční rozhodnutí se závazným pokynem prvoinstančnímu správnímu orgánu či sám žalobkyně a další účastníky vyrozumí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Soud v této souvislosti žalovanému připomíná, že na skutečnosti a důkazy, které případně žalobkyně nově uplatní, se neuplatní koncentrační omezení uvedené v § 82 odst. 4 správního řádu, neboť platí, že půjde o skutečnosti a důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve v důsledku pochybení správních orgánů (srov. § 82 odst. 4 věta první správního řádu). V novém řízení správní orgány též vypořádají odvolací námitky, které již byly ze strany žalobkyň uplatněny v odvolání ze dne 17. 1. 2023 a které dosud řádně vypořádány nebyly.
57. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měly žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jim náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náhrada nákladů řízení, které představují odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za 2 úkony právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení a žalobu [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024]. Za tyto úkony právní služby náleží zástupci žalobkyň mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč za každou ze zastupovaných osob, snižená o 20% [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. a § 12 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024]. Tato odměna zvyšuje dvakrát o 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 15 730 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobkyním k rukám jejich právního zástupce.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Praha dne 19. listopadu 2025

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.