



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **R. T. S. s.r.o.**
sídlem X
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem
sídlem Kořenského 1107/15, 150 00 Praha 5

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

za účasti osoby

zúčastněné na řízení: **P. Q. S. P., S. E.**
sídlem Na Roudné 443/18, 301 00 Plzeň
zastoupená advokátkou JUDr. Kateřinou Rulfovou
sídlem Rohanské nábřeží 657/7, 186 00 Praha 8

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 1. 8. 2017, č. j. 110308/2015/KUSK-DOP/HOL,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2017, č. j. 110308/2015/KUSK-DOP/HOL, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen žalobkyni zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto**

rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Hlaváčka na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Rakovník, odboru dopravy (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 26. 6. 2015, č. j. MURA/33507/2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Silniční správní úřad prvostupňovým rozhodnutím na žádost osoby zúčastněné na řízení deklaroval, že pozemní komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. X a X v katastrálním území Rakovník v areálu bývalého státního podniku T. R. (dále jen „předmětná komunikace“) jsou podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) veřejně nepřístupné účelové komunikace v uzavřeném prostoru.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v obsáhlé žalobě podrobně popisuje průběh správního řízení a obsah prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Níže jsou shrnuty ty části žaloby, které dle svého obsahu mají charakter žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“):
3. Žalobkyně předně považuje napadené i prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Správní orgány vycházely pouze z tvrzení osoby zúčastněné na řízení a z účelového prohlášení její dceřiné společnosti H. I. C. s.r.o. S řadou námitek žalobkyně se správní orgány vůbec nezabývaly. Z napadeného rozhodnutí navíc není patrné, jakými úvahami se žalovaný řídil.
4. Žalobkyně namítá, že osoba zúčastněná na řízení svévolně a bez příslušného povolení umístila závory u vstupu do areálu až v roce 2008. Do té doby byl areál neuzavřený, resp. veřejně přístupný, což správní orgány nezohlednily. Snaha osoby zúčastněné na řízení uzavřít areál závorami na dosavadní povaze areálu nic nezměnila. I po umístění závory žalobkyně a její zaměstnanci, obchodní partneři a zákazníci předmětné komunikace využívají. Žalobkyně považuje za nesprávný a ničím nepodložený závěr správních orgánů, že uzavření areálu vjezdovou bránou je z doby před zánikem státního podniku T. R.. Silniční správní úřad dále pochybil, když umístění závory a režim jejího fungování nepovažoval za okolnost podstatnou pro rozhodnutí ve věci.
5. Žalobkyně dále namítá, že v důsledku změn ve vlastnických vztazích v areálu bývalého T. R. pozbyl areál již před mnoha lety svůj uzavřený charakter, a proto nemůže být považován za jeden funkční celek. Osoba zúčastněná na řízení navíc není jediným vlastníkem komunikací v areálu. Společnost G. S., s. r. o. vlastní pozemek parc. č. X, který rovněž slouží jako účelová komunikace.
6. Žalobkyně uvádí, že osoba zúčastněná na řízení se snaží omezovat veškerý vstup a vjezd do areálu, čímž nedůvodně zasahuje do práva žalobkyně na svobodné podnikání. Jako důkaz

žalobkyně předložila *Ukončení nájemní smlouvy* s jejím nájemcem ze dne 17. 5. 2017 z důvodu nenaplnění účelu smlouvy.

7. Žalobkyně rovněž namítá, že existence věcných břemen na předmětných komunikacích není okolností, která by mohla jakkoliv ovlivnit hodnocení, zde je objekt veřejně přístupný či nikoliv. Za zcela nelogický považuje žalobkyně závěr, že sjednání věcného břemene ve prospěch žalobkyně a ostatních uživatelů areálu potvrzuje neveřejnost předmětných komunikací. Soukromoprávní vztahy mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení nemohou ovlivnit správní řízení o určení právního charakteru předmětných komunikací.
8. Žalobkyně konečně argumentuje tím, že předmětné komunikace jsou přímo napojeny na místní komunikace v obci a představují jediný možný přístup do areálu.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, replika žalobkyně

9. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že žalobní body jsou shodné s odvolacími námitkami, se kterými se řádně vypořádal v napadeném rozhodnutí. K předmětným komunikacím je ve prospěch žalobkyně zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy, které má přednost před omezením vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení. K naplnění podmínky nutné komunikační potřeby žalovaný odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Žalovaný podotýká, že žalobkyně v řízení před soudem nemůže navrhopvat nové důkazy, které nenavrhla ve správním řízení.
10. Osoba zúčastněná na řízení se ztotožňuje se závěrem silničního správního úřadu o uzavřenosti areálu. V řízení bylo prokázáno, že v souvislosti s koupí jednotlivých nemovitostí uvnitř areálu bylo jejich novým vlastníkům zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy. Pokud by osoba zúčastněná na řízení zamýšlela předmětné komunikace veřejně zpřístupnit, jistě by k nim nezřizovala věcná břemena. Dále osoba zúčastněná na řízení podotýká, že žalobkyně ji o nájemním vztahu vůbec neinformovala a právo vstupu a vjezdu se pro svého nájemce ani nesnažila vyjednat. V praxi přitom osoba zúčastněná na řízení bez problému umožňuje za úplatu nájemcům vlastníků budov v areálu předmětné komunikace užívat. Dále osoba zúčastněná na řízení uvádí, že žalobkyně od 1. 4. 2018 své nemovitosti pronajímá, přičemž ve prospěch nájemce je smluvně zřízeno právo přístupu za úplaty 2 000 Kč měsíčně.
11. Na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení reagovala žalobkyně replikou, ve které argumentovala obdobně jako v žalobě.

IV. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem ke zjištěné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud rozhodoval bez nařízení jednání (§ 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., viz bod 27 tohoto rozsudku).

V. Skutková zjištění ze správního spisu

13. Ze správního spisu zjistil soud následující pro věc relevantní skutečnosti:
14. Silniční správní úřad obdržel dne 28. 8. 2014 žádost osoby zúčastněné na zahájení řízení o určení charakteru předmětných komunikací. Osoba zúčastněná v žádosti uvedla, že je

vlastníkem předmětných komunikací. Celý areál bývalého T. R., v němž se předmětné komunikace nacházejí, je oplocený, vjezd a výjezd je monitorován a umožněn pouze za podmínek stanovených osobou zúčastněnou na řízení. K předmětným komunikacím je ve prospěch ostatních vlastníků nemovitostí v areálu zřízena služebnost chůze a jízdy. Do areálu není a historicky ani nikdy nebyl umožněn volný přístup. Areál má průmyslový charakter a umožnění volného přístupu osob by přineslo riziko vzniku škod na zdraví a majetku. Osoba zúčastněná navrhl, aby silniční správní úřad ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích rozhodl, že předmětné komunikace nejsou veřejně přístupné.

15. Následně silniční správní úřad oznámil zahájení řízení a nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením v prostoru areálu bývalého T. R.. To proběhlo dne 24. 9. 2014. V příslušném protokolu je zaznamenáno, že celý areál je oplocený a uzavřený. Tento stav trvá minimálně od doby, kdy došlo k privatizaci podniku T. R..
16. Žalobkyně ve vyjádření k místnímu šetření namítala, že předmětné komunikace slouží ke spojení s ostatními pozemními komunikacemi, přičemž osoba zúčastněná nikdy nebránila veřejnosti ve vstupu do areálu, nebylo zde ani umístěno omezující dopravní značení. Buňka se závorou omezující volný vjezd do areálu byla umístěna neoprávněně až v roce 2008. Bývalý vlastník souhlasil se vznikem veřejně přístupné komunikace a osoba zúčastněná nemůže tento souhlas jednostranně odvolat.
17. Součástí spisu jsou fotografie areálu a jeho okolí zachycující pohled z ulice K. a ulice G. K.) z roku 1990 a 2014, dále *Základní mapa závodu T. R.* z roku X zachycující polohu vstupních bran.
18. Podle vyjádření Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, ze dne 30. 9. 2014 (dále jen „vyjádření policie“) nejsou předmětné komunikace veřejně přístupné.
19. Rozhodnutím ze dne 22. 10. 2014, č. j. MURA/48024/2014, silniční správní úřad určil, že předmětné komunikace nejsou veřejně přístupné, neboť dospěl k závěru, že areál bývalého státního podniku T. R. je uzavřený objekt, který není veřejně přístupný, a tedy jsou naplněny podmínky dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně spolu s ostatními účastníky řízení odvoláním, kterému žalovaný vyhověl a svým rozhodnutím ze dne 11. 3. 2015, č. j. 1677/2015/KUSK-DOP/HOL, zmiňované rozhodnutí silničního správního úřadu zrušil a vrátil mu věc k novému projednání. Důvodem zrušení bylo pochybení spočívající v tom, že jako účastník řízení nebyla přibrána společnost A. C. s. r. o.
20. V rámci nového projednání obdržel silniční správní úřad prohlášení společnosti H. I. C. s.r.o. dne 16. 4. 2015. V něm se uvádí, že jmenovaná roku 2001 získala veškerý majetek státního podniku T. R., v průběhu roku 2004 byla část nemovitostí prodána dalším subjektům, ale převážná část pozemků a budov včetně předmětných komunikací zůstala v jejím vlastnictví. Vlastníkem těchto nemovitostí se následně stala osoba zúčastněná na řízení. Jmenovaná společnost dále prohlásila, že celý areál byl vždy oplocen a uzavřen, přístup byl možný pouze přes brány, možnost užívání vnitroareálových komunikací byla vždy závislá na vůli jejich vlastníka. Zmiňovaná společnost rovněž připojila prohlášení svého jednatele Ing. Z. F., jenž uvedl, že v areálu T. R. pracuje celý svůj profesní život od roku 1976. Po celou dobu byl areál ve shodných hranicích oplocen původním oplocením, které bylo zbudováno v letech 1959–1961 v souvislosti s výstavbou haly těžké mechaniky.

21. Prvostupňovým rozhodnutím silniční správní úřad deklaroval, že předmětné komunikace „jsou z hlediska zákona o pozemních komunikacích účelové komunikace, které nejsou veřejně přístupné“. V odůvodnění odkázal na výsledky místního šetření, při němž zjistil, že areál bývalého podniku T. R. je od začátku své existence po celém obvodu oplocen, přičemž vstup a vjezd je do areálu možný pouze na dvou místech. Z ulice K. je vjezd trvale uzavřen, ale je možné ho kdykoliv zprovoznit např. pro vozidla integrovaného záchranného systému. Z ulice G. K. je vjezd a přístup možný po předchozí kontrole a otevření závory za posuvnými vraty. Závora je trvale spuštěna, je ovládaná z buňky pracovníkem ostrahy. V oploceném areálu se nacházejí pozemky a budovy vlastněné více vlastníky. Silniční správní úřad shledal za nadbytečné zjišťovat, kdo a kdy závoru do areálu umístil. Jelikož silniční správní úřad nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že by byl areál někdy veřejně přístupný, dospěl k závěru, že na pozemcích parc. č. X a X v katastrálním území Rakovník se nacházejí účelové komunikace podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.
22. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

VI. Posouzení věci krajským soudem

23. Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost zejména tehdy, jestliže jeho odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24, dostupný stejně jako všechna zda uváděná soudní rozhodnutí na www.nssoud.cz). Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů lze obecně považovat zejména takové rozhodnutí, v němž se správní orgán dostatečně nevypořádá se základními odvolacími námitkami.
24. Přesně tyto znaky vykazuje i napadené rozhodnutí v nyní souzené věci. Žalovaný totiž v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze shrnul dosavadní průběh správního řízení a „*k námitkám odvolatelů*“ odcitoval příslušná zákonná ustanovení, načež bez bližší souvislosti s projednávanou věcí zkopíroval celé odstavce z komentáře k zákonu o pozemních komunikacích [srov. str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí a Č. K. § 7 Účelová komunikace (odst. 1, 70, 71, 73, 75 a 76). In: Č., M., K. Č. a M. T.. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. 2015. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI.]. Vlastní hodnotící závěry v odůvodnění napadeného rozhodnutí téměř schází a v nejlepším případě se omezují na všeobecná konstatování typu „*Městský úřad Rakovník, se dostatečně zabýval posouzením účelové komunikace, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt*“ nebo „*Pozemní komunikace se nacházejí v uzavřeném areálu, který je fyzicky uzavřen vjezdovou bránou a závorou. Uzavření areálu vjezdovou bránou je z doby před zánikem státního podniku T. K. (datum zániku 11.08.1992)*“, aniž by z kontextu odůvodnění bylo dovoditelné, na základě čeho žalovaný k takovým závěrům dospěl. Z napadené rozhodnutí není prakticky vůbec seznatelné, jaké konkrétní skutkové a právní důvody vedly žalovaného k zamítnutí (nejen) žalobkynina odvolání. Takovýto postup působí dojem úplné rezignace na odvolací přezkum, jež je maskována hutností mechanicky zkopírovaných výňatků z odborné literatury. V důsledku toho je napadené rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů a do určité míry i pro nesrozumitelnost. Soud proto nemohl jinak než postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a napadené rozhodnutí zrušit a vrátit žalovanému věc k novému projednání.

25. Na tomto místě by soud mohl uzavřít, že v důsledku zjištěné nepřezkoumatelnosti je nadbytečné vypořádávat se ostatními žalobními body. Nicméně vzhledem k vývoji kauzy, jejíž průběh je zřejmý z obsahu spisu a z obsahu prvostupňového rozhodnutí (jehož odůvodnění je kvalitativně nesrovnatelně vyšší než odůvodnění napadeného rozhodnutí) považuje soud za vhodné se alespoň obecně vyjádřit k některým sporným otázkám a poskytnout alespoň částečné vodítko pro účely dalšího řízení před správními orgány.
26. Jádrem sporu v posuzované věci se týká otázky, zda jsou předmětné komunikace tzv. vnitřními účelovými komunikacemi ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení *„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.“*
27. Žádost osoby zúčastněné ze dne 28. 8. 2014 (jejíž podání vyvolalo zahájení řízení zakončeného prvostupňovým rozhodnutím) výslovně žádala o rozhodnutí s odkazem na § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Proto se silniční správní úřad měl zabývat primárně otázkou, zda se předmětné účelové komunikace nacházejí v uzavřeném prostoru nebo objektu. Tomu měl odpovídat i výrok prvostupňového rozhodnutí, v němž by správně mělo být (v souladu s dikcí § 7 odst. 2 věty poslední zákona o pozemních komunikacích) uvedeno, zda zkoumaný areál bývalého státního podniku T. R. je či není uzavřeným prostorem či objektem. Pokud by výrok zněl, že takovým objektem je, pak by bylo již nadbytečné výslovně prohlašovat veřejnou nepřístupnost komunikací nacházejících se uvnitř daného areálu, neboť tato veřejná nepřístupnost by plynula již ze zákona.
28. V tomto směru je prvostupňové rozhodnutí poněkud zavádějící, neboť v jeho výroku se uvádí, že předmětné komunikace nejsou veřejně přístupné, zatímco zjištění o tom, že zkoumaný areál je uzavřeným objektem, zaznívá pouze v odůvodnění. Silniční správní úřad tak otázku uzavřenosti prostoru či objektu (k čemuž směřovala žádost) fakticky posoudil jako předběžnou otázku, zatímco ve výroku uvedl to, co v případě existence uzavřeného prostoru či objektu je dáno již *ex lege*. Tento procesní nedostatek však sám o sobě nemusí představovat zásadní vadu řízení, neboť i výrok vyslovující existenci neveřejné účelové komunikace materiálně vypořádává podstatu sporu mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou, jež pramení z nejasnosti ohledně možnosti veřejného užívání předmětných komunikací v prostorách bývalého areálu T. R.. Prvostupňové rozhodnutí by tudíž – i navzdory chybné formulaci svého výroku – mohlo obstát, jestliže by z jeho obsahu jinak vyplývalo, že zjištěné skutečnosti dokládají, že místo (areál), ve kterém se předmětné komunikace nacházejí, naplňuje definiční znaky „uzavřeného prostoru“. V takovém případě by totiž výrok o neveřejné účelové komunikaci byl pravdivý a prvostupňové rozhodnutí (z čistě materiálního hlediska) správné.
29. Pojem „uzavřený prostor“ vymezil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 9 A 332/2014–132, publ. pod č. 376/2018 Sb. NSS., jako *„prostor, do něž nelze vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.) nebo i právní (zákazy vstupu). Za uzavřený nelze považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel či všech vozidel. Typicky půjde o oplocené či obestavěné areály*

továren, či jiných průmyslových celků, jako jsou sklady apod. [...] Pro rozhodnutí, zda jde o uzavřený areál, je třeba zkoumat charakter daného areálu, účel jeho užívání a především také historii užívání areálu. Pokud daná komunikace (a tedy i areál) byla v minulosti veřejně přístupná, vylučuje to její kvalifikaci podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V takovém případě by bylo možné provoz na ní omezit pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“ (zvýrazněno zdejší soudem, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 4 As 146/2018-47). S uvedeným výkladem se zdejší soud plně ztotožňuje a nemá důvod se od něj odchýlit.

30. Jak plyne z výše citovaného, aby určité místo naplnilo znaky uzavřeného prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (tedy ve smyslu právním), nestačí pouze zjištění, že je fakticky „uzavřeno“, tj. fyzicky odděleno plotem či zdí od okolí (což v této věci nepochybně je, jak plyne z připojených fotografií), ale je třeba zkoumat též historickou přístupnost tohoto místa pro jiné subjekty.
31. Právě ve vztahu k otázce historické přístupnosti areálu žalobkyně v průběhu správního řízení opakovaně namítala, že osoba zúčastněná neoprávněně umístila závory u vstupu do areálu až v roce 2008, přičemž do té doby měl být areál neuzavřený a veřejně přístupný. S uvedenou okolností se ovšem silniční správní úřad nijak nevypořádal, neboť ji mylně považoval za nevýznamnou pro rozhodnutí ve věci. S tím však soud nesouhlasí, protože pokud by bylo pravdou, že před umístěním vjezdové závory byl areál neuzavřený a běžná veřejnost se po něm mohla volně pohybovat, nešlo by předmětné komunikace nadále kvalifikovat jako vnitřní účelové komunikace podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V tomto směru tedy prvostupňové rozhodnutí pominulo skutečnost významnou pro věcné posouzení. Z obsahu prvostupňového rozhodnutí rovněž není patrné (a nelze to dovodit ani z obsahu správního spisu), na základě jakých důkazů dospěl silniční správní úřad k závěru, že uzavření areálu vjezdovou bránou je z doby před zánikem státního podniku T. R..
32. Pakliže žalobkyně během správního řízení argumentovala, že areál byl v minulosti neuzavřený a vjezdová brána byla umístěna až v roce 2008, a činila tak i v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, bylo povinností žalovaného se s těmito argumenty vypořádat a případně uvést, proč je považuje za liché a vyvrácené provedenými důkazy. Namísto tohoto však žalovaný jen zopakoval závěry silničního správního úřadu bez reakce na odvolací námitky a doplnil je rozsáhlou citací komentářové literatury bez jakéhokoli vysvětlení souvislostí s danou věcí, čímž rozhodl nepřezkoumatelným způsobem (viz bod 24 výše) a nedostatky prvostupňového rozhodnutí neodstranil, jakkoli k tomu měl příležitost. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí by tedy byl dán i za situace, pokud by soud hodnotil jeho zákonnost jen ve vztahu k závěrům prvostupňového rozhodnutí, neboť i v něm byla určitá věcně významná skutečnost opomenuta.
33. Vyřešení otázky, zda byl zkoumaný areál již historicky veřejnosti uzavřen, nebo zda k jeho faktickému uzavření došlo poprvé až jednáním osoby zúčastněné v roce 2008 a do té doby se v něm mohla veřejnost volně pohybovat, je pro rozhodnutí podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích podstatné. V dalším řízení po vrácení věci k novému projednání proto bude na žalovaném, zda v tomto směru sám doplní dokazování, nebo tak učiní prostřednictvím silničního správního úřadu. Pokud i po takto doplněném dokazování shledá, že zkoumaný areál je uzavřeným prostorem ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, pak by měl změnit prvostupňové rozhodnutí [§ 90

odst. 1 písm. c) správního řádu] tak, aby jeho výrok odpovídal dikci § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

34. Ostatní žalobkyní namítané skutečnosti, jež dle jejího názoru mají nasvědčovat veřejnému charakteru předmětných komunikací, však soud neshledává důvodné.
35. Pro posuzovanou věc je nepodstatné, že se v areálu nacházejí další účelové komunikace ve vlastnictví jiných subjektů. Správní řízení o určení charakteru účelových komunikací se týkalo pouze pozemních komunikací na pozemcích parc. č. X a X v katastrálním území Rakovník, jejichž výlučným vlastníkem je osoba zúčastněná. Pouze z hlediska těchto pozemních komunikací je třeba posuzovat uzavřenost předmětného areálu.
36. Obecně platí, že změnou vlastnických poměrů v uzavřeném prostoru (např. průmyslovém areálu) nedochází ke změně charakteru vnitřních účelových komunikací. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se aplikuje i v uzavřeném prostoru, který je tvořen nemovitostmi více subjektů. Nejvyšší soud k tomu v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 22 Cdo 4392/2010–141 (dostupný na <http://www.nsoud.cz/>) uvedl: *„První otázkou tedy je, zda lze z § 7 odst. 2, příp. z jiných ustanovení zák. o poz. kom., dovodit zvláštní úpravu vztahu mezi vlastníky nemovitostí tvořících uzavřený areál, která by vlastníku některé z nemovitostí poskytovala právo užívat účelovou komunikaci, jejímž vlastníkem není. Ustanovení podle svého znění – vyjadřuje se o vlastníku uzavřeného areálu, nikoliv o vlastnících – dopadá na situace, kdy má areál jediného vlastníka. Neplyne z něj jasně, že by zákon vlastníkem areálu rozuměl vlastníky všech nemovitostí, které areál tvoří, že by ve vztahu ke zde se nacházející účelové komunikaci konstruoval vztah obdobný spoluvlastnictví či že by jinak zakládal právo vlastníka některé z nemovitostí užívat účelovou komunikaci, jejímž vlastníkem není. [...] Z obecné úpravy vlastnického práva [...] vyplývá, že vlastník pozemku sloužícího v uzavřeném areálu jako účelová komunikace svobodně rozhoduje o tom, kdo smí pozemek užívat, a bez jeho svolení tudíž nikdo pozemek užívat nesmí. V případě, že je uzavřený areál tvořen nemovitostmi různých vlastníků, je nutno jeho vlastníkem ve smyslu § 7 odst. 2 zák. o poz. kom., rozhodujícím o užívání účelové komunikace, rozumět vlastníka účelové komunikace. Provozovatelem je pak třeba rozumět osobu, která oprávnění rozhodovat o užívání účelové komunikaci odvozuje, ať už přímo či nepřímo, od svolení vlastníka.“* (zvýrazněno zdejší soudem). Přestože uvedená předběžná otázka, kdo je „vlastníkem areálu“ ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích byla řešena v soukromoprávní věci, uvedený výklad Nejvyššího soudu je plně použitelný i ve správním soudnictví. Z uvedeného vyplývá, že podmínka uzavřenosti prostoru stanovená v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nesměruje na uzavřenost vlastnickou (tj. že areál musí být vlastněn jediným subjektem), ale na uzavřenost v tom smyslu, že areál není přístupný veřejnosti a předmětné komunikace proto nejsou veřejně užívané ani nemají potencialitu veřejně užívané být (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016–34, body 22 a 26). Jinak řečeno, pouhá skutečnost, že v uzavřeném areálu je více nemovitostí různých vlastníků, nezakládá veřejnou přístupnost předmětných komunikací. I v takovém případě je pouze vlastník vnitřních účelových komunikací oprávněn stanovit rozsah a způsob přístupu do uzavřeného prostoru. Pakliže vlastník vnitřní účelové komunikace brání ostatním vlastníkům budov (nebo jejich nájemcům) v přístupu do areálu, nejde o problém, který by měl řešit silniční správní úřad při rozhodování podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Takovou situaci lze řešit pomocí prostředků občanského práva, typicky zřízením služebnosti chůze a jízdy

nebo zřízením nezbytné cesty podle § 1029 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

37. Soud nicméně souhlasí s tvrzením žalobkyně, že existence věcného břemene na předmětných komunikacích (služebnosti chůze a jízdy) není okolností, která by sama o sobě mohla ovlivnit hodnocení, zde jde o uzavřený objekt ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Soud naproti tomu nesouhlasí s argumentací osoby zúčastněné, že samotná existence jí zřizovaných věcných břemen nasvědčuje tomu, že zkoumaný areál je uzavřeným objektem ve smyslu zmiňovaného zákonného ustanovení. I v případě „otevřeného“ objektu, jímž prochází účelová komunikace veřejná, si totiž lze za určitých okolností představit některé formy soukromoprávních věcných břemen, typicky pokud by vlastník dotčeného objektu chtěl určitému subjektu umožnit širší rozsah užívání, než jaký by byl povinen strpět vůči jiným subjektům z titulu užívání veřejného.
38. Pro tuto věc nemá význam otázka nezbytné komunikační potřeby, kterou hojně rozvíjel žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. U vnitřních účelových komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích není třeba zkoumat znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Posouzení nutné komunikační potřeby tudíž není pro rozhodnutí podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nijak relevantní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016-34, bod 30 a rozsudek téhož soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, bod 40).
39. Pro úplnost soud podotýká, že rozhodnutí podle § 7 odst. 2 věty třetí zákona o pozemních komunikacích nelze zaměňovat s rozhodnutím o omezení veřejného přístupu na danou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, ani s rozhodnutím silničního správního úřadu o tom, že cesta není účelovou komunikací podle věty první téhož ustanovení (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2018, č. j. 9 A 332/2014-132). V posuzované věci tudíž není relevantní vyjádření policie, které by bylo potřebné toliko při rozhodování o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích.

VII. Závěr a náklady řízení

40. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající především v nedostatku důvodů rozhodnutí a částečně i v nesrozumitelnosti (výrok I).
41. V dalším řízení se žalovaný především důsledněji zaměří na vlastní vypořádání uplatněných odvolacích důvodů a neomezí se jen na mechanické „překopírování“ odborné literatury bez vyličení souvislostí s danou věcí. Pro účely dalšího řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
42. Soud naproti tomu nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s., jelikož neshledal, že by jeho vady nemohl napravit sám žalovaný v rámci odvolacího řízení (srov. odstavec 33 výše).
43. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl výrokem II podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 15 342 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 12 342 Kč, které tvoří odměna za tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a

příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 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 pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a tři paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21% ve výši 2 142 Kč. Náhradu za úkon právní služby spočívající v sepsání repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] soud žalobkyni nepřiznal, neboť nešlo o účelně vynaložený úkon, kterým by žalobkyně přinesla pro věc něco nového. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

44. O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s., neboť soud osobě zúčastněné na řízení neuložil plnění žádné povinnosti, v jejíž souvislosti by jí vznikly nějaké náklady (výrok III).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

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 25. srpna 2020

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu