



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **Dopravní společnost Zlín-Otrokovice s.r.o.**
sídlem Podvesná XVII/3833, Zlín
zastoupena advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčková 502/42, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2018, č. j. 121/2018-120-STSP/3

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2018, č. j. 121/2018-120-STSP/3, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „dopravní úřad“), rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č. j. KUZZL56315/2018, povolil organizátorovi akce „13. Truck sraz Zlín 2018“ dle § 25 odst. 6 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích zvláštní užívání silnic I/49 a I/49A z důvodu pořádání dvou vyjížděk spanilé jízdy ve dnech 17. a 18. 8. 2018, v němž stanovil podmínky zvláštního užívání. Učinil tak na základě souhlasu vlastníka dotčených pozemních komunikací a souhlasu Police ČR. Účastníkem řízení byl žadatel – organizátor akce a Ředitelství silnic a dálnic jako majetkový správce silnice.
2. Dne 15. 8. 2018 bylo dopravnímu úřadu doručeno podání, kterým žalobkyně prohlásila, že je účastníkem tohoto řízení a v této souvislosti zároveň podala do rozhodnutí dopravního úřadu odvolání.
3. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl jako nepřípustné, neboť shledal, že bylo podáno osobou, která nebyla dopravním úřadem zařazena mezi účastníky řízení, a proto jí nesvědčí právo jej podat.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně v podané žalobě namítla, že se jako provozovatelka veřejné dopravy a MHD v místech, kterých se týkalo zvláštní užívání, cítila přímo dotčena na svých právech ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), spočívajícím v zasažení práva na nerušené podnikání a na výkon veřejné služby zajištění provozu MHD, neboť plánovaná akce ruší plynulost provozu. Žalobkyně pobírá dotace odvislé od počtu přepravovaných osob, ten se v důsledku akce může snížit a může dojít až k vyvolání řízení o rozpočtové nekázni.
5. Dále poukázala, že stačí pouhá možnost přímého dotčení, tedy i když jí rozhodnutím žádná práva a povinnosti nevznikají, může i tak mít přímý vliv (pozitivní nebo negativní) na výkon jejích práv či povinností. Podstatný je tedy hmotněprávní poměr k věci, přičemž správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků v průběhu celého řízení, nikoliv jen tak, že na počátku někomu přizná postavení účastníka. Postačuje tedy pouhý potencionální předpoklad, že může být dotčen na svých právech či povinnostech, přitom postavení účastníka má do doby než se prokáže opak.
6. Žalobkyně upozornila na hrozbu narušení provozu MHD, zejména trolejbusové dopravy, zpoždění a nenavazování dalších spojů. Vycházela při tom z neblahých zkušeností z předchozích ročníků, kdy došlo k omezení průjezdu trolejbusů, uzavření křižovatek a k preferenci průjezdu „spanilé jízdy“. V minulosti vznášela podmínku, že nebude přerušen provoz trolejbusové dopravy, což nebylo dodrženo, dotčení na jejích právech je tak evidentní. Žádostí o zvláštní užívání pořadatel obchází zákon, neboť fakticky dochází k uzavírce, pro kterou je třeba povolení dle § 24 zákona o pozemních komunikacích, dle něhož by žalobkyně byla účastníkem řízení. Žádost je každoročně podána těsně před konáním akce a žalobkyně nemá možnost jak chránit svá práva. Je dotčeno její právo provozovat MHD bezpečně a plynule, což je nepochybně i veřejným zájmem, který má mít přednost před soukromým zájmem pořadatele akce.

7. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné, jelikož se žalovaný nijak nevypořádal s argumentací obsaženou v odvolání. Jediným odůvodněním nepřípustnosti odvolání bylo, že nebylo podáno účastníkem řízení. Rozhodnutí neobsahuje úvahy při hodnocení námitek a odvolacích důvodů, neboť žalovaný ani tyto úvahy neučinil, vůbec se jimi nezabýval. Žalobkyně přitom nebrojila proti rozhodnutí samému, chtěla dosáhnout účastenství v řízení a v rámci něho uplatňovat připomínky k zvláštnímu užívání komunikace (zajištění provozu MHD – veřejného zájmu obyvatel).
8. Úkolem správního orgánu je provést test proporcionality, jelikož dochází ke střetu veřejného práva a soukromého zájmu. Daná věc má významný judikatorní přesah do budoucna, co se týče vymezení účastenství ve věcech, kde je výrazně dotčen veřejný zájem. Dle žalobce nelze vytýkanou vadu zhojit v odvolacím řízení, proto požaduje kromě zrušení napadeného rozhodnutí též zrušit rozhodnutí dopravního úřadu.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že postupoval v souladu s § 92 odst. 1 s. ř., přičemž zkoumal jen to, zda žalobkyně byla či nebyla účastníkem řízení a nikoliv to, zda jím měl být. Odvoláním se proto zabýval jako podnětem k provedení přezkumného řízení, přičemž neshledal důvody pro jeho provedení a vypořádal námitky žalobkyně stran jejího postavení ve správním řízení. Tím přispěl k dodržení zásady legitimního očekávání, neboť postupoval stejně jako v jiné totožné věci. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou.
11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
12. Mezi účastníky řízení je sporné, zda žalobkyně měla být účastníkem řízení o povolení zvláštního užívání silnice, o které žádal organizátor akce „13. Truck sraz Zlín 2018“.
13. Podle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 a odstavce 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad (odstavec 1). Silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezbavuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace (odstavec 2).

14. Podle § 25 odst. 6 písm. e) zákona o pozemních komunikacích zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.
15. Podle odst. 13 téhož ustanovení prováděcí předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení zvláštního užívání dálnice, silnice a místní komunikace a náležitosti rozhodnutí v této věci. Tímto předpisem je vyhláška č. 104/1997 Sb., a sice ustanovení § 40 odst. 5 a 10.
16. Zákon o silniční dopravě neobsahuje u zvláštního užívání speciální úpravu účastenství ve správních řízeních vedených podle tohoto předpisu. V projednávané věci je proto pro posouzení účastenství aplikovatelný správní řád jako obecný právní předpis. Podle § 27 s. ř. se rozlišují tři skupiny účastníků řízení, a to účastníci řízení ve věci, neboli účastníci přímí či hlavní (viz § 27 odst. 1), dále dotčení účastníci řízení nebo též účastníci nepřímí či vedlejší (§ 27 odst. 2), pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech, a nakonec účastníci řízení, jimž toto postavení přiznávají zvláštní zákony (§ 27 odst. 3).
17. Dopravní úřad v rozhodnutí pojmul jako tzv. hlavního účastníka řízení žadatele (organizátora akce) a jako vedlejšího účastníka Ředitelství silnic a dálnic (majetkového správce silnice). Žalovaný opírá se o rozhodnutí dopravního úřadu, aniž by zkoumal cokoli dalšího, nepřipustil, že by účastníkem mohla být ještě další odlišná osoba.
18. Postavení účastníka správního řízení, ovšem nelze dovozovat jen z toho, zda s ním bylo ve správním řízení jako s jeho účastníkem jednáno, či nikoli. Kdo je účastníkem (kromě vymezení účastníků přímo předpisy), určuje hmotněprávní poměr k věci. To přitom neznamená, že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení (viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001-91, publ. pod č. 683/2005 Sb. NSS). Účastníkem správního řízení tedy je i osoba, se kterou jako s účastníkem řízení jednáno nebylo, ač s ní jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. K účastenství v řízení ve smyslu § 27 odst. 2 s. ř. zpravidla postačí pouze tvrzení skutečností dokládajících dotčení na právech či povinnostech. Podmínkou účastenství přitom není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Relevantní tedy je hypotetická možnost dotčení na jakýchkoli právech nebo povinnostech osob, tedy i na právech nebo povinnostech soukromoprávních (viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-35). Jinými slovy skutečnost, že k přímému dotčení práv nebo povinností dotčené osoby v průběhu řízení nakonec nedorazí, nemá z hlediska jejího účastenství žádný význam. Podstatná je samotná možnost přímého dotčení, a je povinností správního orgánu, aby se tímto k tvrzení (námitce) dotčené osoby zabýval.
19. Vzhledem k uvedenému shledal krajský soud v postupu žalovaného pochybení, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí účastenství žalobkyně a priori odmítl, aniž by se zabýval možností přímého dotčení práv žalobkyně a aniž by se vypořádal s rozhodnými skutečnostmi. Svůj závěr žalovaný vystavěl pouze na tom, že dopravní úřad nezahrnul žalobkyni mezi účastníky řízení. Obecně je takové zdůvodnění přílehlavé a správné v případě, že by dopravní úřad o účastenství žalobkyně rozhodl ve smyslu § 28 odst. 1 s. ř.

v průběhu řízení. Pravomocným rozhodnutím o účastenství je totiž jakýkoliv správní orgán vázán (§ 73 odst. 2 s. ř.). V takovém případě je možnost osoby, o které bylo pravomocně rozhodnuto, že není účastníkem řízení, podávat následně odvolání proti dalším rozhodnutím vydaným v tomto správním řízení, vyloučena. Podání odvolání takovou osobou pak nutně vede k zamítnutí pro nepřípustnost dle § 92 odst. 1 s. ř. V dané věci však dopravní úřad žádné rozhodnutí o tom, zda žalobkyně je, či není účastníkem řízení, nevydal. Neměl k tomu ani důvod, v průběhu řízení před ním žalobkyně požadavek být účastníkem nevznesla. Ten vyjádřila až v podání ze dne 15. 8. 2018, které z procesní opatrnosti spojila s odvoláním. Dle závěrů Nejvyššího správního soudu vyjádřených v rozsudku ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, publ. pod č. 3288/2015 Sb. NSS totiž nemůže úřad vydat usnesení o účastenství dle § 28 odst. 1 s. ř., kromě zákonem předvídaných výjimek, jelikož došlo k vydání rozhodnutí o věci samé. V této situaci se opomenutý účastník (žalobkyně) může bránit právě zejména podáním odvolání. Odvolací orgán je přitom povinen uplatněnou námitku účastenství řešit jako prvořadou, a to tak, že pokud je oprávněná, a odvolání podal ten, kdo měl být účastníkem řízení, odvolání účastníka projedná a rozhodne ve věci samé (zpravidla rozhodnutí pro tuto vadu zruší). Dojde-li k závěru, že odvolání podala osoba, která účastníkem řízení není, ač to tvrdí, odvolání zamítne jako nepřípustné. Při takovém rozhodnutí hraje uvážení odvolacího správního orgánu o účastenství významnou roli. Proto nestačí takové uvážení jen provést, ale musí být kladen důraz na řádné odůvodnění tohoto uvážení v rozhodnutí, kterým se odvolání pro nepřípustnost zamítá.

20. Žalovaný je tedy povinen si otázku účastenství posoudit jako otázku předběžnou a své úvahy řádně zdůvodnit. Je jeho povinností se námitkami účastníka vztahujícími se k účastenství zabývat, tedy zkoumat možnost přímého dotčení jeho práv a zdůvodnit závěry, k nimž došel, zda možnost dotčení shledal či neshledal. Z obsahu rozhodnutí žalovaného je přitom zřejmé, že žalovaný zamítl odvolání žalobkyně s jediným zdůvodněním, že žalobkyně nebyla dopravním úřadem zahrnuta mezi účastníky. V odůvodnění tak zcela absentuje jakékoli posouzení možnosti přímého dotčení práv žalobkyně, jakož i vyjádření k jejím námitkám. Obecně je správní orgán povinen se v rozhodnutí vypořádat se všemi odvolatelem uplatněnými okolnostmi a srozumitelným způsobem uvést, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Nesplňuje-li rozhodnutí tyto požadavky, je zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Právě rozhodnutí žalovaného tyto požadavky nesplňuje. Neobsahuje vůbec vymezení úvah žalovaného o tom, že není dána ani hypotetická možnost přímého dotčení práv (namítaný zásah do plynulosti a bezpečnosti dopravy, a tím i do podnikání žalobkyně – provozování veřejné dopravy a MHD). Žalovaný nijak nezdůvodnil, proč by žalobkyně vydaným rozhodnutím nemohla být přímo dotčena na svých právech. Napadené rozhodnutí zcela postrádá argumentaci žalovaného ve prospěch závěru o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení, tedy ve prospěch zamítnutí odvolání pro nepřípustnost. Vzhledem k tomu, že se žalovaný omezil pouze na skutečnost, kdo byl účastníky v řízení před dopravním úřadem a možným účastenstvím se jinak vůbec nezabýval (proto se ani k námitkám žalobkyně nikterak nevyjádřil), je jeho rozhodnutí o nepřípustnosti podaného odvolání nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2007, č. j. 5 As 33/2007-69). V tomto ohledu se

tedy krajský soud ztotožnil s námitkami žalobkyně, že rozhodnutí žalovaného je nutno pokládat za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

21. Vzhledem k tomu, že krajský soud shledal nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, jež je vadou natolik závažnou, pro kterou musí být rozhodnutí žalovaného zrušeno, nezabýval se pro nadbytečnost dalšími dílčími námitkami žalobkyně (obsaženými v podané žalobě) směřujícími do účastenství jako takového. Žalovaný se k námitkám žalobkyně spočívajícím v tvrzení o dotčení na právech nevyjádřil, krajský soud tak neměl možnost přezkoumat názor žalovaného ohledně tvrzeného dotčení práv žalobkyně. Hodnocení této otázky soudem by proto nyní bylo předčasné. Posouzení, zda žalobkyni náleželo postavení účastníka řízení o zvláštním užívání silnice v dané věci bude na žalovaném, který předmětnou otázku zváží na podkladě konkrétních odvolacích námitek a své úvahy zdůvodní.

V. Závěr a náklady řízení

22. Na základě výše uvedených skutečností a úvah shledal krajský soud žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného dle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost zrušil. Učinil tak v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání.
23. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude úkolem žalovaného odstranit vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění (zabývat se možným přímým dotčením práv žalobkyně).
24. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 6 800 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta JUDr. Radka Ondruše, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé – podání žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 1 428 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku ve výši 11 228 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. února 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu