



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Daňkové a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Alexandra Krysla v právní věci **žalobců a) J.K., a b) V.K., zastoupených Mgr. Alicí Benešovou, advokátkou, se sídlem Míru 17, Rokycany, proti žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení 1. Ing. P.P., a 2. Ing. M.P., 3. JUDr.M.P., 4. V.Ř., 5. nezl. L.J., zastoupeného Mgr. Ing. I.Č., zákonnou zástupkyní, zastoupených Mgr. Petrem Vlachem, advokátem, se sídlem nám. Českých bratří 10, Plzeň, a 6. V.Ch., zastoupeného Mgr. Petrem Buršíkem, advokátem, se sídlem Husova 13, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2010 čj. DSH/8717/10**

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 9.8.2010 čj. DSH/8717/10 se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen uhradit žalobcům náklady řízení v částce 10.640,-Kč do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně Mgr. Alice Benešové, advokátky.**
- III. **Žádná z osob na řízení zúčastněných nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2010 čj. DSH/8717/10 (*dále jen napadené rozhodnutí*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Plzně (*dále jen správní orgán I. stupně*) ze dne 8. 4. 2010, čj. DOP/1609/09 (*dále jen prvoinstanční rozhodnutí*), jímž bylo rozhodnuto podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (*dále jen ZPK nebo zákon o pozemních komunikacích*), že je areál bývalého ZD Útušice nacházející se na pozemcích p.č. 280/2, p.č. 280/4, p.č. 281/4, p.č. 283, p.č. 284, p.č. 285, p.č. 286/2, p.č. 286/3, p.č. 286/4, p.č. 286/5, p.č. 286/7 a p.č. 286/11 v k.ú. Útušice z hlediska zákona o pozemních komunikacích uzavřeným objektem. Dále žalobci navrhovali, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

II. Důvody žaloby

2. Napadené rozhodnutí a prvoinstanční rozhodnutí jsou založena na nesprávně a neúplně zjištěném skutkovém stavu a na nesprávném právním posouzení. Vykazují vady, které způsobují jejich nezákonnost. Namítány jsou i procesní vady řízení před správními orgány obou stupňů.

První žalobní bod

3. Vjezd do areálu je volný, bez jakékoliv překážky. Domněnky o odstranění vrat nebyly prokázány, nehledě na to, že oplocení včetně vrat jsou vlastnictvím žalobce a), který je vydražil společně s budovami v areálu. Pokud je u vjezdu umístěna značka zákaz vjezdu s dodatkem jen se svolením majitelů pozemků, jedná se o značku neoprávněnou, která byla k vjezdu účelově umístěna právě jen v souvislosti s místním šetřením správního orgánu I. stupně jedním z majitelů pozemků. Žalobci správnímu orgánu I. stupně navrhli, aby pro řádné a úplné zjištění skutkového stavu vyžádal zprávu od Městského úřadu Přeštice, zda bylo vydáno opatření obecné povahy, kterým by bylo umístění uvedené dopravní značky povoleno. Správní orgán I. stupně tomuto důkaznímu návrhu nevyhověl, ač tak bylo jeho povinností. Porušil tím zásadu materiální pravdy. Žalobcům je známo, že nebylo vydáno takové opatření obecné povahy. U vjezdu se dále nachází zrezivělá, na první pohled amatérsky vyrobená, dopravní značka zákaz vjezdu, která nemůže vzbudit povinnost před vjezdem do areálu zastavit. I k této dopravní značce se vázal důkazní návrh žalobce a). Pokud správní orgány odkazují na značku s textem „vstup do hospodářských budov jen se svolením JZD“, pak je logické, že vstup do budov jako takových podléhá souhlasu vlastníka či uživatele budovy. V případě přístupu na účelovou komunikaci se však jedná o zcela jinou situaci. Byť výše uvedené námitky byly obsahem podaných odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, žalovaný se s těmito námitkami a důkazními návrhy nevypořádal, navržené důkazy neprovedl. Správní orgán I. stupně se sice dotázal, zda bylo Městským úřadem Přeštice vydáno opatření obecné povahy týkající se nově provedené místní úpravy, a bylo odpovězeno, že nikoliv. Správní orgán však byl povinen se především dotazovat, zda vůbec v minulosti bylo takové opatření vydáno a zda značky nacházející se u vjezdu do areálu jsou značkami oprávněnými. Vzhledem k tomu, že v tomto směru nebyl zjištěn skutkový stav věci, není možné dovozovat, že se jedná o značky oprávněné. Nelze souhlasit ani s názorem žalovaného, že z důvodu uzavřenosti areálu není nutné vyjádření Policie ČR. Správní orgán I. stupně a žalovaný si vyjádření Policie ČR měli vyžádat jako podklad pro své rozhodnutí.

Druhý žalobní bod

4. V areálu se nachází účelové komunikace, které byly bývalým Jednotným zemědělským družstvem Útušice vystavěny za účelem zajištění přístupu a příjezdu k budovám. Správní orgán I. stupně i žalovaný byli povinni zjišťovat, jakým způsobem byl zajištěn či omezen přístup a příjezd k budovám jak za trvání JZD, tak po dobu, kdy byl na majetek JZD prohlášen konkurz a správkyní konkurzní podstaty byla ustanovena Ing. Dana Levorová. Správní orgán byl rovněž povinen zjišťovat, jakým způsobem jsou v současné době využívány budovy v areálu a jaký přístup je k těmto budovám dán.

5. Správní orgán I. stupně a žalovaný dovodili uzavřenost areálu z „vůle“ všech majitelů nemovitostí v areálu. Tento závěr však nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Účastníci řízení byli správním orgánem I. stupně vyzváni, že se mohou k návrhu na rozhodnutí v pochybnostech, zda se jedná o areál uzavřený či otevřený, vyjádřit ve stanovené lhůtě. Všem účastníkům řízení byla poskytnuta stejná procesní práva a povinnosti. Vlastníci a provozovatelé areálu, žalobci, jako majitelé budov a jejich příslušenství, vyjádřili ve stanovené lhůtě svůj záměr, aby areál zůstal i nadále areálem otevřeným. Ostatní účastníci řízení, majitelé pozemků, se ve stanovené lhůtě k návrhu nevyjádřili. Správní orgán I. stupně tak byl povinen vycházet z vyjádření těch účastníků, kteří svá vyjádření ve stanovené lhůtě poskytli a kteří jsou zároveň provozovateli a vlastníky areálu, tj. z vyjádření žalobců. Někteří účastníci řízení, majitelé pozemků, se vyjádřili až po místním šetření, aby byl areál uzavřeným. Majitelé pozemků pod vjezdem do areálu, J.A. a V.L., se nevyjádřili, stejně jako M.S. a K.P. Správní orgány se s touto skutečností nevypořádaly.

Třetí žalobní bod

6. Žalobce a) namítal, že ačkoliv odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu v obdobné věci, správní orgán z této judikatury nevycházel, či ji nesprávně právně posoudil. Rovněž tak se žalovaný s touto námitkou a skutečností vůbec nevypořádal, byť tak byl dle názoru žalobců povinen.

Čtvrtý žalobní bod

7. Žalobci dále namítali nezákonnost a vadu výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který neobsahoval všechny pozemky v předmětném areálu (nejsou uvedeny pozemky č.p. 286/1, č.p. 286/21, č.p. 281/2, č.p. 281/3, č.p. 286/19 a další pozemky při vjezdu do areálu). Žalobce a) na tuto skutečnost v odvolání poukázal, žalovaný se s touto námitkou nevypořádal a ve výroku svého rozhodnutí uvádí i jiné pozemky, ve vztahu ke kterým mělo být rozhodováno o uzavřenosti areálu. Sám žalovaný se proto dopustil protiprávního jednání a své rozhodnutí mimo jiné tímto zatížil podstatnou vadou řízení, která sama o sobě má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Správní řízení tak bylo vedeno pouze ve vztahu k pozemkům zastavěným stavbami žalobců. Vzhledem k tomu, že tyto pozemky jsou zcela zastavěny budovami žalobců, jsou to právě žalobci, kdo určují režim užití těchto pozemků, neboť majitelé pozemků tyto pozemky nemohou užívat ani s nimi jinak z důvodu existence staveb disponovat.

Pátý žalobní bod

8. Správní orgán I. stupně ani žalovaný se z vlastní úřední činnosti nezabývali tím, kdo je provozovatelem a vlastníkem areálu a kdo tedy v souladu s § 7 odst. 1, 2 ZPK je oprávněn určit charakter areálu.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že první rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci zrušil rozhodnutím z 18. 8. 2009, čj. DSH/8919/09 pro procesní vady, nutnost doplnit dokazování, upřesnit polohu areálu, doplnit účastníky řízení. V novém řízení správní orgán I. stupně odstranil vytýkané vady.

10. Správní orgán I. stupně v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí popsal všechny řádně zjištěné skutečnosti, které jej vedly k rozhodnutí, že se jedná o areál uzavřený. Množství a kvalita důkazů vedoucích k tomuto zjištění jsou dostatečné pro zjištění materiální pravdy. Správní orgán I. stupně vyhověl návrhu žalobce a) a vyžádal si od Městského úřadu Přeštice zprávu ohledně vydání opatření obecné povahy v souvislosti se stanovením místní úpravy provozu (viz správní spis poř. č. 29 žádost a poř. č. 30 odpověď). Problém týkající se místní úpravy na účelových komunikacích byl dostatečně zdůvodněn v prvoinstančním rozhodnutí i v napadeném rozhodnutí. Jedná o neveřejnou účelovou komunikaci, na které si režim určuje vlastník. Zákon hovoří o stanovení režimu pouze na veřejně přístupných účelových komunikacích. Nelze se tudíž dožadovat souhlasu úřadu či vyjádření policie.

11. K otázce vrat žalovaný uvedl, že při prvním rozhodování správního orgánu I. stupně tyto zde byly a při druhém rozhodování již byly odstraněny. Samotná neexistence vrat však nezakládá důvod pro změnu charakteru areálu. Z výslechu svědků je zřejmé, že se dříve jednalo o uzavřený areál ZD Útušice. Správní orgán I. stupně vyzval všechny účastníky k seznámení se se spisovým materiálem. Vyjádřit se, je právem, nikoli povinností účastníků řízení. Žalobci jsou vlastníky některých budov, ale vlastníci pozemků jsou odlišní. Žalobci proto nejsou jediní, kdo jsou oprávněni určovat charakter areálu a požadovat po silničním správním úřadu rozhodnutí. S judikaturou Nejvyššího správního soudu se správní orgán I. stupně vypořádal a žalovaný se s ním ztotožnil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný popsal chybu týkající se přesného určení pozemků, která však nemůže způsobit nezákonnost, neboť bylo umístění areálu na rozdíl od prvního rozhodnutí upřesněno. Ve spise je k tomu fotodokumentace, katastrální mapa, bylo provedeno místní šetření a každému z účastníků řízení je zřejmé, o jaký areál jde a jak je vymezen, neboť se jedná o areál, jehož existence je veřejností po dlouhou dobu zažitá a prostor je neměnný. Bylo proto bezdůvodné požadovat úplně přesné vymezení areálu dle parcelních čísel pozemků. Popis areálu ze strany správního orgánu I. stupně je dostatečný.

IV. Doplnění žaloby

12. Žalobce a) sdělil, že na základě kupních smluv z 9. 5. 2012 nabyt vlastnického práva k některým budovám ve vlastnictví žalobce a) zapsaných na LV č. 52 a spoluvlastnických podílů k některým pozemkům nacházejícím se v předmětném areálu V.Ch., bytem ... , který k dotazu soudu sdělil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (viz osoba

zúčastněná na řízení ad 6). Rozsah přechodu vlastnického práva byl doložen výpisem z katastru nemovitostí Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, katastrálního pracoviště Plzeň-jih, LV č. 660 a 616.

V. Posouzení věci Krajským soudem v Plzni

Z čeho soud vycházel

13. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen s.ř.s.*).

14. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 s.ř.s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. O věci samé rozhodl soud po provedeném jednání, při kterém žalobci i žalovaný setrvali na svých stanoviscích.

Vyjádření při jednání soudu

15. Zástupkyně žalobců označila za podstatnou vadu, kdy je ve výrokové části rozhodnutí areál definován pozemkovými parcelami, nicméně areál je tvořen i jinými pozemkovými parcelami, na které se předmětné rozhodnutí nevztahuje, i když jejich vlastníci byli účastníky daného řízení. K uzavřenosti areálu uvedla, že není rozhodný stav, který byl v minulosti, kdy areál vlastnilo ZD Útušice, ale stav v době rozhodování správních orgánů, kdy areál, především budovy a systém komunikací a inženýrských sítí, vlastnil žalobce a). Správní orgány se měly zabývat tím, kdo je vlastníkem a provozovatelem areálu a jaká je jeho vůle. Ne všichni vlastníci pozemků v areálu se vyjádřili, že by areál považovali za uzavřený. Vyjádřili se pouze někteří a s ohledem na převod vlastnického práva, kdy byly dalšími kupními smlouvami převedeny pozemky pod nemovitostmi, které byly původně ve spoluvlastnictví JUDr. P. a nezl. L.J., rovněž na osobu zúčastněnou na řízení ad 6, je možné vyjádření o úmyslu, aby byl areál uzavřeným, platně vztahovat jen na vyjádření osoby zúčastněné na řízení ad 1. Rozhodující je vstup nového vlastníka do areálu, osoby zúčastněné na řízení ad 6, která v podstatě dnes vlastní majoritu v areálu, většinu budov a podle výměry i majoritu ve vztahu k pozemkům areálu, proto i jeho vyjádření k povaze areálu je v dané věci rozhodné.

16. Žalovaný uvedl, že jde o typický soukromoprávní spor, který by si měli vyřešit jeho účastníci. Existuje určitý prostor v Útušicích, kde se nacházejí nemovitosti jednotlivých vlastníků a tito vlastníci se nemohou dohodnout na tom, jakým způsobem bude zajištěna dopravní obsluha předmětných nemovitostí. Tuto záležitost za ně nemůže vyřešit silniční správní úřad, který hájí zájmy veřejné a zde se jedná o zájmy soukromé. Zásadní otázkou je, proč žalobce a) vydražil nemovitosti, přičemž k nim nemá zajištěn relevantní přístup a příjezd. Žalobce a) je podnikající fyzickou osobou, proto se předpokládá postup s odbornou péčí. Podobné platí i pro osobu zúčastněnou na řízení ad 6), která v areálu zakoupila řadu nemovitostí, aniž by k nim měla relevantní přístup a příjezd. Očekávat, že mu přístup a

příjezd zajistí silniční správní úřad, je iluzorní. Daný areál je jednoznačně uzavřený. Je uzavřený oplocením a na vjezdu dopravní značkou, tzn. je zde uzavřenost faktická i právní. Je to pochopitelné, neboť se jedná o prostor, kde byla a zřejmě je vyvíjena určitá hospodářská nebo výrobní činnost a je nelogické, aby takový areál byl otevřený veřejnosti. Svědecké výpovědi jsou jednoznačné, areál byl vždy pro veřejnost uzavřený. Předmětná dopravní značka nemusela být stanovena příslušným správním orgánem, neboť se jedná o neveřejně přístupnou komunikaci v uzavřeném areálu, kde si dopravní značení stanoví přímo vlastník. Nepotřebuje k tomu souhlas správního orgánu ani policie. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2.5.2012, sp. zn. 1As 32/2012, řešil podobný případ, který byl založen na soukromém sporu, nikoliv na sporu veřejném, a mimo jiné zde uvedl, že je nepřístupné skrze institut veřejně přístupné účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kde absentuje veřejný zájem. To je přesně tento případ. Žalobci chtějí omezit vlastnické právo vlastníků komunikací v areálu se nacházejících, přičemž tito s tím nesouhlasí. A zároveň zde absentuje veřejný zájem, jde o čistě soukromý zájem žalobců, resp. osoby zúčastněné na řízení ad 6. Tito mají možnost svá práva účinně hájit. Jejich situaci zná občanský zákoník. Mohou požádat soud o zřízení věcného břemene. Podobně i nový občanský zákoník hovoří o tzv. nezbytné cestě, kterou soud může zřídit. V obou případech se samozřejmě právo zřizuje za náhradu. Rozhodnutí vady nemá. Je možné, že ve výroku nejsou specifikovány všechny pozemky, je však naprosto jednoznačné, o jaký areál se jedná, nikdo to nezpochybňuje a navíc označení pozemků se může časem změnit, může dojít k digitalizaci katastrálního operátu, k rozdělení pozemků atd.

17. Osoby zúčastněné na řízení ad 1. až 5. se ztotožnily s právním názorem žalovaného a tvrdily, že byl areál vždy uzavřeným objektem. Osoba zúčastněná na řízení ad 6. souhlasila s argumentací žalobců a doplnila, že jak v době, kdy o návrhu žalobců rozhodoval správní orgán, tak zejména v současné době je více vlastníků, ať již pozemků nebo staveb v předmětné lokalitě. Je proto zřejmé, že areál není uceleným areálem sloužícím k nějakému jednotnému účelu, ale že každý z jednotlivých vlastníků užívá svoje nemovitosti k vlastnímu zájmu. Již z toho je zřejmé, že se nemůže jednat o ucelený a o uzavřený areál.

18. Soud shledal žalobu důvodnou.

Odůvodnění rozhodnutí správním orgánem I. stupně

19. Správní orgán I. stupně dospěl k tomu, že se jedná o uzavřený areál „z důkazů, vyjádření i z vlastního místního šetření.“ V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že „musel při zjištění skutkového stavu získat informace týkající se minulosti. Požádal proto o provedení výslechu svědků, kteří mohli poskytnout dané informace a nemají žádný vztah k areálu ZD Útušice a tudíž jejich tvrzení nebude subjektivní a ovlivněno výsledkem daného řízení. Z jejich výpovědi vyplývá, že se ... i v minulosti jednalo o uzavřený areál, který byl zamykán popřípadě hlídán a navíc doplněn dopravním značením zákaz vjezdu u vstupních vrat a označením střediska Útušice. V rámci místního šetření si správní orgán I. stupně ověřil, že se jedná z převážné části o oplocený areál. Místo, které není oplocené, je vstup do areálu, kde se v současné době nenacházejí vrata, ale z fotodokumentace i z vyjádření účastníků vyplývá, že se tam v dřívější době nacházela. Pouze současná absence vrat nemůže mít za následek to, že se bude jednat o otevřený areál. ... Skutečnost, že je nyní areál otevřený,

nemění nic na tom, že v minulosti se jednalo o uzavřený areál. ... „umístěním starších dopravních značení, tj. „Zákaz vjezdu“ s dodatkovou tabulkou „Objekt JZD cizím vstup zakázán“ a informativní cedule „Nepovolaným osobám vstup do hospodářských objektů přísně zakázán“ se již bývalý vlastník areálu snažil dát najevo svůj nesouhlas s veřejným využíváním účelové komunikace. Režim užívání účelové komunikace byl dle tehdejšího mínění vlastníků areálu ZD Útušice ve stavu neveřejnosti. Také zaměstnávání nočního hlídače ... svědčí o tom, že z historického hlediska se jednalo o uzavřený objekt a účelová komunikace nacházející se v tomto objektu je veřejnosti nepřístupná.“

20. K argumentaci žalobců, že ze stavu značek je na první pohled patrné, že se jedná o označení, které zde zůstalo z „minulosti“ a je zde stále jen proto, že jej nikdo nesundal, nikoliv proto, že by měly být právě tou překážkou, která by osobu mající v úmyslu vstup či vjezd do areálu zastavily, správní orgán I. stupně uvedl, že „i toto jeho tvrzení podporuje úvahu správního orgánu, že již předchozí vlastník areálu nesouhlasil s veřejným užíváním účelové komunikace nacházející se v areálu ZD Útušice. Proto ani argument žalatele týkající se odkazu na judikát sp.zn. 22Cdo 2191/2002, který judikuje, že „jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání.“ se nemůže na daný případ aplikovat, neboť bývalý vlastník umístěním dopravní značky, informační cedule a zaměstnáváním hlídače jasně vyjádřil nesouhlas s využíváním účelové komunikace veřejností.

21. K důkazu listinami souvisejícími s dražbou správní orgán I. stupně uvedl, že „nijak nerozporuje vlastnictví žalatele, tj. že v dražbě nabyt nemovitosti zemědělského areálu zapsané ... Ovšem předmětem dražby nebyly pozemky vlastního areálu, ty jsou ve vlastnictví jiných vlastníků (viz 4. strana znaleckého posudku ...). Zákon o pozemních komunikacích neřeší v souvislosti s účelovými komunikacemi situaci, kdy v rámci uzavřeného areálu a v něm se nacházející účelové komunikace existují různí vlastníci, tj. vlastníci pozemků a vlastník budov včetně příslušenství areálu. Správnímu orgánu proto také nepřisluší řešit spor mezi žalatelem a ostatními účastníky, správní orgán je dle zákona o pozemních komunikacích pověřen v případě vzniklé pochybnosti pouze k tomu, aby určil, zda se jedná o uzavřený či otevřený areál z hlediska pozemních komunikací. K judikátu Nejvyššího správního soudu předloženého žalatelem sp.zn. 6Ans 2/2007-128, ze kterého dle žalatele vyplývá, že pouze samotná existence oplocení ještě neznamená, tu skutečnost, že je areál uzavřený, správní orgán I. stupně po citaci části textu uvedl, že „Nejvyšší správní soud nikterak nevyslovil názor, že samotná existence oplocení ještě neznamená, že je areál uzavřený. K tvrzení neplatných dopravních značek správní orgán I. stupně uvedl, že „dle platné právní úpravy (viz § 77 odst. 2 zák.č. 361/2000 Sb.) platí, že na neveřejně přístupné účelové komunikaci, tj. účelové komunikaci nacházející se v uzavřeném areálu ... se neprovádí stanovení místní úpravy a není tedy nutné mít povolení příslušného silničního správního úřadu a vyjádření příslušného orgánu policie. ... rozsah a způsob přístupu na neveřejně přístupné účelové komunikaci si stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného areálu. Z tohoto důvodu není možné požadovat po Městském úřadu Přeštice sdělení, zda bylo opatření obecné povahy vydáno.

Odůvodnění rozhodnutí žalovaným

22. „K problematice uzavřenosti areálu se již odvolací orgán vyjadřoval v předchozím řízení, kdy v novém odvolání odvolatel uvádí, již známá tvrzení, pouze jinak formulovaná, že při vjezdu do areálu se nenachází žádná překážka, která by vjezdu bránila. U vjezdu není závora, uzamykatelná vrata nebo se zde nenachází osoba, jejímž úkolem by bylo evidovat vstup do areálu. Správní orgán při místním šetření zjistil, že areál je z převážné části oplocený a jediné neoplocené místo je v úseku chybějících vrat, ale ta se tam v dřívější době nacházela a skutečnost, že vrata bezprostředně před místním šetřením někdo odstranil, nezakládá důvod pro změnu charakteru areálu, a nemůže tedy dojít pouze na základě této skutečnosti ke změně statutu areálu na otevřený. Další překážkou pro vstup a vjezd do areálu je existence dopravních značek, ať už staršího data či nově osazených. Byl vzat také v úvahu předchozí stav, kdy se jednalo o uzavřený oplocený prostor se dvěma vstupními protisměrnými vraty, z nichž jedna uzavřená vrata směřují do pole a další otevřená a z části poškozená vrata jsou opatřena dopravními značkami a tabulí upozorňující na zákaz vstupu do objektů nepovolaným osobám. "Uzavřenost" tedy nemusí být tak, jak namítá odvolatel, pomocí závor a osob, ale může být jen právní (tabule). Silniční správní úřad rozhoduje, zda areál z hlediska pozemní komunikace je uzavřený prostor, to znamená, že se soustředí na pozemní komunikace nacházející se v areálu a pozemní komunikace u vjezdu do areálu. Klíčové není, zda je areál oplocený či nikoli, ale zda je pozemní komunikace do něj vedoucí neomezeně veřejně přístupná či nikoli, dokazování ohledně této skutečnosti prvoinstanční orgán dostatečně provedl, věc vyhodnotil a své rozhodnutí řádně odůvodnil.“

23. K neplatnosti dopravních značek žalovaný uvedl, že „postup při stanovení byl již řešen v předchozím řízení, kdy bylo poukázáno opětovně na to, že dopravní značky na vjezdu jsou zrezlé, neplatné, podomácku zhotovené a nesplňují normy lze uvést, že, na neveřejně přístupné účelové komunikaci, což je účelová komunikace v uzavřeném objektu nebo prostoru, se v souladu s ust. §77 odst. 2 z. č. 361/2001 Sb., zákona o provozu na pozemních komunikacích (dále jen zákon o silničním provozu) neprovádí stanovení místní úpravy (dopravního značení) a není tedy nutné požadovat vyjádření policie a zároveň v souladu s ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je neveřejně přístupná účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného areálu. Vjezd tedy nemusí být omezen dopravní značkou, ale postačí tabule s nápisem. Za účelem upřesnění skutečností a na základě podnětu odvolatele si prvoinstanční orgán vyžádal od Městského úřadu Přeštice sdělení, zda bylo jejich úřadem vydáno opatření obecné povahy týkající se nově provedené místní úpravy. V této věci bylo sděleno, že místní úprava prováděna nebyla. Podmínky, za kterých provádí nebo neprovádí správní orgán stanovení, byly již popsány výše.“

24. K námitce neurčitěho výroku, který obsahuje chyby v uvedení čísel parcel, žalovaný uvedl, že „prvoinstanční orgán ve svém druhém rozhodnutí upřesnil objekt, o kterém bylo z hlediska pozemních komunikací rozhodováno, a není žádných pochyb o umístění areálu. Přestože došlo k chybě spočívající v opomenutí některých dalších pozemků, na kterých se areál nachází, jedná se o vadu, kdy tato nemůže způsobit nezákonnost nebo neplatnost rozhodnutí vzhledem k předmětu řízení, a lze ji považovat za administrativní pochybení.“

25. K námitce vlastnictví budov a určování režimu užití pozemků žalovaný uvedl, že „*tato skutečnost již byla řešena v předchozím řízení a nově byl okruh účastníků řízení rozšířen právě o vlastníky pozemků, na kterých jsou budovy ve vlastnictví odvolatelů. Tyto osoby jsou osoby odlišné od odvolatele. Tito všichni jsou účastníci řízení, a rozhodnutí se jich dotýká dle ust. § 27 odst. 1, písm. a) správního řádu a § 27 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu nejsou odvolatelé jediní, kdo je oprávněn určovat charakter areálu.*“

26. K námitce, že správní orgán nemůže přehlížet stav, který byl v minulosti, a že se jedná o areál otevřený, kdy je argumentováno záznamem Městského úřadu Přeštice, žalovaný uvedl, že „*je argumentováno záznamem Městského úřadu Přeštice, odboru správního a dopravního lze uvést, že tento prováděl ohledání pozemku a k rozhodnutí o tom zda se jedná z hlediska pozemních komunikací o areál otevřený nebo uzavřený, není věcně ani místně příslušný a takovéto rozhodnutí ani nevydal, jedná se pouze o úřední záznam. V uvedené věci se jedná tedy o mylné použití této písemnosti ze strany žadatele. K vydání rozhodnutí je v souladu s ust. § 40 odst. 5, písm. c), zákona o pozemních komunikacích příslušná obec, na jejímž území se prostor nebo objekt a v něm pozemní komunikace nachází, tato vykonává působnost silničního správního úřadu. Obec Útušice vykonávající přenesenou působnost byla nečinná a právě za účelem odstranění nečinnosti rozhodl odvolací orgán tak, jak je již uvedeno na samotném začátku a pověřil vedením řízením a vydáním rozhodnutí Magistrát města Plzně.*“

27. Žalovaný dospěl k závěru, že: „*Po přezkoumání napadeného rozhodnutí a vzhledem ke všem zjištěným skutečnostem dospěl odvolací správní orgán k závěru, že v postupu prvoinstančního správního orgánu nebyly zjištěny závady, které by byly důvodem pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí. Svůj postup prvoinstanční orgán řádně zdůvodnil.*“

Právní posouzení

28. V dané právní věci bylo předmětem sporu mezi účastníky, zda je areál bývalého ZD Útušice z hlediska pozemní komunikace uzavřeným objektem. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že komunikace v tomto objektu se nacházející jsou komunikacemi účelovými. Sporným bylo, zda jde o veřejně přístupné účelové komunikace nebo o účelové komunikace v uzavřeném objektu. Správní orgán I. stupně proto rozhodoval k návrhu žalobce a) ve smyslu § 7 odst. 2 ZPK v pochybnostech o tom, zda je areál bývalého ZD Útušice z hlediska pozemní komunikace uzavřeným objektem.

29. Podle § 7 odst. 2 ZPK 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.

30. Správní orgány byly povinny v daném řízení dbát, aby podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu. K tomu bylo nezbytné ve smyslu § 3

správního řádu *postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*. Ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu byly správní orgány povinny *hodnotit podklady, zejména důkazy, podle své úvahy a přitom pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci*. V odůvodnění rozhodnutí pak byly správní orgány povinny ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu *uvést důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídily při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádaly s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*. Povinností žalovaného bylo v rámci odvolacího řízení ve smyslu 89 odst. 2 správního řádu *přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy*.

31. Správní orgán I. stupně rozhodoval v pochybnostech, zda jde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor nebo objekt. Zákon o provozu na pozemních komunikacích zde pro rozhodování správního orgánu používá pojem ne zcela určitý, resp. jedná se o neurčitý právní pojem *uzavřený prostor nebo objekt*. Definování neurčitého právního pojmu obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28.7.2005, čj. 5Afs 151/2004). Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Správní orgán si objasní význam neurčitého pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. (Nález Ústavního soudu z 29.5.1997, sp.zn. III. ÚS 31/97, <http://nalus.usoud.cz>). Zákonodárce dává užitím neurčitých právních pojmů správnímu orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoliv, resp. aby naplnil tento pojem obsahem. Teprve po té, kdy je neurčitý právní pojem vyložen, může jej správní orgán konfrontovat se skutkovými zjištěními.

32. Bylo-li správním orgánem I. stupně rozhodnuto, že je areál bývalého ZD Útušice uzavřeným objektem, měl být tento neurčitý právní pojem odborně a objektivně vyložen a pod jeho vymezený obsah měla být subsumována konkrétní skutková zjištění, která považoval správní orgán I. stupně za právně významná pro jeho naplnění. To se však nestalo a v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně není učiněn výklad tohoto neurčitého právního pojmu, který souvisí s výkladem aplikovaného právního ustanovení § 7 odst. 2 ZPK. V konkrétním případě tak mělo být vyloženo, co je to uzavřený objekt, a prokázáno, že právě areál bývalého ZD Útušice je takovým uzavřeným objektem. Podklady pro takový závěr a na jejich základě učiněná skutková zjištění měla být uvedena v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 17.8.2005, čj. 4As 8/2004-122, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu zde uvedené jsou dostupné na www.nssoud.cz). Takový postup však správní orgán I. stupně nezvolil, proto je jeho rozhodnutí již z tohoto důvodu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

33. Dále bylo nutné ve smyslu § 7 odst. 2 ZPK zjistit, *zda slouží účelové komunikace k potřebě vlastníka nebo provozovatele v uzavřeném objektu*. Uvedené ustanovení zákona o pozemních komunikacích hovoří o vlastníku nebo provozovateli v jednotném čísle. Rovněž

správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že zákon o pozemních komunikacích neřeší situaci nastalou v posuzovaném případě, kdy se uzavřený prostor v souvislosti s konkurzem rozdělil do vlastnictví více osob a to tak, že vlastnictví budov je odlišné od vlastnictví pozemků. Z uvedeného je zřejmé, že se správní orgán I. stupně (a s ním se ztotožnil žalovaný) zabýval jen vlastnictvím budov a vlastnictvím pozemků. Nezabýval se otázkou, jakou mají účelové komunikace v areálu povahu. Zda jde o věc v právním slova smyslu, nebo jsou součástí pozemků. Na základě takového posouzení povahy účelových komunikací v areálu by bylo možné odpovědět na otázku, kdo je vlastníkem účelových komunikací v areálu, a potažmo na otázku, kdo komu měl dávat souhlas s užíváním komunikací, když komunikace měl vydražit žalobce a). Vyřešení otázky povahy komunikací v areálu by mohlo vyřešit řadu otázek na ni navazujících, zejména by mohlo dojít ke zjištění, že nebude nutno rozhodovat v pochybnostech podle § 7 odst. 2 ZPK, neboť tyto nebudou. Rovněž z tohoto důvodu je rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

34. Dalším znakem, který bylo třeba ve smyslu § 7 odst. 2 ZPK postavit najisto, je *slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*. Správní orgán I. stupně uvedl, že zákon o pozemních komunikacích o tom, že je více vlastníků, neuvažuje a tuto situaci neřeší. I přes tento závěr byl správní orgán I. stupně povinen vyjádřit se po zjištění skutkového stavu v dané věci k otázce, zda se může v případě rozhodování správního orgánu podle § 7 odst. 2 ZPK jednat jen o vlastnické právo jednoho vlastníka nebo provozovatele nebo může jít o pluralitu vlastnického práva., jak je tomu v daném případě. Na základě těchto úvah byl pak na místě postup podle § 2 odst. 4 správního řádu, kdy by správní orgán přijal řešení odpovídající okolnostem daného případu, tzn., řešil by, jakým způsobem je nutno v konkrétním případě rozhodnout o užívání předmětných účelových komunikací, což by se odvíjelo od závěrů správního orgánu učiněných výše nastíněným postupem. Soud nepředjímá následné rozhodování správního orgánu, zda by vycházelo z § 7 odst. 2 ZPK či by byl zvolen postup jiný, když by bylo vyloučeno, že jde o uzavřený prostor nebo objekt. Nutno dát za pravdu žalobcům, že se správní orgán I. stupně ani žalovaný nezabývali tím, kdo je provozovatelem a vlastníkem areálu a kdo je tedy oprávněn v souladu s § 7 odst. 2 ZPK určit jeho charakter. Tyto úvahy nejsou v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí obsaženy a toto rozhodnutí je i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

35. Žalovaný se ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně, aniž by úvahy ve smyslu výše nastíněném do odůvodnění napadeného rozhodnutí doplnil. Rovněž žalovaný se proto dostatečně nevypořádal s objasněním obsahu neurčitěho právního pojmu *uzavřený prostor nebo objekt* a s následnou aplikací zjištěného skutkového stavu na vymezený neurčitý právní pojem, nevypořádal se se situací, kdy je v předmětném areálu pluralita vlastníků nemovitostí (budov a pozemků), nevypořádal se stejně jako správní orgán I. stupně s charakterem účelových komunikací v areálu, zda nejsou věci v právním slova smyslu, a řádně nezjistil, kdo měl komu dávat souhlas s užíváním účelových komunikací, když komunikace vydražil žalobce a). V daném případě nebylo možné ztotožnit se v rámci odvolacího řízení se správním orgánem I. stupně, zamítnout odvolání a potvrdit prvoinstanční rozhodnutí, když nebylo najisto postaveno, zda jsou splněny předpoklady pro rozhodnutí ve smyslu § 7 odst. 2 ZPK, že je objekt bývalého areálu ZD Útušice objektem uzavřeným. Žalovaný tak porušil § 89 odst. 2 správního řádu, když nepřezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání

rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Z důvodu výše uvedených je napadené rozhodnutí žalovaného, stejně jako prvoinstanční rozhodnutí, v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu a pro absenci uvedených úvah je třeba jej hodnotit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Závěr

36. Žalobci byli ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. zkráceni na svých subjektivních veřejných právech rozhodnutím správního orgánu. Žaloba je důvodná. Soud proto podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř.s. a věc vrátil v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaný podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem soudu. Protože soud zrušil napadené rozhodnutí z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, nemohl se zabývat žalobními body směřujícími do věci samé.

VI. Náklady řízení

37. Žalobci měli ve věci plný úspěch, proto jim soud přiznal podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku a odměně advokáta stanovené podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (*dále jen advokátní tarif*).

38. Zástupkyně žalobce požadovala na nákladech řízení částku 10.640 Kč za 3 úkonů právní služby, a to za jeden úkon (převzetí a příprava věci) podle § 11 odst. 1 písm. a), jeden úkon (podání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. d) a jeden úkon (účast na jednání soudu) podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu. Podle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního 2.100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku 300 Kč. Zástupkyně žalobců vyčíslila náklady řízení za tři úkony právní služby, tj. 7.200 Kč. Protože je plátcem daně z přidané hodnoty, náklady řízení se zvyšují o 1.440 Kč, tj. o částku odpovídající této dani (20 %) vypočtenou podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 235/2004 Sb. K odměně advokáta bylo připočteno 2.000 Kč za zaplacený soudní poplatek podle položky 14a, bod 2. písm.a) Sazebníku poplatků, přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Náklady řízení tak činí 10.640 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zák.č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění bylo určeno podle § 149 odst. 1 zák.č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 10. října 2012

JUDr. Jana Daňková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Martina Kerberová