



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **PLC Services a.s.**, se sídlem Fáblovka 584, Pardubice, zast. Mgr. Jířím Ostrýtem, advokátem se sídlem Moravská 924/6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 22. 6. 2022, č. j. 52 A 57/2021-64,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne přiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2021, č. j. KrÚ 40421/ODSH/2021-Sv.

[2] Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 2. 2021, č. j. MmP 21336/2021. V tomto rozhodnutí správní orgán I. stupně rozhodl, že „*podle*

ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, se na pozemkové parcele č. 3668/1 v k. ú. Pardubice nachází pozemní komunikace v uzavřeném prostoru, objektu.“

II. Řízení před krajským soudem

[3] Stěžovatelka v žalobě požadovala zrušení rozhodnutí žalovaného, jelikož jím žalovaný potvrdil rozhodnutí, kterým nebylo rozhodnuto o předmětu její žádosti. Formulaci žalovaného lze podle stěžovatelky vykládat dvojím způsobem – a to tak, že se buď nejedná o deklaraci stavu o uzavřenosti předmětného prostoru, nebo žalovaný potvrzuje, že se o uzavřený prostor nebo objekt jedná, ale pak není jasné, z jakého hlediska.

[4] Dále stěžovatelka namítala, že nelze posuzovat uzavřenost areálu podle současného stavu, ale je nutné vzít do úvahy i historii vlastnictví areálu jako celku, tedy i pozemků sousedících s předmětnou pozemkovou parcelou č. 3668/1 v k. ú. Pardubice (dále též „předmětný pozemek“), které dohromady původně tvořily jeden celek (konkrétně se jednalo o průmyslovou zónu Fáblovka – dále jen „areál“), kdy po zániku původního vlastníka areálu a jeho následným rozdělením na pět částí byl umožněn vjezd v podstatě komukoliv bez jakéhokoliv omezení, a to všemi původními vjezdy či vstupy. Část areálu odpovídající předmětnému pozemku následně zakoupila společnost PEGA HOIST, s.r.o., se sídlem U Potoka 1482/42, Čelákovice (dále jen „společnost PEGA HOIST“), která pozemek postupně oplotila, přičemž dle stěžovatelky ignorovala práva ostatních vlastníků nemovitostí z původního areálu k užívání účelové komunikace plynoucí ze smluv o zřízení věcných břemen. Tímto jednáním došlo k oplocení pozemku v rozporu se zákonem a žalovaný posouzením toliko současného faktického stavu legalizoval protiprávní jednání společnosti PEGA HOIST. Stěžovatelka rovněž namítala, že žalovaný nesprávně posoudil i současný faktický stav, když nezohlednil skutečnost, že část původní účelové komunikace se nachází na pozemku parc. č. st. 5183 v k. ú. Pardubice, kdy jeho část je veřejnosti volně přístupná. Napadené rozhodnutí je proto dle stěžovatelky nepřezkoumatelné, a tudíž nezákonné.

[5] Podle stěžovatelky navíc žalovaný, respektive správní orgán I. stupně nesprávně vymezil okruh účastníků řízení. Stěžovatelka má za to, že řízení podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) je řízením sporným a okruh účastníků tak měl být vymezen podle § 141 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[6] Krajský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto zamítl ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] V odůvodnění rozsudku v první řadě krajský soud poukázal na to, že meritum věci spočívá ve skutečnosti, zda se účelová komunikace na předmětném pozemku nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu. To bylo předmětem žádosti stěžovatelky ze dne 17. 9. 2019, upřesněné podáním ze dne 21. 12. 2020, o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu. Správní orgán I. stupně na základě žádosti stěžovatelky rozhodl tak, že účelová komunikace na pozemku se nachází v uzavřeném prostoru, objektu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Žádost stěžovatelky je v projednávané věci klíčovým dokumentem, jelikož předmětem žádosti je definován i předmět navazujícího správního řízení. Podle krajského soudu správní orgán I. stupně formuloval svůj výrok zcela

pokračování

jednoznačně a přímo z něj vyplývá, že předmětný pozemek je uzavřený prostor nebo objekt, a tedy i účelová komunikace v něm se nacházející je účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani žalovaného podle krajského soudu nijak nevyplývá, že by se tyto zabývaly znaky účelové komunikace, jak tvrdila stěžovatelka, ale výhradně zkoumaly, zda je předmětný pozemek uzavřeným prostorem.

[8] Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu představuje specifický typ řízení, které není dalším prostředkem nápravy a obrany. Nelze jej proto uplatnit pro konstatování zákonnosti či nezákonnosti určitého postupu, potažmo jeho zpětný přezkum. Tvrzení stěžovatelky, že společnost PEGA HOIST postavila kolem předmětného pozemku oplocení nelegálně, tak vůbec nebylo předmětem správního řízení a jako takové nemohlo být ani přezkoumáváno krajským soudem.

[9] Správní orgán tak pouze zkoumal, zda se v případě předmětného pozemku jedná o uzavřený prostor nebo objekt, což je jedním z pojmových znaků veřejně nepřístupné účelové komunikace, nikoliv skutečnost, zda je komunikace na pozemku účelovou komunikací. Pouze v tomto rozsahu tak mohl projednávanou věc posuzovat žalovaný i krajský soud. S ohledem na skutečnost, že je pozemek oplocen, uzavřen bránou, která se otevírá v režimu stanoveným vlastníkem komunikace, a sama stěžovatelka uvedla, že vjezd do areálu na předmětném pozemku je na noc uzavřen, konstatoval krajský soud, že pozemek „nemůže být užíván neomezeným okruhem osob a není veřejně přístupný každému“. Podle krajského soudu je tak zjevné, že se účelová komunikace na pozemku nachází v uzavřeném prostoru. Tuto skutečnost potvrzuje dle krajského soudu i sama stěžovatelka tím, že u civilního soudu vedla se společností PEGA HOIST spor o práva plynoucí z věcného břemene uzavřeného v minulosti, kdy toto právo zaniklo z důvodu jeho promlčení, čehož si byla stěžovatelka vědoma, a proto vzala svůj návrh zpět před rozhodnutím civilního soudu ve věci samé. Z toho krajský soud ve shodě se správními orgány dovodil, že sama stěžovatelka si byla vědoma uzavřenosti předmětného pozemku, jinak by nebyl důvod ke zřizování věcného břemene. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 4392/2010 ze dne 30. 10. 2012, podle kterého „[j]estliže má vlastník jiné nemovitosti v uzavřeném areálu potřebu užívat cizí účelovou komunikaci a její vlastník mu k tomu nedá svolení, může se vlastník jiné nemovitosti za podmínky § 151o odst. 3 obč. zák. domáhat, aby mu bylo k účelové komunikaci za náhradu zřízeno věcné břemeno. Svolí-li však vlastník účelové komunikace k užívání, aniž by k tomu jinému zřídil právo, může svolení kdykoliv odvolat.“

[10] Stran argumentace stěžovatelky, že se o uzavřený prostor může jednat pouze v případech, kdy je tento využíván pouze jedním vlastníkem nebo provozovatelem, odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016-34, podle kterého „[p]odmínka uzavřenosti prostoru stanovená v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nesměřuje na uzavřenost vlastnickou (tj. že prostor musí být vlastněn jediným subjektem), ale na uzavřenost v tom smyslu, že prostor není přístupný veřejnosti a komunikace proto není veřejně užívaná ani nemá potencialitu veřejně užívaná být“. K tomu, aby byl prostor uzavřený z hlediska § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tak není potřeba, aby jej vlastnil nebo provozoval jediný subjekt.

[11] Co se týká namítaného účastenství dalších osob ve správním řízení, krajský soud uvedl, že stěžovatelka k této námitce není aktivně legitimována, jelikož jí postupem žalovaného nedošlo do zásahu do jejího veřejného subjektivního práva. S ohledem na to se touto námitkou stěžovatelky nezabýval.

[12] Na závěr krajský soud poznamenal, že nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozhodnutí nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Podle krajského soudu je rozhodnutí žalovaného řádně odůvodněno, kdy je zřejmé, z jakého skutkového stavu žalovaný vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozhodnutí je řádně odůvodněno, je plně srozumitelné, a tudíž není nepřezkoumatelné.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[13] Stěžovatelka proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost, v níž navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a rovněž z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[14] V kasační stížnosti stěžovatelka v první řadě namítá, že krajský soud nedostatečně posoudil právní otázku, zda v době zániku původního vlastníka areálu (společnosti GM-Gasmont, a. s., se sídlem Staré Hradiště u Pardubic) nenastala situace, kdy se z obslužné komunikace provedenými změnami stala veřejně přístupná účelová komunikace, jelikož tato obslužná komunikace byla rozdělena mezi celkem tři vlastníky. Podle stěžovatelky tato skutečnost přímo vylučuje uzavřenost prostoru na předmětném pozemku, kdy se o uzavřený pozemek ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích může jednat pouze v případě, že takový prostor má pouze jednoho vlastníka nebo provozovatele, který stanoví režim přístupnosti účelové komunikace. Krajský soud podle stěžovatelky pouze v krátkosti teoretizoval ohledně toho, že uzavřený areál může mít více vlastníků nebo provozovatelů, ale tyto úvahy již nepromítl na situaci ohledně předmětného pozemku. Podle stěžovatelky je totiž podstatné, že část bývalé obslužné komunikace nacházející se mimo předmětný pozemek společnosti PEGA HOIST není nijak regulována, z čehož lze dle stěžovatelky dovodit, že části obslužné komunikace nacházející se mimo předmětný pozemek odevzdala společnost PEGA HOIST do obecného užívání. Tím se změnil charakter obslužné komunikace na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, kterýžto osud musela sdílet komunikace jako celek, a tedy i část nacházející se na předmětném pozemku. Zároveň se část účelové komunikace na předmětném pozemku v prostoru přiléhajícím provozovně stěžovatelky nachází až za vybudovaným oplocením (viz dále na obrázku), a minimálně tato část tak byla společností PEGA HOIST předána do obecného užívání.

[15] Další kasační námitkou je tvrzení, že správní orgány i krajský soud posoudily předmět řízení z jiných hledisek, než ve své žádosti požadovala stěžovatelka. Podle stěžovatelky správní orgány posuzovaly otázku z hlediska naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a nikoliv z hlediska uzavřenosti předmětného pozemku. Krajský soud podle stěžovatelky pochybil, když tuto její argumentaci odmítl s tím, že z rozhodnutí žalovaného nic takového nevyplývá, když přitom rozhodnutí žalovaného jednoznačně prokazuje opak.

pokračování

[16] Co se týká otázky věcného břemene, má stěžovatelka za to, že závěry krajského soudu jsou nesprávné. Podle stěžovatelky zřízení věcného břemene spočívající v užívacím právu ke komunikaci z důvodu přístupu ke svým nemovitostem nemůže samo o sobě znamenat důkaz o tom, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Krajský soud tak existenci věcného břemene nemohl považovat za důkaz srozumění stěžovatelky, že se pozemní komunikace v rámci předmětného pozemku nachází v uzavřeném prostoru. Stěžovatelka naopak uvádí, že poté, co společnost PEGA HOIST zúžila část původní obslužné komunikace neoprávněně postaveným oplocením, se začala ihned bránit u příslušných správních orgánů v tom smyslu, že jednáním společnosti PEGA HOIST došlo k omezení obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace.

[17] Stěžovatelka dále uvádí, že předmět její žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí nebyl posouzen správně, když správní orgány i krajský soud vycházely z aktuálního faktického stavu a neposoudily tuto žádost z hlediska oprávněnosti stavby oplocení a vlastnických souvislostí. Po rozdělení původního uzavřeného areálu mezi právní nástupce původního vlastníka zanikla část vjezdových bran, přestala fungovat ostraha vnitřních objektů a pohyb osob a vozidel po obslužné komunikaci přestal být kontrolován. Podle stěžovatelky tak areál přestal být uzavřeným prostorem a obslužná komunikace tak byla dána do veřejného užívání. Od tohoto okamžiku tak podle stěžovatelky veškeré omezení užívání této obslužné komunikace podléhalo povolení silničního správního úřadu, k čemuž nicméně nikdy nedošlo a společnost PEGA HOIST si tak postupně předmětný pozemek přeměnila v uzavřený prostor se samostatnými vjezdy na úkor ostatních vlastníků nemovitostí nacházejících se v původním areálu. Krajský soud podle stěžovatelky bez ohledu na důkazy označuje pozemek za oplocený (s čímž stěžovatelka souhlasí) a uzavřený branou (kdy podle stěžovatelky nejde o bránu jedinou a je možné procházet z předmětného pozemku k ubytovně a dalším provozovnám, které jsou součástí původního areálu. Z uvedeného má stěžovatelka za to, že správní orgány i krajský soud posuzovaly uzavřenost předmětného pozemku toliko ve vztahu k dopravní obslužnosti pozemku stěžovatelky, a nikoliv prostoru jako celku. Podle stěžovatelky tak došlo ke zúžení předmětu přezkumu a postup krajského soudu tak nemá oporu v zákoně a podkladech, ze kterých krajský soud rozhodoval.

[18] Poslední kasační námitkou je pak otázka nesprávně vymezeného okruhu účastníků řízení. Tuto námitku stěžovatelka opakovaně uplatnila v odvolacím řízení před žalovaným i v soudním řízení před krajským soudem, nicméně v obou případech jí příslušné orgány nepřisvědčily s poukazem na to, že stěžovatelka nebyla aktivně legitimována ke vznesení této námitky. Podle stěžovatelky měl žalovaný i krajský soud povinnost zkoumat okruh účastníků řízení z úřední povinnosti a pokud by postupoval v souladu se zákonem, zjistil by, že správní orgány nejednaly se všemi účastníky řízení a bylo tak na místě žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Krajský soud se touto námitkou měl zabývat i v případě, že by k ní stěžovatelka nebyla aktivně legitimována, a její nevypořádání způsobuje nepřezkoumatelnost, a tedy nezákonnost rozsudku.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je

podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval (ne)přezkoumatelností napadeného rozsudku, k níž je třeba přihlížet, i kdyby ji stěžovatelka nenamítala – tedy z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by jí měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Podle stěžovatelky tato spočívá pouze ve skutečnosti, že se krajský soud nesprávně vypořádal s její námitkou týkající se vymezení okruhu účastníků řízení. Krajský soud poukázal na nedostatek aktivní legitimace stěžovatelky, kdy tato nijak netvrdí, že by jí případným nesprávným vymezením okruhu účastníků řízení bylo zasaženo do jejího veřejného subjektivního práva. Tvrzení o zkrácení práv je přitom esenciální součástí žalobní legitimace podle § 65 s. ř. s. a v případě, že není součástí návrhu, nemůže být námitka úspěšná právě z důvodu nedostatku žalobní legitimace.

[23] V projednávané věci stěžovatelka nikdy netvrdila, že údajným nesprávným vymezením okruhu účastníků došlo ke zkrácení jejích práv. V rámci odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, stejně jako v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, stěžovatelka toliko uvedla, že podle jejího názoru se v případě řízení podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích jedná o řízení sporné a okruh účastníků řízení tak měl být vymezen podle § 141 odst. 3 správního řádu.

[24] Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích platí, že 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. Závěr o spornosti řízení dovozuje stěžovatelka z termínu „v pochybnostech“, což má indikovat spor, a tedy měly správní orgány použít úpravu sporného řízení podle § 141 správního řádu včetně vymezení účastenství. Přestože v kasační stížnosti v této argumentaci nepokračuje a pouze obecně odkazuje na povinnost správních orgánů vymezit správně okruh účastníků *ex officio*, považuje zdejší soud za nutné poukázat na skutečnost, že samotné sousloví „v pochybnostech“ neznamena, že se jedná o řízení sporné.

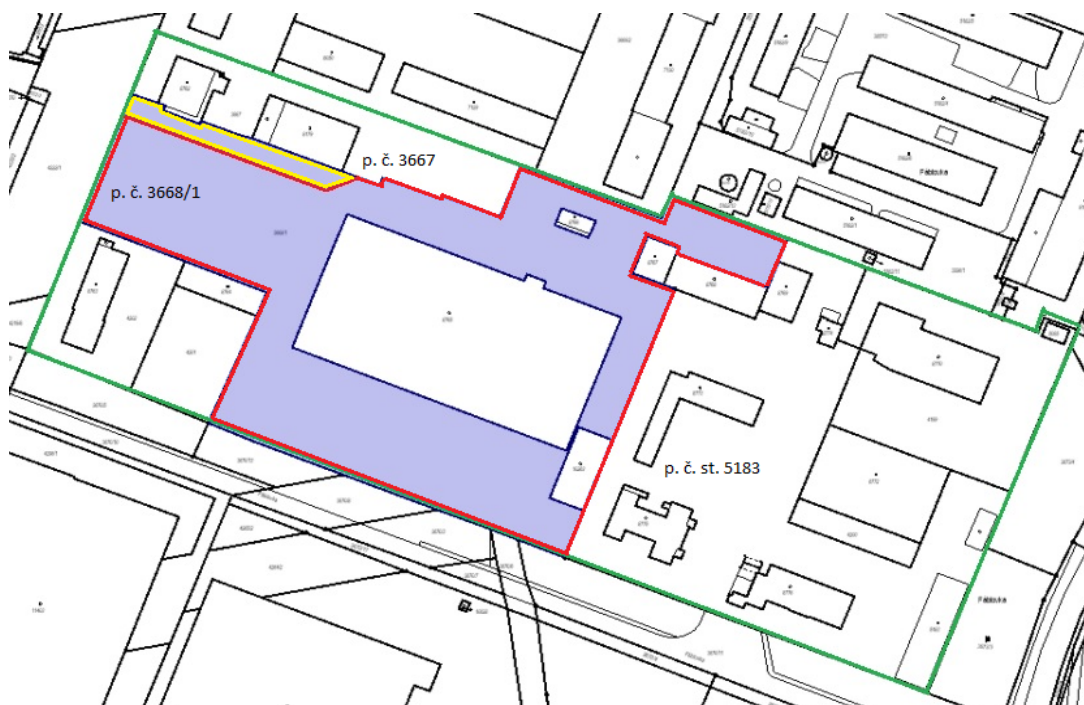
pokračování

[25] Předmět sporného řízení podle § 141 správního řádu vyplývá buďto z veřejnoprávních smluv, nebo ze soukromoprávních vztahů, jež přísluší řešit správním orgánům a veřejné správě (srov. POTĚŠIL, Lukáš. § 141 [Sporné řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 708, marg. č. 1.). Taková situace ovšem v projednávané věci nenastala. Stěžovatelka ve své žádosti ze dne 17. 9. 2019 výslovně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí o určení právního vztahu. Tuto žádost pak v podání ze dne 21. 12. 2020 upřesnila a zopakovala, že požaduje vydání deklaratorního rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. Argumentaci o vymezení okruhu účastníků podle § 141 odst. 3 tak nelze přisvědčit. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovatelce tvrzeným nesprávným vymezením okruhu účastníků nebylo zasaženo do sféry jejich veřejných subjektivních práv, a tedy k této námitce není aktivně legitimována, a rozsudek krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[26] Řízení o určení právního vztahu je „*zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí. Citované ustanovení umožňuje vydat deklaratorní rozhodnutí i o takovém vztahu, který v době vydání tohoto rozhodnutí již neexistuje, ale v minulosti existoval.*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně v rozsudku ze dne 19. 2. 2010, č. j. 30 Ca 49/2008-57, č. 2413/2011 Sb. NSS). Toto deklaratorní rozhodnutí je tak možné vydat nejen o aktuálně trvajícím právním vztahu, ale i o vztahu již ukončeném. V obou případech je nicméně nutné posuzovat daný právní vztah v návaznosti na předmět žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu.

[27] Pro účely posouzení projednávané věci je nutné definovat pojem uzavřenosti prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Na tomto místě považuje zdejší soud za vhodné citovat komentář k zákonu o pozemních komunikacích, podle kterého lze za uzavřené prostory považovat ty, které jsou „*uzavřeny fyzicky, a to takovým způsobem, že do nich bez svolení vlastníka nelze proniknout jinak než překonáním nějaké překážky. Typicky půjde o domovní dvůr uzavřený vraty či tovární areál obklopený neprostupně stavbami či obehnaný plotem s vjezdovou bránou či vrátnicí. Druhá možnost je právní uzavření areálu, kdy např. na všech vstupních koridorech zajišťujících přístup k lomu či dolu se nacházejí cedule zakazující vstup veřejnosti nebo jsou takové cedule rozmístěny v pravidelných rozestupech po obvodu vojenského újezdu*“ (viz ČERNÍN, Karel. § 7 [Účelová komunikace]. In: ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. Zákon o pozemních komunikacích [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné v systému ASPI. ISBN: 978-80-7478-653-2.). Proto, aby byl prostor považován za uzavřený ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tak není nutná jeho kompletní fyzická uzavřenost, ale nepochybně postačí i kombinace uzavřenosti fyzické a právní, tj. oplocení s jedním nebo několika vjezdy se vstupem regulovaným vlastníkem příslušného prostoru nebo objektu. Tak či tak je v případě uzavřenosti prostoru rozhodný faktický stav v okamžiku rozhodování správního orgánu, nikoliv způsob jeho vzniku.

[28] Pro lepší ilustraci poměrů v místě a vůbec přehlednost celé věci považuje Nejvyšší správní soud za vhodné využít výřez z katastrální mapy a znázornit původní areál, včetně předmětného pozemku, na tomto obrázku:



Zelené ohrazení – původní areál; modrá výplň – předmětný pozemek; červené ohrazení – oplocení uzavřené části předmětného pozemku; žluté ohrazení – část předmětného pozemku využívaná stěžovatelkou pro příjezd k jejím provozovnám

[29] Stěžovatelka ve své žádosti ze dne 17. 9. 2019 požadovala, aby správní orgán I. stupně rozhodl podle § 142 odst. 1 správního řádu, „zda z hlediska pozemní komunikace na pozemku parc. č. 3668/1 v k. ú. Pardubice jde o uzavřený prostor nebo objekt“. Na základě dalšího průběhu správního řízení tuto formulaci v upřesnění předmětu žádosti ze dne 21. 12. 2020 doslova zopakovala a opětovně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu. Z uvedeného má zdejší soud za prokázané, že předmětem žádosti stěžovatelky bylo posouzení aktuálního stavu, nikoliv stavu panujícího v minulosti. Pro posouzení uzavřenosti předmětného pozemku tak bylo rozhodující, zda byl fakticky uzavřen v okamžiku rozhodování správních orgánů. Ty byly vázány primárně předmětem žádosti a nemohly rozhodovat o již neexistujícím stavu, ani o oprávněnosti provedení oplocení předmětného pozemku.

[30] Jak ostatně vyplývá ze správního spisu, stěžovatelka se domáhala u Magistrátu města Pardubic, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) odstranění oplocení v části přiléhající jejímu pozemku, nicméně stavební úřad neshledal důvody k zahájení řízení o odstranění stavby, když společnost PEGA HOIST snížila výšku oplocení na 2 metry, čímž naplnila podmínku § 79 odst. 2 písm. f) zákona č. 183/2003 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tato stavba tak nevyžadovala územní souhlas ani stavební povolení a stavební úřad proto neshledal důvody k zahájení řízení. Ze sdělení stavebního úřadu též vyplývá, že tento nemá žádný doklad o tom, že by se v případě komunikace na předmětném pozemku mělo jednat o veřejně přístupnou komunikaci. Přestože závěry stavebního úřadu nejsou předmětem přezkumu, považuje kasační soud za nutné poukázat na ně pro dokreslení kontextu souzené věci.

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti v první řadě tvrdí, že po rozdělení areálu mezi právní nástupce jeho původního vlastníka se z původní obslužné komunikace stala veřejně

pokračování

přístupná účelová komunikace, jelikož o uzavřený prostor ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se může jednat pouze v tom případě, že je příslušný prostor vlastněn nebo provozován jedním subjektem. Této argumentaci zdejší soud nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016-34 dovedl: *„Podmínka uzavřenosti prostoru stanovená v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nesměřuje na uzavřenost vlastnickou (tj. že prostor musí být vlastněn jediným subjektem), ale na uzavřenost v tom smyslu, že prostor není přístupný veřejnosti a komunikace proto není veřejně užívána ani nemá potencialitu veřejně užívána být.“*

[32] Rozdělení areálu mezi právní nástupce původního vlastníka tak nemohlo samo o sobě vést ke změně charakteru předmětné komunikace z neveřejné na veřejnou. Znak veřejně přístupné účelové komunikace jsou 1) patrnost a stálost cesty v terénu, 2) spojení pozemků s veřejnou komunikací, 3) nutná komunikační potřeba a 4) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Všechny tyto znaky přitom musí být splněny kumulativně. Úvaha stěžovatelky, že pouhé rozdělení pozemku mezi více vlastníků mělo vést ke změně veřejnoprávního režimu předmětné komunikace, tak zjevně nemůže obstát. Stejně tak je lichá úvaha o tom, že společnost PEGA HOIST odevzdala do obecného užívání části komunikace nacházející se mimo předmětný pozemek. Společnost PEGA HOIST jen těžko mohla předat do obecného užívání něco, co nikdy nebylo předmětem jejího vlastnického práva (tzn. část komunikace, která je součástí pozemku parc. č. st. 5183 v k. ú. Pardubice). Argumentaci režimem částí příslušné komunikace nacházející se mimo předmětný pozemek je tak třeba odmítnout.

[33] Co se týká situace vztahující se k části předmětného pozemku, který přiléhá k pozemku, kde se nachází provozovna stěžovatelky (parc. č. 3667 v k. ú. Pardubice), lze z předložených podkladů vyčíst, že příjezd k provozovně stěžovatelky skutečně prochází částečně přes předmětný pozemek (viz žlutě ohraničená část na obrázku) a nepodléhá regulaci společnosti PEGA HOIST jako vlastníka předmětného pozemku. Ani z této skutečnosti však nelze dovozovat, že by jej společnost PEGA HOIST předala k obecnému užívání.

[34] Jak zdejší soud dovedl výše, rozdělení původního areálu mezi více vlastníků neznamenovalo změnu režimu předmětné komunikace (o které sama stěžovatelka uznává, že před rozdělením nebyla veřejně přístupná a jednalo se tedy o uzavřený prostor). Skutečnost, že si v rámci původního areálu vytvořila společnost PEGA HOIST svůj vlastní uzavřený prostor (z většiny kopírující předmětný prostor mimo části přiléhající k provozovně stěžovatelky a sloužící k příjezdu k jejím provozovnám, viz obrázek) neznameno, že areál přestal být uzavřeným prostorem a změnil se tak charakter účelové komunikace. Z chování společnosti PEGA HOIST tak lze ve vztahu k charakteru této části veřejné komunikace dovést maximálně ochotu k jejímu přenechání do užívání stěžovatelce, kterou tak lze z pohledu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích považovat za provozovatele této části účelové komunikace. Sama stěžovatelka nadto přiznává, že tato část předmětného pozemku je regulována tak, že na noc se uzavírá branou. Je tedy stanoven režim jeho přístupnosti v konkrétním rozsahu a nelze tak dovést souhlas s obecným užíváním jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

[35] Zároveň je třeba připomenout, že předmětem správního řízení nebylo určení režimu komunikace samotné, ale pouze skutečnost, zda se komunikace na předmětném pozemku nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu (jak ostatně sama stěžovatelka opakovaně zdůraznila). Pro řízení proto nebylo rozhodné, v jakém režimu se nachází pozemní komunikace mimo uzavřený prostor na předmětném pozemku (včetně vjezdu do areálu stěžovatelky), a správní orgán I. stupně se tak touto otázkou vůbec nezabýval a ani se jí zabývat neměl.

[36] Stěžovatelka také namítala, že správní orgány i krajský soud posuzovaly, zda jde v případě příslušné komunikace o veřejně přístupnou veřejnou komunikaci na předmětném pozemku, nikoliv zda je předmětný pozemek uzavřený ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. K tomuto stěžovatelka nepředložila žádné důkazy, pouze tvrdí, že krajský soud uvedl, že se správní orgán I. stupně nezabýval celou záležitostí z hledisek, ze kterých se podle judikatury posuzuje existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, což dle obsahu napadeného rozhodnutí není podle stěžovatelky pravda.

[37] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že správní orgán I. stupně se v první řadě zabýval právě uzavřeností prostoru na předmětném pozemku z hlediska pozemní komunikace, kdy posuzoval aktuální faktický stav a zjistil, že je tento pozemek oplocen a uzavřen branou otevíranou v režimu stanoveném společností PEGA HOIST (tj. vlastníka předmětného pozemku). Z pouhé zmínky o tom, že předmětná komunikace byla vždy užívána výhradně vlastníky pozemku (respektive nájemci), nikdy nebyla využívána veřejností z důvodu naléhavé komunikační potřeby a současně vlastník předmětného pozemku nikdy neprojevil souhlas s jejím obecným užíváním, nelze dovodit, že by se správní orgán I. stupně zabýval primárně znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Jedná se pouze o kontext dokreslující faktickou uzavřenost areálu i z tohoto hlediska. Závěr stěžovatelky o nesprávnosti hledisek, ze kterých byla projednávaná věc posuzována, tak nelze akceptovat. Správní orgán I. stupně se správně zabýval faktickou uzavřeností areálu, resp. prostoru na předmětném pozemku, včetně toho, jakým způsobem společnost PEGA HOIST reguluje přístup do tohoto prostoru. Žalovaný i krajský soud jeho postup potvrdili a zdejší soud s naznačeným postupem rovněž souhlasí. Ani tato námitka stěžovatelky tak není důvodná.

[38] Co se týká argumentace, že samotné věcné břemeno na průchod předmětným pozemkem není důkazem o tom, že si stěžovatelka byla vědoma, že se jedná o uzavřený prostor, poukazuje zdejší soud na skutečnost, že krajský soud tuto argumentaci nepoužil ve vztahu k prokázání, že je předmětný pozemek uzavřeným prostorem (k tomuto došel na základě výše uvedených skutečností, zejména ve vztahu k oplocení a regulaci vstupu do oploceného prostoru na předmětném pozemku), ale toliko ke zdůraznění, že o této skutečnosti stěžovatelka věděla. Je pravdou, že věcné břemeno (respektive služebnost) lze zřídit i k pozemku, který není uzavřeným prostorem ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, v praxi nicméně nebude nutné zřizovat právo nezbytné cesty (o které se v daném případě zjevně jedná) v situacích, kdy příslušný pozemek bude napojen na veřejnou komunikaci. Existence věcného břemene tak není nezvratným důkazem, že předmětný pozemek je uzavřeným prostorem, nicméně představuje silnou indicii o tom, že tomu tak je, a stěžovatelka si mohla být této skutečnosti vědoma.

pokračování

[39] Další argumentace stěžovatelky týkající se faktické uzavřenosti areálu je do značné míry nekonzistentní s její předchozí argumentací v řízení před správními orgány i krajským soudem. Stěžovatelka na jedné straně tvrdí, že si společnost PEGA HOIST vytvořila vlastní uzavřený prostor uvnitř původního areálu s několika vjezdy (byť v předchozím řízení poukazovala právě na skutečnost, že původní průchody v areálu společnost PEGA HOIST přehradila plotem, čímž zamezila jejich využívání). Na druhé straně uvádí, že se v areálu nacházejí další provozovny a ubytovna, ke kterým je volný přístup po původní obslužné komunikaci. Tato argumentace stěžovatelky je vnitřně rozporná a zároveň poněkud nepřehledná, když není jasné, kdy stěžovatelka mluví o areálu jako celku nebo pouze jeho části odpovídající předmětnému pozemku, jelikož nijak neoznačuje umístění jí tvrzených provozoven, ke kterým má být volný přístup po původní obslužné komunikaci areálu. Stěžovatelka předložila ve správním řízení ortofoto mapu areálu, ve které vyznačila oplocení a vjezdy jak okolo předmětného pozemku, tak areálu jako celku. V žalobě pak tuto mapu dále zpřesnila, kdy doplnila popis o další část oplocení okolo uzavřeného prostoru nacházejícího se na předmětném pozemku. Tyto předložené důkazy se shodují se skutkovým stavem zjištěným správními orgány i krajským soudem. Argumentaci o údajných dalších průchodech pak stěžovatelka nijak nedokládá a tato je tak na úrovni pouhého tvrzení bez faktického podkladu. Ze své podstaty tak taková námitka nemůže obstát.

[40] Správní orgán I. stupně zdokumentoval v rámci místního šetření oplocení okolo prostoru na předmětném pozemku. Je tak zjevné, že správní orgán I. stupně se zabýval předmětným pozemkem jako celkem a s tímto vědomím ve svém rozhodnutí označil na něm ležící účelovou komunikaci za komunikaci v uzavřeném prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V těchto intencích řešil projednávanou věc i krajský soud, kdy z jeho rozsudku nijak nevyplývá, že by se zabýval toliko částí oplocení přiléhající k pozemku stěžovatelky – viz obrázek (o předmětném pozemku uvedl, že „*předmětný pozemek je oplocen a uzavřen branou, [...] nemůže být užíván neomezeným okruhem osob a není veřejně přístupný*“), byť vzhledem k argumentaci vztahující se k věcným břemenům se jí věnoval více než zbytku oplocení prostoru na předmětném pozemku. Krajský soud se nicméně nezabýval touto „linií doteku“ v tom smyslu, že by pouze z existence oplocení na části předmětného pozemku přiléhajícího k provozovně stěžovatelky dovozoval uzavřenost prostoru na předmětném pozemku, ale odkazoval stěžovatelku z oblasti veřejnoprávní úpravy do práva soukromého. Nejvyšší správní soud tak nedospěl k závěru, že by jakkoliv krajský soud zúžil předmět řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[41] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla úspěšná, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela; žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti však nevynaložil a v rámci sdělení ze dne 5. 10. 2022 výslovně uvedl, že náhradu nákladů řízení neuplatňuje. Proto mu soud náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 13. října 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu