



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci žalobců a) **Ing. O.** a b) **P.**, obou zastoupených JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem Slavíkova 23, Praha 2 a c) **Městské části Praha – Troja**, se sídlem Trojská 96, Praha 7, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému **Magistrátu hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti 1) Ing. M. 2) Botanické zahrady hl. m. Prahy, se sídlem Nádvorní 134, Praha 7, zastoupené JUDr. Josefem Skácelem, advokátem, se sídlem Londýnská 55, Praha 2, 3) L., 4) S., 5) P., 6) E. a F. Č., a 7) občanského sdružení IUS Naturalis, se sídlem Pod Havránkou 9C, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2014, č. j. MHMP 904032/2014/ODA-O4/Go, takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, ze dne 20. 6. 2014, č. j. MHMP 904032/2014/ODA-O4/Go, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům ad a) a ad b) částku 20 729 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.**
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci ad c) částku 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.**

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předchozího řízení a obsah spisu

Žalobci se podanou žalobou domáhali zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 7 (dále jen „silniční úřad“) ze dne 5. 3. 2014, č. j. MČ P7 005981/2014/ODO/Kra. Tímto rozhodnutím silniční úřad rozhodl podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, že areál expozic Botanické zahrady hl. m. Prahy (dále jen „BZP“) je uzavřený prostor s uzavřením vrat na hranici pozemků č. x a č. x v k.ú. Troja a vrat na pozemku č. x v k.ú. Troja.

Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.

Žalobci jsou majitelé pozemků sousedících s pozemky vlastněnými hl. m. Prahou, na kterých hospodaří BZP.

Dne 28. 2. 2011 BZP požádala silniční úřad o uzavření areálu venkovních expozic v souvislosti se spojováním stávajících roztržitých expozičních celků v jednu venkovní expozici za účelem ochrany sbírek, jejichž hodnota přesahuje několik desítek milionů korun, za účelem zabránění vandalismu, týkajícího se krádeží vzácné sbírky dřevin, která byla v zahradě odcizena v listopadu 2010, a za účelem zabránění vnikání divokých prasat a ničení expozic a sbírek. Předmětem žádosti bylo umožnění uzavření dvou bran na tzv. cestě Havránka.

Cesta Havránka je nezpevněná cesta, která spojuje ve směru západ-východ ulici Nádvorní s ulicí Pod Havránkou. Cesta protíná areál BZP, který rozděluje na dřívější areál sever a jih. Cestu Havránka žalobci využívají k přístupu na své pozemky. Předmětné brány se nacházejí na západ od pozemku prvního žalobce, který má tedy umožněn přístup od ulice Pod Havránkou. Pozemek druhého žalobce se však nachází mezi dvěma branami a pro přístup na svůj pozemek tedy nutně musí projít skrze jednu ze dvou bran. Druhý žalobce od BZP obdržel klíče od těchto bran pro svou osobní potřebu.

Silniční úřad žádosti vyhověl a žalovaný toto rozhodnutí potvrdil dne 18. 4. 2011. Toto rozhodnutí však městský soud zrušil rozsudkem ze dne 31. 10. 2012, č. j. 11 A 125/20111-91. Důvodem byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, který se nevypořádal s námitkami žalobců uvedenými v odvolání a své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil.

Před správním orgánem prvního stupně se dne 23. 9. 2013 konalo jednání, na kterém žalobci ad a) a b) vznesli námitku podjatosti vedoucí silničního úřadu. Důvodem bylo, že daná osoba měla v průběhu jednání říct, že hájí zájmy zeleně v botanické zahradě a že ve věci je již rozhodnuto. Tajemník Úřadu městské části Praha 7 o námitce rozhodl dne 27. 9. 2013 tak, že vedoucí silničního úřadu není vyloučena pro podjatost. Podle něj věta o zeleni byla vytržena z kontextu a neexistují žádné důvody pochybovat o nepodjatosti dané úřednice. Magistrát hl. m. Prahy rozhodnutím ze dne 9. 12. 2013 odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí zamítl. Magistrát se ztotožnil se závěrem, že věta o zeleni byla vytržena z kontextu a věta o tom, že ve věci bylo již rozhodnuto, takto nikdy nepadla. Daná úřednice pouze poukazovala na to, že v dané věci byla již vydána dvě rozhodnutí, která však byla poté zrušena.

Silniční úřad v novém rozhodnutí ze dne 5. 3. 2014 rozhodl, že areál expozic BZP je uzavřený prostor s uzavřením vrat na hranici pozemků č. x a č. x v k.ú. Troja a vrat na pozemku č. x v k.ú. Troja. V odůvodnění silniční úřad uvedl, že BZP má právo hospodařit na pozemcích přilehlých dané komunikaci, a to až do skončení soudního řízení o určení vlastnictví k nim. Silniční úřad se při novém rozhodnutí řídil i rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 5. 2013, který zrušil předchozí rozhodnutí silničního úřadu. Žalovaný v tomto rozhodnutí konstatoval, že podle platného územního plánu má dané území využití zoologická a botanická zahrada.

BZP se rozvíjí na základě platného generelu rozvoje schváleného zastupitelstvem hl. m. Prahy v roce 2002. Majetek BZP nacházející se ve venkovním areálu je třeba chránit.

Silniční úřad dále vycházel ze zrušujícího rozsudku městského soudu, kde soud mimo jiné uvedl, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku pouze za splnění principu nezbytnosti. Pokud dostupnost nemovitostí jiných majitelů lze dosáhnout bez omezení vlastnického práva, je nutno těmto možnostem dát přednost. Podle silničního úřadu bylo v řízení doloženo, že pro majitele nemovitostí dotčených uzavřením komunikace je komunikační spojení zajištěno od ulice Pod Havránkou, která byla v roce 2007 zrekonstruována. Co se týče druhého žalobce tak ten obdržel klíče od BZP a tak i jeho přístup je zajištěn.

Silniční úřad v odůvodnění dále uvedl, že se mu „nepodařilo zjistit, kdy předmětná cesta [Havránka] vznikla a jaké jsou historické souvislosti užívání cesty, když další účastníci uvedli pouze, že cesta byla užívána odnepaměti. Z mapových podkladů nebylo zjištěno zakreslení cesty. Kopie leteckých snímků nevzal správní orgán za průkazné, zejména s ohledem na námitky ostatních účastníků z nich nevyplývá, že by cesty v předmětné lokalitě vůbec byly užívány motorovými vozidly.“

K výzvě, aby se vypořádal s námitkou, zda rozhodnutí je učiněno podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) nebo § 7 odst. 2 tohoto zákona odkázal na názor žalovaného, podle kterého § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ověřuje, že omezením účelové komunikace vznikl uzavřený areál, který je vytvořen k ochraně vysoké hodnoty majetku na venkovní expozici, že je třeba věc posoudit podle § 7 odst. 2, neboť cesta se nachází v uzavřeném prostoru venkovní expozice botanické zahrady. Silniční úřad poukázal na to, že tento závěr potvrzuje i vyjádření odboru dopravních agend žalovaného ze dne 27. 5. 2013.

Silniční úřad dále uvedl, že předmětné brány jsou součástí oplocení areálu BZP. Jejich uzavření bylo ve stavebním řízení již dříve podmíněno vydáním stavebního povolení na úpravy cesty Havránka a její napojení na ulici Pod Havránkou. Ke kolaudaci této stavby došlo v roce 2007. Co se týče námitek o nesjízdnosti této cesty, tak v roce 2014 dojde k její opravě.

Nakonec silniční úřad dodal, že není povinnost provést řízení EIA, neboť tento proces se netýká předmětu tohoto řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, ve kterém namítali, že v daném místě se nenachází žádný uzavřený prostor ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Tento svůj názor podpořili následujícími argumenty: dané místo je veřejně přístupné a netvoří uzavřený prostor; BZP nevlastní pozemky v okolí cesty; účelová komunikace neslouží potřebě provozovatele uzavřeného prostoru (pro BZP nemá žádný dopravní význam); komunikace dosud sloužila potřebám veřejnosti; cesta zajišťuje nutnou komunikační potřebu vlastníků pozemků k ní přiléhajících; že jde o veřejnou komunikaci, bylo potvrzeno sděleními několika úřadů; silniční úřad takový výrok nedostatečně odůvodnil. Žalobci dále namítali, že prvoinstanční rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a rozporovali i další závěry prvoinstančního orgánu, byť z pohledu posouzení, zda jde o uzavřený prostor, je považovali za irelevantní. Odvolání podali i další účastníci řízení.

Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobců, jako i dalších účastníků, zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že některé námitky odvolatelů byly již vyvráceny v prvoinstančním rozhodnutí. Cesta Havránka od ulice Nádvoří je bahnitým úvozem, za deště nesjízdným a slouží pouze chodcům. Není a nikdy nebyla určena pro automobily a nesplňuje podmínky bezpečnosti silničního provozu. Silniční provoz si tam vytvořila skupina účastníků z vlastní vůle. Přitom náhradní komunikace z ulice Pod Havránkou

je přístupná pro motorová vozidla a je doloženo Policií ČR, že je sjízdná a užitelná, a pro účastníky řízení, kteří zde mají rekreační zařízení, je ve všech ohledech dostačující.

Uzavření účelové komunikace bylo podle žalovaného provedeno v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, za kladného vyjádření policie, která uzavření povolila za předpokladu, že bude zajištěn přístup na všechny dotčené pozemky. Tato podmínka je splněna cestou z ulice Pod Havránkou.

Žalovaný také uvedl, že úvozová cesta, o níž účastníci usilují, je zásadně pro pěší, přičemž její náhodná sjízdnost automobily je sporadická, protože se nejedná o pozemní komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ověřuje, že omezením účelové komunikace vznikl uzavřený areál, který byl vytvořen k ochraně vysoké hodnoty majetku na venkovní expozici.

II. Argumentace účastníků

Žalobci v žalobě vznášejí pět žalobních bodů. Za prvé namítají, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z rozhodnutí není nijak zřejmé, na základě jakých skutečností správní orgán shledal naplnění zákonných podmínek pro deklaraci uzavřeného prostoru. Nepřezkoumatelnost spatřují rovněž v nevypořádání se s odvolacími námitkami. Za druhé namítají, že nejsou splněny zákonné důvody pro omezení přístupu na danou účelovou komunikaci podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Za třetí namítají, že ve věci v prvním stupni rozhodovala podjatá osoba. Za čtvrté žalobce ad c) namítá, že nebylo provedeno zjišťovací řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) a za páté, že bylo negativně zasaženo do okolního prostředí a chráněného území evropského významu NATURA 2000.

Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Podle něj je uzavření BZP ve veřejném zájmu a žalobci mají alternativní přístup ke svým nemovitostem z ulice Pod Havránkou.

BZP jako osoba zúčastněná na řízení také navrhla žalobu zamítnout. Uvedla, že předmětná cesta se nachází v jejím areálu, který je od roku 1999 oplocen. Předmětná cesta je pouze cestou pro pěší a nebyla vybudována jako pozemní komunikace pro automobilovou dopravu. Zdůrazňuje, že žalobci se domáhají nikoliv přístupu ke svým pozemkům, ale příjezdu. Tento požadavek však nemá žádnou právní oporu.

K žalobě se vyjádřilo i Občanské sdružení IUS Naturalis, které navrhlo žalobě vyhovět a rozhodnutí správních orgánů zrušit. Ve svém stanovisku předkládá argumenty týkající se nezákonnosti napadeného rozhodnutí, které se převážně shodují s argumenty žalobců ad a) a b).

III. Hodnocení soudu

Městský soud se nejdříve bude zabývat namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí silničního úřadu. Je-li totiž shledána nepřezkoumatelnost rozhodnutí, brání to soudu, aby mohl přezkoumat zákonnost a správnost závěrů, ke kterým správní orgán dospěl.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního soud zruší napadené rozhodnutí bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Podle § 68 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich

hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Nesrozumitelností rozhodnutí se mimo jiné rozumí, jestliže odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24).

O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Z rozhodnutí musí být zřejmé, podle které právní normy správní orgán rozhodl (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 9 Afs 10/2011-92).

Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.

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.

V nyní posuzovaném případě je předmětem sporu uzavření cesty Havránka dvěma branami na hranici pozemků č. x a č. x v k.ú. Troja a na pozemku č. x v k.ú. Troja. Silniční úřad rozhodl o tom, že areál expozic BZP je podle § 7 odst. 2 zákona uzavřený prostor s těmito uzavřenými branami.

Městský soud toto rozhodnutí považuje za rozhodnutí ve smyslu poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, což vyplývá z jeho výroku, byť jeho odůvodnění není zcela jasné. V dané věci tedy silniční úřad měl za to, že vyvstaly pochybnosti, jaký charakter má cesta Havránka. A proto rozhodl, že jde o uzavřený prostor a tudíž daná cesta je účelovou komunikací, která není veřejně přístupná. V důsledku tohoto rozhodnutí tak BZP, jako provozovatel uzavřeného prostoru, měl možnost stanovit rozsah a způsob užívání části cesty Havránka nacházející se v uzavřeném prostoru.

Toto rozhodnutí napadli odvoláním žalobci a mimo jiné namítali, že cesta se nenachází v uzavřeném prostoru a toto rozhodnutí je tedy nesprávné. Pro nesprávnost rozhodnutí vznesli řadu relevantních námitek. Žalovaný napadené rozhodnutí potvrdil. Tím se tedy dle soudu nutně ztotožnil s výrokiem napadeného rozhodnutí, že areál expozic BZP, kde se nachází předmětná část cesty Havránka je uzavřeným areálem podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V odůvodnění svého rozhodnutí však žalovaný uvedl, že uzavření účelové komunikace bylo provedeno v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dále také uvedl, že předmětná cesta, která se uzavřela, není pozemní komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. K § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích žalovaný pouze uvedl, že toto ustanovení ověřuje, že omezením účelové komunikace vznikl uzavřený areál.

Městský soud toto rozhodnutí žalovaného považuje za nesrozumitelné. Z napadeného rozhodnutí není pro účastníky řízení vůbec seznatelné, proč žalovaný rozhodl, tak jak rozhodl. Žalovaný totiž kombinuje tři druhy odůvodnění, které se však vzájemně vylučují.

Obecně lze říci, že ve věci žádosti BZP o uzavření cesty Havránka bylo v zásadě možno rozhodnout třemi způsoby. Bylo možno rozhodnout, že cesta Havránka není účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ve věci bylo také možno rozhodnout o omezení veřejného přístupu na danou účelovou komunikaci podle věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nakonec ve věci bylo možno rozhodnout podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, že jde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor. Tyto důvody však nelze kombinovat, neboť se vzájemně vylučují.

Usoudí-li silniční úřad, že nejde o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tak nemůže rozhodnout o uzavření účelové komunikace, neboť ta neexistuje. V jeho pravomoci je podle § 7 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích rozhodovat pouze o omezení přístupu na účelovou komunikaci, a nikoliv na cesty, které účelovými komunikacemi nejsou. Nemůže ani rozhodnout, že daná cesta se nachází v uzavřeném areálu, neboť v jeho pravomoci je opět rozhodovat pouze o účelové komunikaci.

Pokud jde o vztah odstavce 1 a odstavce 2 § 7 zákona o pozemních komunikacích, tak odstavec 2 nic neověřuje, jak tvrdí žalovaný v napadeném usnesení. Odstavec 2 definuje tzv. účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru. Pokud se jedná o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru, tak je poté na vlastníku komunikace, případně provozovateli komunikace, v jakém rozsahu a způsobu umožní její užívání. V takovém případě silniční úřad nemůže rozhodnout o jejím uzavření, neboť to není v jeho pravomoci. To je na rozhodnutí vlastníka, nebo provozovatele. V pravomoci silničního úřadu ohledně účelové komunikace v uzavřeném prostoru je pouze podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v pochybnostech rozhodnout, zda jde o uzavřený prostor.

Pokud žalovaný napadeným rozhodnutím prvoinstanční rozhodnutí potvrdil, neboť uzavření komunikace považoval za souladné s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, případně uzavíranou cestu nepovažoval za pozemní komunikaci, tak odůvodnění nekoresponduje s výrokem. V takovém případě totiž žalovaný nemohl potvrdit napadené prvoinstanční rozhodnutí, konkrétně nemohl potvrdit jeho výrok, kterým silniční úřad rozhodl podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, že daná pozemní komunikace je v uzavřeném areálu. Takové rozhodnutí by tedy bylo nepřezkoumatelné pro svou nesrozumitelnost.

Podle městského soudu však napadené rozhodnutí lze interpretovat i tak, že žalovaný mínil prvoinstanční rozhodnutí potvrdit, neboť se ztotožnil se závěrem silničního úřadu ohledně § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a pouze v odůvodnění chybně poukázal na § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a na to, že nejde vůbec o pozemní komunikaci. V takovém případě je však napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalobci ve svém odvolání proti rozhodnutí silničního úřadu vznesli několik námitek, které rozporovali správnost tohoto rozhodnutí. Uváděli, že dané místo je veřejně přístupné a netvoří uzavřený prostor; BZP nevlastní pozemky v okolí cesty; účelová komunikace neslouží potřebě provozovatele uzavřeného prostoru (pro BZP nemá žádný dopravní význam); komunikace dosud sloužila potřebám veřejnosti; cesta zajišťuje nutnou komunikační potřebu vlastníků pozemků k ní přiléhajících; že jde o veřejnou komunikaci bylo potvrzeno sděleními několika úřadů. Namítali také, že silniční úřad svůj výrok nedostatečně odůvodnil. Žalovaný se k žádné z těchto námitek nevyjádřil. Soud však tyto námitky považuje za relevantní a podstatné pro rozhodnutí v dané věci.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

Účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je taková komunikace, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu, a která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Uzavřeným prostorem je nutno chápat prostor, který je fyzicky uzavřený a nelze tedy do něj vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.), nebo i právní (zákazy vstupu). Typicky půjde o oplocené či obestavěné areály továren, či jiných průmyslových celků, jako jsou sklady apod. Může se jednat také o lomy, povrchové doly, či vojenské újezdy, na které odkazuje důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích. V těchto případech bude překážka častěji právní v podobě zákazu vstupu. V daném případě o uzavřené areály půjde právě z toho důvodu, že na tyto pozemky je nejen zákaz vjezdu, ale i vstupu. Pozemní komunikace totiž slouží i chodcům (viz § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Za uzavřený nelze považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel, či všech vozidel (shodně míní i doktrína viz ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).

Pro rozhodnutí, zda jde o uzavřený areál, je tak třeba zkoumat charakter daného areálu, účel jeho užívání a především také historii užívání areálu. Pokud daná komunikace (a tedy i areál) byla v minulosti veřejně přístupná, tak to vylučuje její kvalifikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V takovém případě by bylo možné provoz na ní omezit pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle městského soudu je tedy nepřipustné, jak uvedl silniční úřad v prvoinstančním rozhodnutí, které bylo žalovaným přezkoumáváno, že se mu nepodařilo zjistit, kdy cesta Havránka vznikla a jaké jsou historické souvislosti užívání cesty. Jde totiž o základní otázku nezbytnou pro posouzení, zda jde o uzavřený areál. Byla-li totiž cesta Havránka v minulosti používána běžně veřejností, nemůže jít o cestu v uzavřeném areálu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Městský soud také zdůrazňuje, že z veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nelze učinit účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru tím, že ji vlastník nebo provozovatel uzavře. V takovém případě by vlastník postupoval protiprávně, neboť omezit přístup na veřejnou účelovou komunikaci lze pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jinými slovy, aby bylo možno učinit rozhodnutí podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, že z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor, tak musí být postaveno na jisto, že se skutečně o uzavřený prostor nebo objekt jedná. Uzavřený prostor nemůže vzniknout až tím, že správním rozhodnutím správní orgán uzavře veřejně přístupnou účelovou komunikaci do areálu. Podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích silniční úřad totiž vůbec o uzavření prostoru nerozhoduje (nejde o konstitutivní rozhodnutí). Úřad pouze deklaruje, že se jedná o uzavřený prostor, z čehož poté vyplývá, že komunikace v něm podléhá režimu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení taková komunikace poté není veřejně přístupná. Její užívání jinými osobami stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z právě uvedeného vyplývá, že výše uvedené námitky žalobců uvedené v odvolání proti rozhodnutí silničního úřadu, kterými rozporovali, že se cesta Havránka nachází v uzavřeném prostoru, byly zásadního charakteru pro takové rozhodnutí. Žalovaný se jimi tedy měl podrobně zabývat. To však neučinil a tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

Vzhledem k výše zmíněné nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného se již soud nezabýval dalšími námitkami žalobců, které jsou ve své podstatě věcného charakteru.

Pokud jde o otázku rozhodování podjatou osobou, tak k tomu je třeba podotknout, že o námitce podjatosti bylo rozhodnuto s tím, že vedoucí silničního úřadu není v dané věci podjatá. Důvodem bylo, že věta o zeleni byla vytržena z kontextu a věta o tom, že ve věci bylo již rozhodnuto, takto nikdy nepadla. Daná úřednice pouze poukazovala na to, že v dané věci byla již vydána dvě rozhodnutí, která však byla poté zrušena.

Podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Soud obecně poznamenává, že podjatost lze obecně charakterizovat jako existenci předsudku nebo předpojatosti k předmětu řízení nebo účastníkům. Úřední osoby se musí zdržet veškerých vyjádření, které mohou zavdat pochybnosti o jejich nepodjatosti. Je nepřijatelné, aby úřední osoby veřejně vyjadřovaly své sympatie k některému z účastníků řízení, případně aby z jejich vyjádření bylo možno dovozovat, že na předmět řízení mají již předem zformulovaný názor.

V dané věci však soud považuje rozhodnutí správní orgánů o nepodjatosti vedoucí silničního úřadu za dostatečné. Zmínku úřední osoby o hájení zájmů zeleně soud považuje sice za nevhodnou, avšak toto ojedinělé vyjádření, které bylo vyřčeno v určitém kontextu, ještě dle soudu nezavdává pochybnosti o podjatosti dané úřední osoby takové intenzity, že by bylo možno dojít k závěru, že daná osoba musela být z rozhodování věci vyloučena. Respektive dle soudu nelze na tomto ojedinělém vyjádření založit takovou vadu řízení, která by byla podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního.

Závěrem městský soud konstatuje, že si je vědom toho, že již podruhé v této věci ruší správní rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost a tudíž se ani nyní nemůže vyjádřit meritorně k předmětu řízení. Musí však konstatovat, že odůvodnění napadeného rozhodnutí mu jinou možnost nedává.

Městský soud tedy závěrem shrnuje, že rozhodnutí o tom, že cesta Havránka není účelovou komunikací podle zákona o pozemních komunikacích, či o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci Havránka, či o deklaraci, že se jedná o uzavřený prostor, jsou rozhodnutí, která se navzájem vylučují.

Pokud budou správní orgány rozhodovat o určení, zda cesta Havránka je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, budou se muset řídit i bohatou judikaturou správních soudů, která konkretizuje podmínky, za kterých vzniká a existuje účelová pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, či ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99). Pokud správní orgány budou rozhodovat o tom, že cesta Havránka je součástí uzavřeného areálu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tak budou posuzovat faktory, které byly podrobněji zmíněny výše. Nakonec rozhodnutí o omezení veřejného užívání podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze učinit za splnění podmínek věty druhé tohoto ustanovení.

Městský soud tedy z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí bez jednání zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem,

kteří důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci měli v této věci plný úspěch.

Žalobci ad a) a b) byli zastoupeni advokátem a mají tedy právo na náhradu nákladů řízení za toto zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Jejich náklady řízení tvoří jednak zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 8 000 Kč (včetně poplatku za návrh na odkladný účinek žaloby, kterému soud usnesením ze dne 3. 11. 2014, č. j. 9 A 332/2014-73, vyhověl) a jednak odměna zástupci za dvakrát dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby). Vzhledem k tomu, že se u žalobců jednalo společné úkony, náleží jim podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu mimosmluvní odměna snížená o 20 %, tedy celkem částka 9 920 Kč. K tomu je třeba připočítat náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč, tedy 600 Kč, podle § 13 advokátního tarifu. K částce 10 520 Kč je nutno připočíst DPH ve výši 21 %. Žalobcům ad a) a b) tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 20 729 Kč k rukám jejich zástupce.

Náklady žalobce ad c) tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna zástupci za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) a související náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle citované vyhlášky č. 177/1996 Sb., plus DPH ve výši 21 %. Žalobci tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 11 228 Kč k rukám jeho zástupce. Soud dospěl k závěru, že byť je žalobcem městská část, přesto jí přísluší náhrada nákladů řízení, neboť předmět řízení nespadá do běžné činnosti žalobce jako městské části. U malé městské části, kterou Praha-Troja je, nelze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá práva a zájmy v této věci, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů. Je také nutno vzít v potaz, že městská část zde vystupovala v rámci své samostatné působnosti jako hájící svá subjektivní veřejná práva a nevystupovala v přenesené působnosti či ve vrchnostenském postavení.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 8. února 2018

JUDr. Karla Cháberová, v.r.

předsedkyně senátu