



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jiřího Lifky a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobkyně: **STUDENT AGENCY, k. s.**, IČ: 253 17 075, sídlem náměstí Svobody 86/17, 602 00 Brno, zastoupena Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 565/33, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 31. 10. 2013, č. j. 34/2013-510-RK/3,

**t a k t o :**

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí ministra dopravy ze dne 31. 10. 2013, č. j. 34/2013-510-RK/3, jímž byl jako nepřipustný zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 29. 4. 2013, č. j. 294/2013-120-STSP/2. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla povolena uzavírka dálnice D1 za účelem prováděné akce „D1 Modernizace – úsek 14, EXIT 104 Větrný Jeníkov – EXIT 112 Jihlava“.

Žalobkyně předně vymezila jako principiální žalobní bod námitky týkající se závěru žalovaného, že žalobkyni v řízení o omezení obecného užívání pozemní komunikace podle § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pozemních komunikacích“), nesvědčí postavení účastníka řízení, k podání rozkladu tak vůbec nebyla procesně legitimována.

Podle žalobkyně zákon o pozemních komunikacích stanoví pouze, s kým ministerstvo žádost o uzavírku projedná (ust. § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) a komu se rozhodnutí oznamuje (dle ust. § 24 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích se rozhodnutí oznamuje mj. dopravcům v linkové osobní dopravě, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je tato doprava provozována a jsou-li silničnímu správnímu úřadu tyto dopravci známi). Žalobkyně se proto domáhá účastenství v řízení podle obecné úpravy účastenství dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) obsažení v jeho ust. § 27 odst. 2.

Dotčenost ve svých právech spatřuje v tom, že zhoršená průjezdnost dálnice D1 jí podstatně omezí či ztíží provozování linkové osobní dopravy. Vlivem uzavírky dojde ke zvýšení nákladů na provoz, ke zvýšení spotřeby pohonných hmot, ke zvýšenému opotřebení vozidel a zejména k prodloužení přepravních časů, což nepochybně způsobí odliv zájemců o přepravu. To vše bude mít velmi nepříznivý dopad do majetkové sféry žalobkyně a podstatně ohrozí její podnikání, čímž je přímo dotčeno právo žalobkyně podnikat. Podle žalobkyně jsou dotčeny i její povinnosti, neboť z jejího postavení dopravce v linkové osobní dopravě jí plynou i příslušné povinnosti.

Podle žalobkyně se žalovaný touto argumentací v napadeném rozhodnutí zabýval pouze v obecné rovině, bez zohlednění konkrétních okolností předmětné věci. Žalovaný dovodil, že provozovatelé linkové dopravy obecně, a tudíž ani žalobkyně, nemohou mít postavení účastníka řízení ve správním řízení o uzavírci dálnice. Konkrétními argumenty žalobkyně ohledně dotčení jejích práv a povinností se žalovaný již nezabýval. Žalovaný svou argumentaci staví na tom, že okruh účastníků řízení o uzavírci vymezuje ust. § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle žalobkyně však ust. § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích zakotvuje pouze to, s kým příslušný silniční správní úřad žádost projedná. Žalovaný podle žalobkyně nepřipustně zaměňuje svoji povinnost žádost projednat se zákonem určenými subjekty za zákonné vymezení okruhu účastníků řízení. Institut „projednání“ používá zákon o pozemních komunikacích i u jiných správních řízení a správních úkonů, přičemž toto předchází projednání plní funkci odborné poradní participace na veřejnoprávním rozhodování. Žalobkyně poukazuje v tomto kontextu na povinnost projednání žádosti vlastníka účelové komunikace o omezení veřejného přístupu dle ust. § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích s Policií ČR, určení hranice souvislého zastavění dle ust. § 8 odst. 2 s obcí, smluvního převodu výkonu některých práv a povinností státu dle ust. § 9 odst. 3 s Ministerstvem financí, povolení umístění pevné překážky dle ust. § 29 odst. 2 s vlastníkem dotčené pozemní komunikace, a další. V žádném z těchto případů, a tedy ani v případě postupu dle ust. § 24 odst. 2, nelze institut „projednání“ vykládat jako speciální vymezení okruhu účastníků správního řízení, který by vylučoval obecnou úpravu účastenství podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu.

Podle žalobkyně zákon o pozemních komunikacích nevylučuje pro řízení o uzavírkách použití žádného z ustanovení správního řádu, takže správní řád zde v plném rozsahu platí jako lex generalis. Dílčí výluku správního řádu obsahovalo do 1. 9. 2012 ust. § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jež stanovilo, že „pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení. Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 25 odst. 8, 9, 10 a 11 a § 31 odst. 6 a 7.“ Novelou zákona o pozemních komunikacích č. 196/2012 Sb. byla tato dílčí výluka od 1. 9. 2012 z ust. § 44 vypuštěna, takže tím spíše nyní platí, že pokud zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízeních podle tohoto zákona podle správního řádu, což v plném rozsahu platí i pro vymezení účastníků správních řízení, vedených podle zákona o pozemních komunikacích.

Pokud žalovaný odkazuje na oznamovací povinnost dle ust. § 24 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích, a dovozuje odtud zákonodárcův úmysl vyloučit účastenství těch subjektů, jimž je povolení uzavírky ex lege oznamováno, podle žalobkyně je z výčtu subjektů podle § 24 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích zjevné, že oznamovací povinnost směřuje primárně k zajištění plynulého chodu dopravy, k zajištění veřejného pořádku, resp. k efektivnímu zajištění plnění veřejnoprávních povinností příslušných subjektů. Žalovaný zastává názor, že pokud by dopravci v linkové osobní dopravě byli účastníky řízení,

oznamoval by jim silniční správní úřad rozhodnutí podle ustanovení § 72 správního řádu a nebylo by třeba zakotvení zvláštní oznamovací povinnosti dle ust. § 24 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný však při tomto výkladu podle žalobkyně opominul dvě významné okolnosti. Jednak ust. § 24 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích zdůrazňuje potřebu co nejrychlejšího oznámení (viz formulace „neprodleně“) z důvodu zajištění plynulého chodu dopravy a veřejného pořádku, přičemž „běžné“ oznamování rozhodnutí dle § 72 správního řádu by tento požadavek nemuselo splňovat. Především však úprava oznamování ust. § 24 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích zahrnuje souhrnně všechny instituce a osoby, jimž má být rozhodnutí o příslušné uzavírce doručeno. To v žádném případě nevylučuje, že mezi těmito osobami (dopravci) jsou v konkrétním případě i účastníci řízení o povolení uzavírky.

Žalovaný se podle žalobkyně nijak nevyjádřil k námitce, která odkazovala na informaci zveřejněnou na oficiálním portálu veřejné správy, kde je u životní situace „Uzavírka pozemní komunikace“ pod bodem 14. uvedeno, že v řízení o uzavírce je vhodné doložit rovněž vyjádření dopravce linkové osobní dopravy.

Žalovaný dále v napadeném rozhodnutí uvedl, že nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, že vydáním rozhodnutí o uzavírce dochází k zásahu do jejího práva na podnikání, „neboť podle článku 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod může být právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost omezeno za podmínek stanovených zákonem“ a „nebyla-li uzavírka povolena v rozporu se zákonem, nelze takové rozhodnutí považovat za zásah do ústavně zaručeného práva podnikat“. Tuto argumentaci považuje žalobkyně za nesprávnou. Právo na podnikání může být sice za podmínek stanovených zákonem omezeno, a to v případě provozovatelů linkové osobní dopravy mimo jiné právě rozhodnutím o povolení uzavírky pozemní komunikace, na které linkovou dopravu provozují. To však neznamená, že provozovatelé, jejichž právo je tímto způsobem omezeno, nejsou takovýmto omezením ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu, ve svém právu na svobodné podnikání přímo dotčeni; logický závěr je právě opačný, tedy že tito provozovatelé ve svém právu na podnikání přímo dotčeni jsou.

V rámci tohoto žalobního bodu žalobkyně též namítla, že žalovaný nevypořádal všechny námitky ohledně dotčení jejích práv a povinností, zakládajících její účastenství v řízení. Žalobkyně v rozkladu konkrétně uvedla svá práva a povinnosti, kterých se předmětné povolení uzavírky D1 přímo dotýká, avšak žalovaný se touto argumentací vůbec nezabýval, neboť vycházel z právního názoru, že ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích obecně a apriorně vylučuje aplikaci ust. § 27 odst. 2 správního řádu na řízení o povolení uzavírky dálnice, a že tedy z účastenství provozovatelů linkové dopravy na příslušném úseku dálnice v takovémto řízení je paušálně vyloučeno. Žalobkyně je naproti tomu přesvědčena, že žalovaný měl otázku jejího účastenství na základě uplatněných argumentů věcně posoudit a postavení účastníka předmětného řízení jí přiznat, neboť její dotčení na právech a povinnostech je natolik významné, že splňuje podmínky podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu.

Jako další žalobní bod pak žalobkyně vymezila námitku nepřezkoumání jejích rozkladových námitek směřujících do věci samé. S ohledem na rozhodné důvody (viz dále) soud od rekapitulace obsahu těchto námitek upouští.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že podle jeho názoru je okruh účastníků řízení o povolení uzavírky a nařízení objízďky taxativně vymezen v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Žadatel o povolení uzavírky je v řízení o žádosti tzv. hlavním účastníkem.

Príslušný silniční správní úřad je povinen žádost o povolení uzavírky dále projednat s vlastníky dotčených komunikací, tj. s vlastníkem uzavírané komunikace a vlastníkem komunikace, po níž má být vedena objížďka. Taktéž projedná věc s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížďka. Tyto subjekty mají postavení účastníků řízení a silniční správní úřad s nimi jako s účastníky musí jednat. V případě, že jde o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha, je třeba věc projednat i s provozovatelem dráhy, který má pak rovněž postavení účastníka řízení. Zákon o pozemních komunikacích ve vztahu k ustanovení § 27 odst. 1 a odst. 2 správního řádu vymezuje okruh účastníků řízení speciálně.

Žalovaný odmítá názor žalobkyně, že zaměňuje svoji povinnost žádost projednat se zákonem určenými subjekty za zákonné vymezení okruhu účastníků řízení. Povinnost projednání návrhu či žádosti ve správním řízení se v zákoně o pozemních komunikacích vyskytuje opakovaně. Je třeba důsledně odlišovat postavení a povahu subjektu, se kterým dané projednání probíhá. Ne všechny příklady projednání, které žalobkyně uvedla, dopadají na nyní posuzovaný případ. Např. určení hranice území zastavěného nebo zastavitelného není příkladem správního řízení a již vůbec ne správního řízení vedeného silničním správním úřadem, na kterém by bylo možné demonstrovat absenci vymezení účastníků řízení. Určení hranice činí stavební úřad formou přípisu. Obec nemusí podávat stanovisko ve formě souhlasu či nesouhlasu. I přes nesouhlas obce lze z pozice stavebního úřadu hranici určit, neboť věc musí být s obcí pouze projednána. V souvislosti s rozhodováním o povolení uzavírky je projednání třeba chápat jako povinnost příslušného silničního správního úřadu projednat žádost o povolení uzavírky s účastníky řízení uvedenými v ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a nepřenášet tuto povinnost na žadatele a nutit jej, aby si sám opatřil např. vyjádření uvedených účastníků. Od uvedených účastníků řízení není třeba vyžadovat souhlas, věc se s nimi projedná. I v případě jejich nesouhlasu lze uzavírku povolit a nařídit objížďku. Je ovšem důležité se s nesouhlasem řádně vypořádat v odůvodnění rozhodnutí.

Žalovaný trvá na závěru, že dopravci v linkové osobní dopravě nejsou účastníky řízení o povolení uzavírky. V opačném případě by jim silniční správní úřad oznamoval rozhodnutí o uzavírce podle ustanovení § 72 správního řádu. Tím, že jsou zařazeni ve výčtu subjektů, kterým se rozhodnutí oznamuje podle ustanovení § 24 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, tedy ve formě „na vědomí“, je kromě jiného vyjádřena vůle zákonodárce nepřiznat jim postavení účastníka řízení.

Pokud žalobkyně poukazuje na to, že podle Portálu veřejné správy je k žádosti o povolení uzavírky vhodné přiložit vyjádření dopravce linkové osobní dopravy, má tato informace má pouze doporučující charakter. Dále se vztahuje primárně k ustanovení § 39 odst. 2 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o případy, kdy si uzavírka vyžádá dočasné přemístění zastávek linkové osobní dopravy. Pak součástí žádosti o povolení uzavírky a nařízení objížďky komunikace musí být souhlas dotčeného dopravního úřadu. Dopravní úřad tedy v předstihu věc na základě žádosti projedná s dopravcem, příp. mu schválí tzv. objížďkové jízdní řády. Nicméně na základě doporučení o doložení žádosti vyjádřením dopravce v linkové osobní dopravě nelze vyvozovat postavení dopravce v osobní linkové dopravě jako účastníka řízení o povolení uzavírky.

Pokud žalobkyně argumentuje, že vydáním rozhodnutí o uzavírce dochází k zásahu do jejího práva na podnikání, resp. ve svém právu na svobodné podnikání je přímo dotčena,

považuje žalovaný argumentaci za účelovou. Zákon předpokládá, že ke ztrátám v důsledku uzavírky nebo objížděky dochází, a proto výslovně stanoví, že nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky a objížděky. Předpoklad případných ztrát a vyloučení jejich náhrad zákonem tak sám o sobě nemůže odůvodnit účastenství v řízení o povolení uzavírky. Rekonstrukce tak významné pozemní komunikace jako dálnice D1 se nadto nedotýká jen dopravců v linkové osobní dopravě, ale všech jejích uživatelů. Podle logiky žalobkyně by měl být účastníkem řízení o povolení uzavírky každý potenciální uživatel dotčené pozemní komunikace (tj. všichni dopravci veřejné osobní dopravy, nákladní dopravci, taxislužba atp.), jemuž z hlediska své povahy bude působit komplikace. To by však v konečném důsledku vedlo k absurdní situaci, kdy by o uzavírce nebylo prakticky možno vůbec efektivně a v reálném čase rozhodnout.

S ohledem na skutečnost, že předmětem žaloby jsou námitky směřující výlučně do aplikace právní normy, přičemž argumentace účastníků je shodná s argumentací uplatněnou již v rozkladu žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a v napadeném rozhodnutí, soud upouští od rekapitulace obsahu správního spisu a napadeného rozhodnutí.

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobcích bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále s.ř.s.), vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Za podmínek ustanovení § 51 s. ř. s. rozhodl ve věci bez jednání. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.

Podle § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížděka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížděky.

Podle § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích o uzavírce a objížděce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná

- a) s vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, a s vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objížděka,
- b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížděka,
- c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha.

Podle § 24 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích příslušný silniční správní úřad rozhodnutí neprodleně oznámí

- a) příslušným okresním orgánům požární ochrany,
- b) příslušným okresním orgánům zdravotní služby,
- c) dopravcům v linkové osobní dopravě, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je tato doprava provozována a jsou-li silničnímu správnímu úřadu tyto dopravci známi,
- d) všem silničním správním úřadům, které povolují přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů, jde-li o uzavírku pozemní komunikace používané k tomuto druhu přepravy,
- e) Ministerstvu vnitra, jde-li o dálnice nebo rychlostní silnice, v ostatních případech příslušnému orgánu Policie České republiky,
- f) provozovateli systému elektronického mýtného, jde-li o zpoplatněné pozemní komunikace.

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jsou účastníky řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Podle odst. 3 cit. ustanovení jsou pak účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

Podstata sporu tkví v posouzení právní otázky, zda a do jaké míry se uplatní v případě rozhodování o omezení obecného užívání pozemní komunikace podle § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích obecná úprava správního řádu o účastenství, zejména pak ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu o vedlejších účastnících či § 27 odst. 3 správního řádu o účastnících vymezených zvláštním zákonem.

Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu zakotvuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že se správní řád použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. V praxi pak mohou nastat různé podoby vztahu mezi obecnou a zvláštní právní úpravou podle toho, zda ustanovení zvláštního zákona nahrazuje ustanovení obecného (subsidiárního) zákona, v našem případě správního řádu, jiným ustanovením zcela nebo pouze částečně, popř. zda zvláštní zákon svou samostatnou procesní úpravou nenahrazuje správní řád úplně. Zda se jedná o plné či podpůrné použití správního řádu, je pak též závislé i na tom, zda je posuzován vztah dvou právních předpisů jako celku nebo jeho jednotlivých částí, paragrafů či ustanovení jednotlivých paragrafů. Z pohledu jednotlivých paragrafů či ustanovení jednotlivých paragrafů je možné zpravidla hovořit o vyloučení správního řádu z důvodu speciality, pokud je nějaký procesní institut zvláštním předpisem upraven natolik komplexně a „odvětvově specificky“, že pro uplatnění obecné úpravy již není místa. Toto obecné pravidlo subsidiární aplikace správního řádu je třeba použít i pro úpravu účastenství v řízení a ve světle tohoto pravidla číst zejména ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu.

Jestliže jsou podle § 27 odst. 3 správního řádu účastníky řízení i osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon, v úvahu přicházejí v podstatě dvě možnosti. Za prvé může zvláštní zákon vymezit okruh účastníků řízení komplexně a taxativně. V takovém případě platí vymezení účastníků řízení ve zvláštním zákoně a vymezení účastníků řízení uvedené ve správním řádu se nepoužije. Druhou možností vymezení účastníků řízení ve zvláštním zákoně je, že zvláštní zákon kromě toho, že platí vymezení účastníků řízení podle správního řádu, přiznává postavení účastníka řízení i další osobě, tedy takové osobě, která by pouze na základě správního řádu účastníkem řízení nebyla.

Podstatou sporné otázky tedy v konečném důsledku je, zda ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích představuje takovou komplexní úpravu procesního institutu, která aplikaci obecných ustanovení správního řádu o účastenství vylučuje, nebo zda jde o ustanovení, jež obecnou úpravu pouze doplňuje, či zda o úpravu daného institutu vůbec nejde a na otázky účastenství se aplikuje pouze obecné pravidlo správního řádu.

Žalobkyni je třeba přisvědčit v tom, že ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích pojem účastníka řízení neužívá a zdánlivě tak s otázkou účastenství nemá nic do činění.

Jak ovšem dovozuje jak literatura, tak judikatura Nejvyššího správního soudu, ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích i přesto, že pojem účastníka řízení neobsahuje, okruh účastníků řízení o omezení obecného užívání pozemní komunikace vymezuje. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 264/2015-46, „...[u]stanovení § 24 je systematicky zařazeno v části šesté zákona o pozemních komunikacích nazvané Užívání pozemních komunikací. Tato část zjednodušeně řečeno upravuje různé režimy či typy užívání pozemních komunikací (obecné, zvláštní, bezplatné, úplatné). Zákonodárce tam, kde to považoval za vhodné, upravit též okruh osob, se kterými správní orgán věc „projedná“, tedy povede řízení. ... Smyslem § 24 odst. 1 je upravit možnost omezení obecného užívání pozemních komunikací a reagovat na situace, kdy vznikne taková potřeba. Ta může vzniknout jak v důsledku velkého rozsahu zvláštního užívání (např. stavebními pracemi na přilehlé nemovitosti, jejichž provádění vyžaduje zábor pozemní komunikace vyvolávající zúžení či neprůjezdnost jízdního pruhu), tak i v důsledku jiných činností nebo událostí (údržba pozemní komunikace, obnova vodorovného dopravního značení, havárie, sesuv půdy atd. – srov. k tomu Černínová, M. – Černín, K. – Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2015, § 24, bod 4). ... Povinnost konat vše pro to, aby mohly být komunikace plně využity ke svému účelu, mají především vlastníci komunikací (např. povinnosti vlastníků komunikací podle § 9 odst. 3 nebo § 27 odst. 2) a silniční správní úřady (ukládání opatření k nápravě a sankci). ... Řízení o povolení uzavírky je zahájeno dnem podání žádosti. Žádost může podat osoba, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce.... Jak k tomu uvádí komentářová literatura, silniční správní úřad následně „přizve jako účastníky řízení vlastníka uzavřené pozemní komunikace, vlastníka (vlastníky) pozemních komunikací na plánované objízdné trase, obce, jejichž zastavěné území je dotčeno uzavírkou nebo objížděnou a provozovatele dráhy. Tito mají práva vedlejších účastníků ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu a silniční správní úřad s nimi musí rozsah a předmět uzavírky projednat, tzn. oznámit jim, že bylo zahájeno řízení, dát jim možnost se k věci vyjádřit (§ 36 odst. 3 správního řádu), eventuálně je předvolat k ústnímu jednání (§ 59 správního řádu) a doručit jim rozhodnutí, proti němuž se mohou odvolat“ (viz cit. komentář, § 24, bod 9). ... Z cit. ustanovení jasně vyplývá, že účastníky řízení nejsou žádné jiné osoby. Tento závěr nelze rozšiřovat ve světle úpravy správního řádu o účastenství v řízení tak, jak se mylně domnívá stěžovatelka. Lze si ostatně jen stěží představit, že by nezákonnost uzavírky mohl napadnout kterýkoliv, byť i jen náhodný uživatel uzavřené komunikace. Úprava v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je ve vztahu ke správnímu řádu úpravou speciální a správní řád se proto v tomto konkrétním případě podpůrně nepoužije“.

Městský soud v Praze se nemá důvodu od vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu odchýlovat, a to ani při zohlednění argumentace žalobkyně.

Jádro argumentace žalobkyně spočívá v tom, že podle jejího názoru je pro uplatnění pravidla účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu zapotřebí zkoumat konkrétní míru dotčení práv. Vzhledem k tomu, že provozovatel linkové osobní dopravy je povinen provozovat linku vymezenou v licenci, je zřejmé, že pokud bude uzavírkou dotčena pozemní komunikace, po níž vede trasa linky, bude rozhodnutím o uzavírce dotčen ve svých právech a povinnostech. U jiných uživatelů komunikace podle žalobkyně tento nutný vztah dotčení

není dán. S takovou argumentací nelze souhlasit. Jak vyplývá z výše citovaného ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, účastenství v řízení zakládá osobám, jež mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Rozlišujícím kritériem není ani intenzita dotčení, ani míra pravděpodobnosti dotčení. Z hlediska uplatnění dispozice ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu není nijak rozhodné, že žalobkyně „nutně musí být“ ve svých právech a povinnostech rozhodnutím o omezení práva obecného užívání dotčena. Ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu jako jediné kritérium pro účastenství v řízení stanoví samotnou potencialitu dotčení v právech či povinnostech bez dalšího. Je-li omezení podle § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích omezením obecného užívání pozemní komunikace, jež svědčí ve své potencialitě všem, pak by skutečně aplikace ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu nutně musela mít za následek až absurdní situaci, kdy by účastníkem řízení o stanovení uzavírky či objíždky byli všichni potenciální uživatelé dotčené pozemní komunikace. V tomto ohledu tedy byla argumentace žalovaného zcela případná a nelze přehlédnout, že k těmto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku.

Jako podpůrný argument lze rovněž uvést, že pokud by byl akceptován výklad žalobkyně – tedy že se v řízení podle § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích uplatní obecné pravidlo o vedlejších účastnících podle § 27 odst. 2 správního řádu, postrádala by úprava obsažená v ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích jakéhokoliv smyslu. Nelze totiž přehlédnout, že okruh subjektů vymezených v ustanovení § 24 odst. 2 písm. a) – c) zákona o pozemních komunikacích, s nimiž silniční správní úřad žádost o uzavírku či objíždku „projedná“ (tedy vlastník pozemní komunikace, která má být uzavřena, vlastník pozemní komunikace, po níž má být vedena objíždka, obec, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objíždka, provozovatel dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha), tvoří subjekty, jimž by svědčilo i právo účastenství řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Jde totiž o subjekty, jež jsou nepochybně dotčeny rozhodnutím ve svých právech (právo vlastnické k pozemní komunikaci či dráze, resp. právo na samosprávu). Byly-li by tyto subjekty účastníky dle obecné úpravy správního řádu, je otázkou, v čem by mělo spočívat ono zvláštní právo na projednání uzavírky či objíždky, jež by jim nad rámec práv účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu plynulo z ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Se žalovaným lze souhlasit i v tom, že pro závěr, že ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích představuje vymezení okruhu účastníků řízení podle § 24 odst. 1 téhož zákona, svědčí i úprava oznamování rozhodnutí podle § 24 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích. Ustanovení § 24 odst. 5 vymezuje okruh subjektů, jimž je rozhodnutí o omezení obecného užívání pozemní komunikace oznamováno. Bylo by vskutku zcela zbytečné, aby toto ustanovení duplicitně stanovilo povinnost oznamovat rozhodnutí i účastníkům řízení. Signifikantní též je, že výčet subjektů podle § 24 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích neobsahuje subjekty vymezené v ustanovení § 24 odst. 2 téhož zákona, a to včetně žadatele o omezení, tedy hlavního účastníka řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Neplatí tedy rozhodně argument žalobkyně, že ustanovení § 24 odst. 5 vymezuje **všechny** subjekty, jimž má být rozhodnutí oznamováno, z nichž některé zároveň mohou být účastníky. Jediný logický výklad tohoto ustanovení tedy je, že právě proto, že vyvstává potřeba, aby s obsahem rozhodnutí byly seznámeny i další subjekty, jež nejsou účastníky řízení o omezení práva obecného užívání pozemní komunikace objíždkou či uzavírkou, zákon o pozemních komunikacích vymezuje ve vztahu k těmto subjektům povinnost silničního správního úřadu oznámit jim rozhodnutí.

Pokud jde o námitku žalobkyně, že se žalovaný nezabýval všemi dílčími argumenty žalobkyně, je třeba poukázat na to, že na újmu přezkoumatelnosti není, pokud se správní orgán nevypořádá s každou jednotlivou dílčí námitkou uplatněnou v podání. Pokud argumentace správního orgánu tvoří ucelený logicky provázaný systém, který dílčí námitky uplatněné účastníkem řízení z povahy věci vylučuje, není zapotřebí, aby na každou dílčí námitku správní orgán výslovně reagoval. Taková situace byla v nyní posuzovaném případě splněna. Pokud žalovaný vyšel z toho, že ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích představuje zvláštní úpravu k ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž tento závěr byl opřen o logicky ucelenou konzistentní argumentaci, pak byly eo ipso vyloučeny ty části argumentace žalobkyně, jež směřovaly k naplnění definičních znaků účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu. Již vůbec pak nebylo povinností žalovaného vypořádávat námitky žalobkyně, jež směřovaly do věci samé, tedy námitky vůči zákonnosti rozhodnutí o uzavírcce.

Soud proto shledal žalobu nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.

Výrok o nákladech řízení mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly. Pokud jde o zúčastněné osoby, těm podle § 60 odst. 5 s. ř. s. přísluší právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Žádnou takovou povinnost však soud osobám zúčastněným neuložil.

**P o u č e n í :** 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 8. srpna 2017

**JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková