



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců Mgr. Jany Volkové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobkyň: a) **S. E. spol. s r. o.**, IČO X
sídlem J. S. 313, X L.

b) **S. H. a. s.**, IČO X
sídlem J. S. 313, X L.
obě zastoupené advokátkou JUDr. Radmilou Kleslovou
sídlem Omská 43, Praha 10

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2017, č. j. 33/2017-120-STSP/4, ve věci kategorizace účelové komunikace a nařízení odstranění pevné překážky z veřejně přístupné komunikace,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 7. 4. 2017, č. j. 33/2017-120-STSP/4, **se zrušuje.**
II. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 11. 1. 2017, č. j. KUOK 3721/2017, **se ve výrocích III. a VI. zrušuje a věc se vrací** tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyním a) a b) na náhradě nákladů řízení částku **14 228 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Radmily Kleslové, advokátky se sídlem Omská 43, Praha 10.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 28. 4. 2017 ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci domáhaly zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2017, č. j. 33/2017-120-STSP/4, kterým žalovaný rozhodl takto: „*Odvolání S. M. S.s. r. o., N. B. 1470/24, X P. 2, ze dne 24. 1. 2017, CH. E., s. r. o., J. S. 313, X L., ze dne 25. 1. 2017, se zamítají a rozhodnutí Odboru Dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Olomouckého kraje č. j. KUOK 3721/2017, sp. zn. KUOK/69160/2013/ODSH-SH/7267 ze dne 11. 1. 2017, vydané ve věci účelových komunikací ve výrobním areálu S. L., se ve výrocích III. a VI. potvrzuje*“.
2. Žalobkyně se dále domáhaly zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 11. 2017, č. j. KUOK 3721/2017, ve kterém správní orgán I. stupně výrokem III. zamítl společnou žádost „*obchodních korporací CH. e., s. r. o., a S. G., a. s., o vydání rozhodnutí, že účelová komunikace nacházející se na části pozemku p. č. X v k. ú. L. je kategorizovaná dle § 7 odst. 2 ZoPK jako účelová komunikace neveřejná, učiněná dne 29. 11. 2013*“. Výrokem VI. dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nařídil správní orgán I. stupně vlastníkově pevné překážky „*obchodní korporaci S. G. a. s., ve lhůtě 7 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí odstranit nepovolenou pevnou překážku z veřejně přístupné účelové komunikace, která se nachází na pozemku p. č. X v k. ú. L. Pevnou překážku tvoří rameno stojanu elektronického závorového systému s automatickým ovládáním zasahující do dvou jízdních pruhů na vjezdu do areálu S. L. a rameno stojanu elektronického závorového systému s automatickým ovládáním zasahující do jednoho jízdního pruhu na výjezdu z areálu*“.

B) Žaloba

3. Žalobkyně se žalobou nejprve domáhaly, aby krajský soud vyslovil, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou nicotná podle § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), proto, že správní orgán I. stupně výrokem VI. svého rozhodnutí uložil povinnost subjektu, který nikdy nebyl účastníkem správního řízení, ani s ním správní orgány jako s účastníkem řízení nejednaly. Společnost, které správní orgán I. stupně ve výroku VI. svého rozhodnutí nařídil odstranit pevnou překážku, není vlastníkem movité věci.
4. Žalobkyně dále navrhovaly, aby – pokud by krajský soud neshledal rozhodnutí nicotnými – tato rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
a) Námitky týkající se výroku III. rozhodnutí správního orgánu I. stupně:

5. Žalobkyně brojily proti závěrům správních orgánů, že žádosti o vydání deklaratorních rozhodnutí byly podány zejména proto, že užívání nové přístupové komunikace bylo zpoplatněno. V této souvislosti správní orgány uvedly, že zpoplatnění užití nové přístupové komunikace však nemůže být podle správních orgánů relevantním důvodem pro podání žádosti dle § 142 odst. 1 správního řádu, proto obsah žádostí účastníků předmětného správního řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí neodpovídal požadavkům § 142 s. ř. S uvedenou argumentací správních orgánů se žalobkyně neztotožnily. Sdělily, že správní orgány ve svých rozhodnutích argumentovaly závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 118 ze dne 5. 10. 2012, ale pouze jednou jeho částí, podle které lze-li věc vyřešit ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, nelze o ní zpravidla rozhodovat v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. Dle žalobkyň poradní sbor v tomtéž dokumentu došel i k dalším závěrům, např. že za určitých okolností lze připustit řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu i v případě, že by věc mohla být rozhodována ve sporném řízení podle § 141 správního řádu. Tato odlišná stanoviska však správní orgány vůbec nezohlednily.
6. Žalobkyně dále nesouhlasily se závěrem správních orgánů, že užití účelových komunikací, veřejně přístupných i těch v uzavřeném prostoru nebo objektu, je ze zákona zásadně bezúplatné. Podle žalobkyň pouze vlastníci komunikací, naplňujících znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jsou omezeni ve svém vlastnickém právu, protože nejsou ze zákona oprávněni omezit užívání této komunikace na určitou
7. 387/35 skupinu subjektů a vyloučit tak její obecné užívání. To však neplatí pro vlastníky účelových komunikací, které jsou v uzavřeném prostoru nebo objektu dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.
8. Žalobkyně se dále neztotožnily s tím, jak správní orgány posoudily charakter komunikace na části pozemku parc. č. X v k. ú. L. (dále jen „pozemek parc. č. X“); na rozdíl od správních orgánů měly za to, že komunikace na části pozemku parc. č. X není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Uvedly, že vlastník pozemku parc. č. X vždy aktivně vyjadřoval od samého počátku vzniku této komunikace svůj nesouhlas s tím, aby byla užívána veřejně, neboť nová přístupová komunikace nacházející se na části pozemku parc. č. X v úseku za vrátnicí a za závorami je komunikací neveřejnou v uzavřeném areálu S. Žalobkyně uvedly, že nesouhlas vlastníka pozemku parc. č. s veřejným užíváním komunikace je doložen ve správním spise řadou listinných důkazů. Žalobkyně měly za to, že samotné označení komunikace ve veřejné listině není pro určení charakteru komunikace rozhodné, neboť rozhodný je skutečný stav. Doplnily, že stavebník komunikace na části pozemku parc. č. X nikdy nežádal o vydání stavebního povolení na výstavbu účelové komunikace veřejně přístupné ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, o veřejně přístupné účelové komunikaci hovoří až kolaudační rozhodnutí, přestože v žádosti o vydání stavebního povolení, ve stavebním povolení ani v žádosti o kolaudaci není zmínka o „veřejnosti“ či „neveřejnosti“ účelové komunikace. Tento přívlastek shodný uvedl ve svém kolaudačním rozhodnutí stavební úřad z vlastní iniciativy, bez návrhu.
9. Žalobkyně odkázaly na znalecký posudek č. 21/2016 na posouzení průmyslového areálu S. v L., který byl vypracován dne 25. 2. 2016 V. u. t. v B., F. s., V. 331/95, X B., který

zodpověděl kladně otázku, zda je průmyslový areál společnosti S. v L. uzavřeným či otevřeným prostorem z hlediska zákona o pozemních komunikacích.

b) Námitky týkající se výroku VI. rozhodnutí správního orgánu I. stupně:

10. Správní orgány při rozhodování o návrzích na odstranění pevných překážek z přístupové komunikace do areálu vyslovily, že ze spisové dokumentace plyne jednoznačný závěr, že komunikace na části pozemku parc. č. X vznikla jako veřejně přístupná. S tímto závěrem žalobkyně nesouhlasily, jelikož v průběhu správního řízení předložily množství důkazů, např. příписы adresované vlastníkům budov v areálu, stavební povolení ze dne 26. 3. 2012, územní rozhodnutí ze dne 28. 12. 2011, ze kterých vyplývá, že komunikace na pozemcích parc. č. X není komunikací veřejnou. Např. z projektové dokumentace vypracované Ing. J. Ř. pro akci „Komunikace do průmyslového areálu S., kat. úz. L.“ plyne, že současně se stavbou komunikace na pozemku parc. č. X došlo k dostavbě výrobního areálu S. v L. tak, že nová část areálu byla ohraničena oplocením a příjezd a výjezd z areálu byl zajištěn vrátnicí, ze které byly ovládány závory bránící vjezdu a výjezdu vozidel. Nová část areálu byla tedy jednoznačně uzavřena a přiřazena k původnímu uzavřenému areálu S. v L.
11. Žalobkyně dále nesouhlasily s tvrzením správních orgánů, že v řízení bylo nade vší pochybnost prokázáno, že do areálu vede minimálně jedna veřejně přístupná účelová komunikace vystavěná na pozemcích v současnosti označených jako pozemek parc. č. X, parc. č. X a na části pozemku parc. č. X. Takovýto závěr je nepřezkoumatelný, neboť nelze zjistit, jak k němu správní orgány dospěly, a i proto, že se správní orgány nezabývaly vymezením areálu S., přestože jim pro objasnění této otázky žalobkyně předložily znalecký posudek.

C) Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření ze dne 17. 5. 2017 navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že napadené rozhodnutí není nicotné, protože S. G. a. s., IČO X [v současnosti je pod stejným IČO vedena žalobkyně b)] byla účastníkem správního řízení pod sp. zn. KÚOK/69160/2013/ODSH-SH/7267, bylo s ní jako s účastníkem řízení zacházeno, veškeré písemnosti byly doručovány žalobkyni b) prostřednictvím její zástupkyně do datové schránky. Žalobkyni b) byl obsah písemností znám, reagovala na tvrzení účastníků, podávala opravné prostředky a její zástupkyně chodila pravidelně nahlížet do spisu atd.
13. Žalovaný dále sdělil, že povinnost uložená ve výroku IV. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy odstranit pevnou překážku, byla uložena společnosti S. G. a. s., IČO X, jako stavebníkovi pozemní komunikace, na níž byla překážka umístěna.
14. K charakteru účelové komunikace žalovaný uvedl, že na zpoplatnění účelových komunikací nemůže mít vliv vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 s. ř. Slovní spojení „pozemní komunikace“ v § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je uvedeno bez kategorií nebo tříd pozemních komunikací (srov. § 24 odst. 1 a § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Z toho vyplývá, že § 19 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje na všechny kategorie pozemních komunikací a tudíž užití všech účelových komunikací (veřejně či neveřejně přístupných) je ze zákona zásadně bezúplatné. Zákon o pozemních komunikacích neupravuje ve vztahu k účelovým komunikacím

Shodu s prvopísem potvrzuje M. Ch.

žádnou výjimku jako např. v § 20 a násl. a § 23 zákona o pozemních komunikacích. Dle žalovaného proto obsah žádosti neodpovídá požadavkům stanoveným v § 142 s. ř. a deklarace charakteru účelové komunikace nemůže způsobit ani ospravedlnit její zpoplatnění.

D) Skutečnosti vyplývající ze správního spisu

15. Krajský soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti:
16. Obecní úřad L. vydal dne 28. 12. 2011 územní rozhodnutí č. j. SÚ/219/2292/2011, kterým rozhodl o umístění stavby „komunikace do průmyslového areálu S.“ na pozemcích parc. č. X, X, X, X a X v k. ú. L.
17. Obecní úřad L. stavebním povolením ze dne 26. 3. 2012, č. j. SÚ/50/109/2012, povolil stavbu SO – 103 vrátnice, SO – 401 Veřejné osvětlení komunikace do průmyslového areálu S.
18. Magistrát města Olomouce vydal stavební povolení ze dne 27. 3. 2012, č. j. SMOI/OPK/79/104/2012/Vr, kterým povolil stavbu „veřejně přístupné účelové komunikace: Komunikace do průmyslového areálu S SO 101 – Komunikace, SO 102 – Parkoviště a odstavné plochy“.
19. Dne 31. 8. 2012 vydal Magistrát města Olomouce kolaudační souhlas pro stavbu „Komunikace do průmyslového areálu S“.
20. Obecní úřad L. vydal dne 2. 9. 2013 kolaudační souhlas č. j. SÚ/1472/2013 pro stavbu SO – 103 vrátnice, SO – 401 Veřejné osvětlení komunikace do průmyslového areálu S.
21. Dne 29. 11. 2013 zaslala společnost CH. e., s. r. o., a S. G. a. s. Obecnímu úřadu L. žádost o vydání rozhodnutí dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (dále jen „žádost ze dne 29. 11. 2013“). V ní uvedly, že komunikace na části pozemku parc. č. X (dle zaměření Ing. J. ze dne 20. 11. 2013) je účelovou veřejně nepřístupnou komunikací, konkrétně vnitroareálovou částí komunikace. Žadatelé uvedli, že uživatelé budov uvnitř areálu S. L. zpochybňují skutečnost, že nová část areálu na části pozemku parc. č. X není z hlediska pozemní komunikace uzavřeným prostorem. V takových pochybnostech je proto třeba rozhodnout dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Uživatelé staveb v areálu S. L. měli za to, že jsou oprávněni užívat část komunikace na pozemku parc. č. X bezplatně a bez omezení, a v tomto smyslu podávali žádosti a návrhy u správních orgánů. Vzhledem k tomu, že existují pochybnosti mezi jednotlivými subjekty o tom, zda se komunikace na části pozemku parc. č. X nachází v uzavřeném prostoru, je z důvodů pochybností potřeba rozhodnout dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Žadatelé proto žádali, aby Obecní úřad L. rozhodl tak, že účelová komunikace nacházející se na části pozemku parc. č. X je kategorizována dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích jako účelová komunikace neveřejná.
22. Z usnesení ze dne 20. 12. 2013, č. j. KUOK 109578/2013, krajský soud zjistil, že správní orgán I. stupně převzal správní řízení vedené u Obecního úřadu L. týkající se komunikace na pozemku parc. č. X a areálu S. L., aby návrhy a žádosti projednal a rozhodl jako „prvoinstanční orgán“.

- II. žádost obchodní korporace S. M. St. s. r. o., o určení komunikace umístěné na pozemcích p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X, vše v k. ú. L., jako veřejně přístupné účelové komunikace, učiněná dne 16. 1. 2013 ve znění žádosti ze dne 12. 2. 2013 a žádosti ze dne 18. 11. 2013, se podle § 51 odst. 3 správního řádu zamítá.*

III. společná žádost obchodních korporací CH. e., s.r.o. a S. G. a.s. o vydání rozhodnutí, že účelová komunikace nacházející se na části pozemku p. č. X v k. ú. L. je kategorizována dle § 7 odst. 2 ZoPK jako účelová komunikace neveřejná, učiněná dne 29. 11. 2013, se podle § 51 odst. 3 správního řádu zamítá.

IV. návrh obchodní korporace S. M. S. s.r.o., na vydání správního rozhodnutí dle § 7 odst. 2 ZoPK, že areál S. není z hlediska pozemních komunikací uzavřeným prostorem nebo objektem, učiněný dne 4. 12. 2013 ve znění jeho upřesnění ze dne 26. 10. 2015, se podle § 51 odst. 3 správního řádu zamítá.

VI. dle § 29 odst. 3 ZoPK nařizuje vlastníkovi pevné překážky obchodní korporaci S. G. a. s., ve lhůtě 7 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí odstranit nepovolenou pevnou překážku z veřejně přístupné účelové komunikace, která se nachází na pozemku p. č. X v k. ú. L. Pevnou překážku tvoří rameno stojanu elektronického závorového systému s automatickým ovládáním zasahující do dvou jízdních pruhů na vjezdu do areálu S. L. (dále také „areál“) a rameno stojanu elektronického závorového systému s automatickým ovládáním zasahující do jednoho jízdního pruhu na výjezdu z areálu“.

27. Proti výrokům III. a VI. rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojily společnosti CH. e., s. r. o. a S. H. a. s. odvoláním ze dne 25. 1. 2017 (a proti stejným výrokům i společnost S. M. S. s. r. o. odvoláním ze dne 24. 1. 2017). Všechna odvolání žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výrocích III. a VI. potvrdil.

E) Posouzení věci krajským soudem

28. Krajský soud ověřil, že žalobu podaly osoby k tomu oprávněné, po vyčerpání řádných opravných prostředků a žaloba splňuje všechny formální náležitosti. Žalobkyně podaly žalobu ve lhůtě dle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Je tedy věcně projednatelná.
29. Krajský 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.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). O věci uvažil takto:
30. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nicotnosti, protože teprve po kladném zodpovězení této otázky může krajský soud přistoupit k věcnému přezkumu konkrétních žalobních bodů. Žalobkyně měly za to, že jsou rozhodnutí správních orgánů (tedy jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak napadené rozhodnutí) nicotná, protože uložila povinnost odstranit překážku subjektu, který nebyl účastníkem správního řízení a správní orgány s ním jako s účastníkem ani nejednaly. Dle krajského soudu se tvrzená skutečnost ze správního spisu nepodává. Žalobkyně mají pravdu v tom, že od 1. 11. 2016 firmu S. G. a. s. užívá společnost s IČO X, která nikdy nebyla účastníkem předmětného řízení. Současně však správní orgán I. stupně výrokem VI. svého rozhodnutí nařídil odstranění překážky „obchodní korporaci S. G. a. s.“. Dle krajského soudu však žalobkyně přehlédly, že označení S. G. a. s. ve výroku VI. je toliko zkratkou, kterou správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí řádně zavedl. Správní orgán I. stupně to učinil takto: „...S. G. a. s. (od 21. prosince 2015 pod obchodní firmou S. H. a. s.), IČ X, se sídlem J. S. 313, X L. (dále jen „S.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

G. a. s.“). Zkratka S. G. a. s. tak označuje společnost vedenou pod IČO X. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že tato společnost (S. G., IČO X), podala společně se společností CH. e. s. r. o. žádost ze dne 29. 11. 2013, v řízení aktivně vystupovala, správní orgány jí rozhodnutí a ostatní písemnosti doručovaly prostřednictvím zvoleného zástupce na základě předložené plné moci. Z výpisu z obchodního rejstříku dále vyplývá, že u společnosti s IČO X došlo od 22. 12. 2015 ke změně firmy ze S. G. a. s. na S. H. a. s. Z uvedeného proto vyplývá, že správní orgány neukládaly povinnost společnosti S. G. a. s., IČO X, ale společnosti S. H. a. s., dříve S. G. a. s., IČO X, tedy účastníkovi řízení, se kterým správní orgány také jako s účastníkem jednaly. Námitka nicotnosti tak není důvodná.

31. Krajský soud se dále zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a pro kterou by musel rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit. Krajský soud zjistil, že napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné, žalovaný činí závěry, aniž by o dané skutečnosti učinil řádnou úvahu, což bránilo řádnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Vzhledem k tomu, že žalovaný přejal úvahy správního orgánu I. stupně nebo na ně odkazoval, přičemž správní orgán I. stupně se řídil závazným právním názorem žalovaného, vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 14. 7. 2015, lze níže uvedené odůvodnění soudu vztáhnout i na rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
32. Krajský soud si je vědom, že správní orgány v rámci jednoho rozhodnutí posuzovaly několik žádostí odlišného obsahu, přesto musí být rozhodnutí žalovaného konzistentní a není možné, aby jeho jednotlivé úvahy byly v rozporu. Žalovaný na straně 7 napadeného rozhodnutí vyslovil, že správní orgán I. stupně nemohl deklarovat veřejně nepřístupnou komunikaci, následně však na straně 8 napadeného rozhodnutí uvedl, že správní orgán I. stupně nepochybně zjistil charakter účelové komunikace. Nadto žalovaný v rámci jednoho rozhodnutí dospěl k závěru, že žadatelé, kteří podali žádost ze dne 29. 11. 2013, neprokázali, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejich práv, avšak v tomtéž rozhodnutí vyslovil, že komunikace na části pozemku parc. č. X je komunikací veřejně přístupnou, a nařídil odstranění na ní se nacházející překážky. Žalovaný tak učinil přes to, že uvedení žadatelé v žádosti ze dne 29. 11. 2013 řádně vysvětlili, že chtějí právě takovým postupům zabránit, a proto žádají o vyjasnění charakteru předmětné komunikace. Ve shora uvedených závěrech tak krajský soud shledává zcela zásadní logický rozpor.
33. Krajský soud dále zjistil, že správní orgány ve svých rozhodnutích došly k závěru, že část komunikace na pozemku parc. č. X je veřejně přístupnou komunikací, aniž by vyjasnily, zda se v posuzované věci nejedná o uzavřený prostor podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, ve kterém by byl vlastník komunikace oprávněn stanovit rozsah a způsob užívání, či aniž by zkoumaly naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Ke svým závěrům došly na základě označení komunikace ve stavebním a kolaudačním povolení a typu orgánu, který tato rozhodnutí vydal. K tomu však krajský soud uvádí, že o tom, zda je komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoli, nerozhoduje její označení v rozhodnutí, ale skutečnost, zda naplňuje znaky dle §

7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a další znaky vymezené judikaturou. Pro účelové komunikace platí, že jejich vlastníkem může být i osoba soukromého práva a rovněž o jejich vzniku nerozhodují správní orgány (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *a contrario*), ale účelové komunikace vznikají přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, a ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21). Musí být tedy naplněny znaky: existence dopravní cesty, naplnění zákonného účelu, (alespoň konkludentně) udělený souhlas vlastníka příslušného pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem této komunikace a znak nutné komunikační potřeby. Tyto znaky musí být splněny kumulativně, již v případě nesplnění jednoho znaku nelze o veřejné účelové komunikaci hovořit.

34. Krajský soud opakuje, že správní orgány při své úvaze o tom, zda se v posuzované věci jednalo o veřejně přístupnou komunikaci, vycházely zejména z označení komunikace ve stavebním povolení a kolaudačním rozhodnutí a dále měly za to, že stavebník komunikace sám rozhodl o charakteru komunikace volbou stavebního úřadu. Takováto úvaha je však dle krajského soudu nedostatečná. Uvedené skutečnosti by bylo lze zohlednit až v rámci posuzování shora popsanych definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nikoliv – pouze na jejich základě – vyvozovat charakter komunikace. Krajský soud má proto za to, že úvahy správních orgánů o veřejnosti či neveřejnosti komunikace byly nedostatečné a neodpovídaly zákonným ani judikатурním požadavkům.
35. Krajský soud dále shledal, že žalovaný nedostatečně posoudil odvolací námitku, že vlastník pozemku parc. č. X nikdy nesouhlasil s tím, že jeho vlastnické právo bude omezeno vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný se nijak nevypořádal s argumentací odvolatelů projektovou dokumentací a odkazem na další důkazy. Krajský soud zjistil, že součástí spisu je množství podkladů, ze kterých vyplývá, že vlastník předmětné komunikace již před jejím vybudováním informoval vlastníky budov o zamýšlených změnách, že část příjezdové komunikace parc. č. X oplotil, že od počátku předmětná komunikace zahrnovala stavbu vrátnice. Žalovaný naopak zcela selektivně činil své závěry pouze z některých podkladů, aniž by shora uvedené skutečnosti zohlednil a vysvětlil, proč neměly na jeho rozhodnutí vliv.
36. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že podmínkou pro podání žádosti podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je prokázání konkrétního práva, které hodlá na základě rozhodnutí vydaného podle § 142 odst. 1 s. ř. žadatel uplatnit. Žalovaný v napadeném rozhodnutí při vypořádání odvolacích námitek odvolatele 2. (pozn. soudu: společnosti CH. e., s. r. o., a S. H. a. s.) vyslovil, že „z obsahu žádosti 2. odvolatele a z průběhu správního řízení je zřejmé, že žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí byly podány zejména proto, že účastníci řízení byli nespokojeni s tím, že užití některých účelových komunikací v areálu bylo zpoplatněno“. Tak tomu dle krajského soudu není; uvedené zdůvodnění se zcela míjí s obsahem žádosti ze dne 29. 11. 2013. Žadatelé v uvedené žádosti vysvětlili, že vlastníci budov uvnitř areálu zpochybňují jejich práva a je proto třeba vyjasnit, zda se komunikace nachází v uzavřeném prostoru či nikoli. Domnívali se, že komunikace na části pozemku parc. č. X je komunikací neveřejnou, kterou lze užívat v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník, a prostřednictvím žádosti chtěli svá práva chránit. Nadto se právě ze žádosti ze dne 29. 11. 2013 nepodává, že by byla podána proto,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

že by žadatelé byli nespokojeni se zpoplatněním komunikací. Naopak pokud by se věc domyslela do důsledku, právě žadatelé, kteří podali žádost ze dne 29. 11. 2013, by na zpoplatnění komunikace měli mít zájem, nikoli proti zpoplatnění brojit. Krajský soud dále připomíná, že správní orgány mají povinnost posuzovat žádosti v souladu s § 37 odst. 1 s. ř. podle jejich skutečného obsahu, přičemž z uvedené žádosti jasně vyplývá, že se žadatelé domáhali rozhodnutí podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

37. Krajský soud dále považuje za zcela mylný závěr žalovaného, že dle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je užití všech veřejně i neveřejně přístupných komunikací (tedy včetně komunikací uvnitř uzavřeného prostoru) zásadně bezúplatné. Tak tomu dle krajského soudu není.
38. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.* Lze se ztotožnit s žalovaným v tom, že v uvedeném ustanovení je uveden pojem „pozemní komunikace“, to však neznamená, že by se § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vztahoval i na účelové komunikace vymezené v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, jak tvrdí žalovaný. Při posouzení této otázky je třeba vycházet z účelového výkladu, nikoli pouze výkladu jazykového.
39. Podle § 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.* Toto ustanovení sice hovoří o účelové komunikaci, ale z povahy věci nelze učinit závěr o tom, že i na tyto komunikace se vztahuje zásada obecného užívání a že je lze užívat bezplatně. Pokud by tomu tak bylo, došlo by k popření druhé věty citovaného ustanovení, tedy že vlastník komunikace může stanovit rozsah a způsob jejího užívání; takovýto výklad by nepřiměřeným způsobem zasáhl do vlastnických práv vlastníka neveřejné komunikace. Obecné užívání se vztahuje pouze na veřejné účelové komunikace, u kterých je třeba – jak již bylo vysvětleno shora – naplnění znaků podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a dalších podmínek vyplývajících z judikatury správních soudů a Ústavního soudu. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod totiž platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud proto ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva chybí, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. Výklad žalovaného považuje krajský soud za extenzivní, omezující vlastnické právo nad rámec veřejného zájmu. Krajský soud proto uzavírá, že na neveřejné komunikace podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se princip bezplatnosti a obecného užívání nevztahuje.

F) Závěr a náhrada nákladů

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

40. S ohledem na výše uvedené závěry krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a dále ve výrocích III. a VI. zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro nepřezkoumatelnost spočívající ve výše popsanych nedostatcích jeho odůvodnění dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání. Současně krajský soud vrací věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán I. stupně je právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšné žalobkyně má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyň v celkové výši 14 228 Kč tvoří: 1) zaplacené soudní poplatky ve výši 6 000 Kč a 2) náklady za zastupování advokátem, stanovené v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „AT“), jako odměna za zastupování ve výši 6 200 Kč za 2 provedené úkony právní služby (převzetí věci, seps žaloby) dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. 3 100 Kč za jeden úkon, a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 600 Kč dle § 13 odst. 3 AT, tj. 300 Kč za jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobkyň plátcem DPH, náleží mu zvýšení odměny a hotových výdajů o 21 % z částky 6800 Kč, tj. 1428 Kč. Krajský soud pro úplnost uvádí, že přípis zástupkyně žalobkyň ze dne 25. 1. 2019 nepovažoval za repliku, jelikož nereagoval na vyjádření žalovaného a neinformoval krajský soud o skutečnostech rozhodných pro posouzení žaloby.
42. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení žalobkyním ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, mohou oprávněné podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 28. listopadu 2019

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu