



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **AK Profil, s. r. o.**, se sídlem U Zdravotního střediska 129, Senohraby, zast. Mgr. Karlem Kadlecem, advokátem se sídlem Vojtěšská 232/15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. A. Ch.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2013, sp. zn. SZ_170406/2011/KUSK, čj. 170406/2011/KUSK-DOP/HOL, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2015, čj. 46 A 42/2013-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou sporu a předmětem řízení v projednávané věci je otázka, zda měla a mohla být žalobkyně účastníkem řízení o úplném uzavření veřejně přístupné účelové komunikace podle § 24 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[2] Z vyjádření stran sporu a z předloženého správního spisu vyplývá, že obecný úřad Karlík (silniční úřad) vydal dne 3. 8. 2011 rozhodnutí, kterým povolil úplnou uzavírku

veřejně přístupné účelové komunikace v ulici Pod Skálou v obci Karlík po celé délce přiléhající k pozemku parc. č. 1547 a pozemku parc. č. 1592 ve svém katastrálním území. Důvodem byl technický stav komunikace, který neumožňuje vjezd motorových vozidel na dobu „od 3. 8. 2011 po dobu, po kterou bude trvat současný technický stav znemožňující vjezd všech motorových vozidel“. Žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení jsou vlastníky pozemků parc. č. 1610/1, 1610/2 a 1611, resp. rodinného domu č. p. X, které bezprostředně s pozemní komunikací sousedí. Pozemní komunikace je zároveň jedinou možnou příjezdovou komunikací k těmto nemovitostem. Proto podaly proti rozhodnutí silničního úřadu odvolání. Žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví pro nepřípustnost z důvodu, že bylo podáno osobami, které nejsou účastníkem řízení.

[3] Žalobkyně se obrátila se žalobou na krajský soud. Krajský soud její žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozsudku. V odůvodnění soud uvedl, že účastníky řízení o omezení obecného užívání komunikace uzavírkami a objízďkami jsou skutečně pouze osoby uvedené v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Žalobkyně není vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, ani vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objízďka. Za této situace se krajský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení, a proto bylo její odvolání nepřípustné. Tomu dle krajského soudu nebránila ani skutečnost, že silniční úřad se žalobkyní jako s účastníkem řízení jednal, neboť jde o jeden ze zákonem předvídaných způsobů, jak o účastenství v řízení rozhodnout. O námitce nicotnosti rozhodnutí silničního úřadu krajský soud uvedl, že je s ohledem na povahu a obsah napadeného rozhodnutí irelevantní. Žalovaný rozhodnutí silničního úřadu správně věcně vůbec nepřezkoumával, a nemohl se tak zabývat ani jeho případnou nicotností. To je také důvod, proč se touto námitkou nemůže zabývat ani soud.

II. Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nesouhlasila se závěry krajského soudu a podala proti jeho rozsudku včasnou kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] V první řadě stěžovatelka tvrdí, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Stěžovatelka v žalobě navrhla vyslovení nicotnosti rozhodnutí silničního úřadu. Krajský soud se ovšem v napadeném rozsudku odmítl touto otázkou zabývat. Stěžovatelka se domnívá, že krajský soud, jakož i žalovaný, byli povinni se otázkou nicotnosti zabývat z úřední povinnosti, o to víc pak k návrhům stěžovatelky. Není přitom rozhodující, zda žalovaný přezkoumává prvostupňové rozhodnutí věcně. Stejně tak soud je povinen nicotnost zjišťovat nezávisle na tom, zda se nicotností zabýval žalovaný. K samotné nicotnosti stěžovatelka uvedla, že rozhodnutí silničního úřadu nemělo být vůbec vydáno, neboť pro jeho vydání chybí zákonný podklad, a trpí takovými vadami, pro které ho nelze vůbec považovat za správné rozhodnutí. Konkrétně stanoví omezení přístupu na komunikaci na dobu neurčitou, přestože je formálně označeno jako omezení na nejkratší možnou dobu. Takové rozhodnutí je zjevně vnitřně rozporné.

[6] V druhé řadě stěžovatelka namítá nesprávnost posouzení otázky účastenství ve správním řízení. Argumentace krajského soudu metodou *ad absurdum* poukazem na případy vysokého počtu potenciálních účastníků správního řízení nemůže dle stěžovatelky vést k ústavně konformnímu výkladu právní normy; k tomu odkázala na nálezy Ústavního soudu

pokračování

uveřejněný pod č. 96/2000 Sb. V jejím případě je zde veřejné subjektivní právo spočívající v naléhavé komunikační potřebě podle rozsudku NSS, čj. 6 Ans 2/2007-128, protože dotčená komunikace pro ni představuje jediný příjezd k rodinnému domu. Podstatou argumentace, proč se stěžovatelka domnívá, že měla být účastníkem řízení, se však krajský soud podrobněji nezabýval.

[7] Konečně stěžovatelka tvrdí, že došlo k porušení jejího práva na přístup k soudu a k soudnímu přezkumu správního rozhodnutí. Uvádí, že se již dříve bránila proti předchozím pokusům silničního úřadu o omezení přístupu k této komunikaci. Silniční úřad však žádné ze zahájených řízení dosud nijak neukončil, což neumožnilo stěžovatelce domáhat se nejen instančního přezkumu v rámci správního řízení, ale ani soudního přezkumu v rámci správního soudnictví. Silniční úřad místo toho započal s povolením uzavírky podle § 24 zákona o pozemních komunikacích. Svých veřejných subjektivních práv se před soudy může stěžovatelka prý domáhat až teď, kdy žalovaný vydal první rozhodnutí o odvolání, ovšem i to je pouze procesní. Ani kdyby obec v pozici účastníka daného řízení skutečně chránila i zájmy vlastníka nemovitosti - jak uvedl krajský soud - nelze touto skutečností ospravedlnit omezení přístupu vlastníka k soudnímu přezkumu správního rozhodnutí. Veřejný zájem chráněný obcí v tomto řízení se navíc může od veřejného subjektivního práva vlastníka nemovitosti lišit. Výklad otázky, který umožňuje zásah výkonu státní moci do ústavně zaručených práv, aniž by bylo lze výkon státní moci věcně přezkoumat, dle stěžovatelky nemůže být správný. Trvá na svém názoru, že seznam osob v § 24 zákona o pozemních komunikacích není taxativním výčtem a v otázce účastenství nevylučuje použití § 27 správního řádu. Jedině tento výklad je ústavně konformní.

[8] Stěžovatelka též poukazuje na to, že nelze vyloučit ani libovůli státní moci. Jediná úřední osoba silničního úřadu, která je zároveň starostou dotčené obce a osobou jednající jménem vlastníka komunikace (obec), nemá žádná omezení, bude-li opakovaně obci povolovat uzavírky komunikace, aniž by se kdokoliv mohl domoci věcného přezkumu zákonnosti takového postupu u odvolacího orgánu nebo u soudu.

[9] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[10] Žalovaný ve vyjádření ze dne 11. 1. 2016 nejprve popřel, že dané - výlučně návrhové - správní řízení bylo zahájeno z moci úřední. Dle něj je nesporné, že obec Karlík podala dne 25. 1. 2010 žádost o omezení přístupu na účelovou komunikaci na pozemku par. č. 1605, kterou dále doplňovala dne 8. 4. 2010 a 30. 7. 2010. Dne 11. 2. 2011 obec znovu požádala o stanovení místní úpravy na veřejně přístupné účelové komunikaci.

[11] K námitce nesprávného posouzení účastenství žalovaný ve vyjádření v podstatě uvedl, že v tomto případě nelze argumentovat úpravou účastníků řízení dle stavebního zákona. Napadeným rozhodnutím byla omezena pouze doprava, nikoliv veřejný přístup. Navíc stěžovatelka má přístup k nemovitosti z druhé strany pozemku, přičemž stačí, že je zajištěno

spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků. Stěžovatelka dle žalovaného pomíjí i povinnost vlastníka komunikace zajistit bezpečný provoz na veřejně přístupné účelové komunikaci.

[12] Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl a pro případ úspěchu ve věci požádal o přiznání náhrady nákladů řízení bez jejich vyčíslení s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

[13] Dne 4. 2. 2016 obdržel zdejší soud repliku stěžovatelky. Stěžovatelka se opětovně vyjadřuje k namítané nicotnosti rozhodnutí silničního úřadu o uzavírce. Dále trvá na tom, že postavení zákona o pozemních komunikacích ve vztahu ke správnímu řádu pokud jde o úpravu účastníků řízení je stejné, jako je tomu v případě stavebního zákona ve vztahu k správnímu řádu. Dodává, že pokud by byl výklad žalovaného správný, muselo by stejné platit i ve vztahu k vymezení účastníků řízení podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. To není ve světle judikatury obhajitelné.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadou, kterou by byl povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud nejdříve stručně posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., IV.A.]. Poté se zabýval klíčovou námitkou stěžovatelky, která tvrdí, že měla být považována za účastníka řízení o uzavírce [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; IV.B.].

IV.A. Napadený rozsudek je přezkoumatelný

[16] Nepřezkoumatelnost může nastat z několika důvodů, které blíže rozebírá ustálená judikatura zdejšího soudu; podstatou této vady obecně ovšem je, že odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí neobsahuje důvody, které vedly k závěrům vyjádřeným ve výroku rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS a mnohé další).

[17] Stěžovatelka tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný proto, že krajský soud se nezabýval nicotností rozhodnutí silničního úřadu. Krajský soud vypořádal námitku nicotnosti v závěru s. 5 svého rozsudku a dále. Stručně uvedl, že tuto námitku považuje za irelevantní a vysvětlil, proč se jí nemůže zabývat. Takové odůvodnění nelze považovat za nepřezkoumatelné. Správnost posouzení této právní otázky zdejší soud hodnotí v bodě [26] níže.

[18] Rozsudek krajského soudu není ani jinak nepřezkoumatelný; krajský soud srozumitelně vyložil, proč učinil závěr, že stěžovatelka nebyla účastníkem daného správního řízení.

[19] Tato námitka je nedůvodná.

pokračování

IV.B. Stěžovatelka nebyla účastnicí řízení o uzavírce podle § 24 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích

[20] Mezi účastníky řízení není žádného sporu ohledně skutkových okolností ve věci, proto není potřeba je podrobněji opakovat. Předmětem posouzení zdejšího soudu je čistě a jen právní otázka. Podle § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *[p]rovoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objízďka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objízďky.* Odstavec 2 tohoto ustanovení, jehož výklad je předmětem sporu v tomto řízení, zní: *O uzavírce a objízďce 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 objízďka, b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objízďka, c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha.*

[21] Ustanovení § 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, upravil též okruh osob, se kterými správní orgán věc „projedná“, tedy povede řízení.

[22] Jasná úprava režimu podle § 24 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích přitom jiný výklad než ten, který schválil krajský soud, nepřipouští. 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). To se stalo i v této věci. V důsledku předchozích stavebních prací vyvstala na komunikaci potřeba její opravy, neboť již nesplňovala podmínky, které by umožňovaly bezpečný provoz na ní. 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 sankcí).

[23] Řízení o povolení uzavírky je zahájeno dnem podání žádosti. Žádost může podat osoba, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce, v tomto případě obec. 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 objízďkou 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).

[24] Je pravda, že v daném případě osoba žadatele splývá s vlastníkem pozemní komunikace, které se uzavírka týká, i s osobou podle § 24 odst. 2 písm. b). Takovéto situace ale zákon nevylučuje; naopak, vzhledem k tomu, že vlastníkem místních komunikací bývá obec (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), není tato situace nijak výjimečná. Silniční úřad (obec v přenesené působnosti) správně vedl řízení pouze s vlastníkem pozemní komunikace (obec v samostatné působnosti). 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.

[25] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v dané věci neaplikoval § 24 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelka se domáhala účastenství v řízení podle § 24 odst. 1 a 2. Předmětem sporu zde nebylo, že by snad byly porušeny povinnosti silničního správního úřadu podle § 24 odst. 4, sporné nebylo ani to, že správní orgány v souladu s rozhodnutím o uzavírce umožnily přístup k sousedním nemovitostem.

[26] Stěžovatelka dále tvrdí, že jí bylo odepřeno právo přístupu k soudu. S tímto tvrzením se zdejší soud neztotožňuje. Stěžovatelka se mohla žalobou domáhat jen přezkoumání správnosti rozhodnutí žalovaného, podle něhož vůbec nebyla účastníkem daného řízení. Tohoto přezkumu se jí dostalo, krajský soud vyslovil závěr, že účastníkem řízení podle § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích stěžovatelka vskutku nebyla. Nejvyšší správní soud tento závěr potvrdil. Protože stěžovatelka nebyla účastníkem daného řízení, a rozhodnutí žalovaného tak bylo zákonné, nemohla se ani domáhat vyslovení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí. Není možné, aby žalobce napadl libovolné správní rozhodnutí, vydané po řízení, jehož sám nebyl účastníkem, a následně se domáhal přezkumu nicotnosti tohoto rozhodnutí. Jak krajský soud správně uvedl, žalobní argumentace se v tomto zcela mýjela s podstatou věci, kterou byl přezkum toho, zda stěžovatelka byla či nebyla účastníkem řízení podle § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

[27] Stěžovatelka se jakožto uživatelka komunikace odvolává na rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS. V něm zdejší soud potvrdil veřejné subjektivní právo žalců obecného užívání veřejné cesty a připustil tak, že mohou být účastníky správního řízení. Z tohoto rozsudku však nelze bez dalšího dovozovat, že by snad založil účastenství v řízeních podle § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Rozsudek čj. 6 Ans 2/2007-128 řešil otázky spojené s jiným řízením, totiž o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv řízení o uzavírce. Žalobci se navíc v onom rozsudku domáhali vydání rozhodnutí správního orgánu o jejich návrhu, a to nečinností žalobou. Soud tehdy konstatoval, že přestože lze mít pochybnosti o existenci veřejného subjektivního práva na obecné užívání komunikace, je nutno za tam uvedených okolností těm, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají z důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto

pokračování

nemovitostí, přiznat veřejné subjektivní právo naléhavé komunikační potřeby. Tato otázka nebyla předmětem řízení v právě projednávané věci, v níž klíčovou otázkou byla otázka účastenství podle § 24 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích.

[28] Kasační stížnost proto není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[31] Žalovaný požadoval náhradu nákladů řízení na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 39/13 (275/2014 Sb.). Zdejší soud opakovaně uvedený nález Ústavního soudu vykládá v důsledku argumentu *a contrario* tak, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníku řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepříslušela ani při zastoupení advokátem (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 11. 2014, čj. 4 As 220/2014-20, ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 Afs 226/2014-33, či ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 Afs 259/2014-56). To je i případ v nyní posuzované věci. Žalovanému by nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů, pokud by byl zastoupen advokátem, a proto ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu mu tato náhrada nemůže být přiznána ani v případě, kdy zastoupen není.

[32] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 první věta s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že taková situace v tomto řízení nenastala, rozhodl zdejší soud tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu