



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobkyně: **České přístavy, a. s.**, IČO: 45274592,
sídlem Jankovcova 1627/16a, Praha,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti sdělení žalovaného ze dne 22. 11. 2021, č. j. 111129/2021/KUSK-DOP/Hir,

takto:

- I. Rozhodnutí (sdělení) žalovaného ze dne 22. 11. 2021, č. j. 111129/2021/KUSK-DOP/Hir, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví označeného sdělení ze dne 22. 11. 2021, č. j. 111129/2021/KUSK-DOP/Hir (dále jen „napadené sdělení“). Napadeným sdělením žalovaný žalobkyni k jejímu odvolání ze dne 6. 9. 2021 proti rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 23. 6. 2021, č. j. MUKOLIN/OD 53891/21-noj (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), oznámil

s odkazem na § 92 odst. 1 a § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2021, č. j. 094751/2021/KUSK-DOP/Hir, jímž bylo zamítnuto odvolání obce Velký Osek a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí, nabylo právní moci dne 7. 9. 2021 a žalovaný neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení. Žalobkyně tvrdí, že napadené sdělení je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

2. Žalobkyně v žalobě uvádí, že Městský úřad Kolín (dále jen „městský úřad“) prvostupňovým rozhodnutím rozhodl podle § 27 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) o uzavírce silnice č. II/125 v Kolíně – most ev. č. 125-034 (Nový most) pro nákladní automobily s hmotností nad 3,5 t a traktory. Prvostupňové rozhodnutí současně stanovilo obecnou objízdnou trasu a objízdnou trasu pro přístav. Objízdná trasa pro přístav je vedena po silnici č. III/3275 – Starokolínská. Žalobkyně je vlastníkem a provozovatelem železniční vlečky „Vlečka – přístav Kolín“ nacházející se ve veřejném přístavu a překladišti kombinované dopravy Kolín ústící do celostátní železniční dráhy v železniční stanici Kolín do koleje č. 116a výhybkou č. 105 v km 297,870. Železniční vlečka je dráhou podle § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění účinném do 31. 1. 2022. Žalobkyně provozuje železniční vlečku „Vlečka – přístav Kolín“ na základě povolení k provozování dráhy ze dne 26. 1. 1996 a jeho následných změn. Přejezd této železniční vlečky se nachází na silnici č. III/3275. Objízdná trasa pro přístav je tak vedena po pozemní komunikaci, na níž je dráha. Podle § 24 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích příslušný silniční správní úřad žádost o uzavírce a objízďce komunikace projedná s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha. Městský úřad nevyrozuměl žalobkyni o zahájení řízení o uzavírce a objízďce a nejednal s ní jako s účastníkem řízení.
3. Žalobkyně uvádí, že se o vydání prvostupňového rozhodnutí dozvěděla z rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2021, č. j. 094751/2021/KUSK-DOP/Hir, kterým bylo zamítnuto odvolání obce Velký Osek proti prvostupňovému rozhodnutí. S rozhodnutím žalovaného se seznámila dne 6. 8. 2021, kdy bylo zveřejněno na úřední desce žalovaného. Žalobkyně měla být účastníkem řízení, neboť je provozovatelem dráhy na objízdné trase. Dne 6. 9. 2021 podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Příslušným odvolacím orgánem je žalovaný. Žalobkyně byla oprávněna podat odvolání ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání prvostupňového rozhodnutí dozvěděla. Odvolání tak bylo dle žalobkyně přípustné a včasné.
4. Žalobkyně namítá, že z napadeného sdělení nejsou zřejmé důvody, které vedly žalovaného k závěru o opožděnosti či nepřípustnosti odvolání. Napadené sdělení je i vnitřně rozporné, neboť žalovaný připustil, že žalobkyně je opomenutým účastníkem, současně však konstatoval, že neshledal porušení právní úpravy. Část napadeného sdělení týkající se ochrany veřejného zájmu Policií České republiky nemá ve vztahu k žalobkyni žádnou relevanci. Žalovaný navíc nesprávně dovozuje, že povinnost projednat žádost o povolení uzavírky a stanovení objízďky s provozovatelem dráhy je založena, pouze pokud z žádosti prokazatelně plyne dotčení práv provozovatele dráhy a pokud tato skutečnost vyplývá ze stanoviska Policie České republiky. Určení účastníků řízení je věcí správního orgánu. Účastenství provozovatele dráhy plyne přímo z § 24 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, což potvrdil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 264/2015-46. Zákon o pozemních komunikacích účastenství provozovatele dráhy nepodmiňuje stanoviskem Policie České republiky.

5. Žalovaný ve vyjádření ze dne 4. 2. 2022 uvedl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2021, č. j. 094751/2021/KUSK-DOP/Hir, bylo vyvěšeno na jeho úřední desce dne 6. 8. 2021 a sejmuto dne 6. 9. 2021. Současně bylo vyvěšeno na úřední desce městského úřadu. V rámci této lhůty mohl dotčený vlastník řádně uplatnit svá práva dle § 28 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně elektronickým podáním ze dne 6. 9. 2021, které bylo doručeno žalovanému ve 23:47 hodin, podala odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalobkyně postupovala zcela účelově, pokud nevyužila svého práva dle § 28 správního řádu, byť se s rozhodnutím žalovaného prokazatelně seznámila a mohla práva vedlejšího účastníka řádně namítnout. Žalovaný považuje odvolání za opožděné, neboť k faktickému doručení odvolání došlo dne 7. 9. 2021, kdy rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci. Dle § 84 odst. 2 správního řádu se neoznámení rozhodnutí nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Vzhledem k tomu, že žalobkyně se opožděně a v rozporu se závaznou právní úpravou domáhala svého práva na projednání věci, ve které naléhavý veřejný zájem vylučuje odkladný účinek, nebyl správní orgán vázán souhlasem vedlejšího účastníka s rozsahem a charakterem uzavírky. S ohledem na účel uzavírky a objížďky by nebylo ani ve veřejném zájmu rozhodnout o opětovném projednání věci. Pokud by žalobkyně ve lhůtě uplatnila své právo vedlejšího účastníka, mohl žalovaný o podaném odvolání rozhodnout. Žalovaný doplnil, že veřejný zájem chrání v dotčeném správním řízení Policie České republiky z pozice dotčeného orgánu dle § 136 správního řádu, zejména pokud je zřízena objízdná trasa, která vede po pozemních komunikacích. K rozhodnutí o uzavírce není třeba souhlasu Policie České republiky. Její povinností je poskytnout potřebné informace. Ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu je v dané věci relevantní ve vztahu k účelovému postupu žalobkyně, jejíž vlastnická práva nebyla v řízení fakticky žádným způsobem dotčena.
6. Žalovaný ve vyjádření ze dne 21. 4. 2022 doplnil, že na podnět k přezkumnému řízení lze reagovat pouze obecným přípisem o nezahájení přezkumného řízení, který nezakládá žádná práva ani povinnosti. Z judikatury NSS (např. rozsudek ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008-135) vyplývá, že soudnímu přezkumu nepodléhá ta část odůvodnění rozhodnutí, jímž bylo odvolání zamítnuto jako opožděné nebo nepřijatelné, v níž odvolací správní orgán sděluje, proč neshledal důvody pro změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení z moci úřední. Žalobkyně se mylí, pokud považuje napadené sdělení za rozhodnutí. Žalobkyně v žalobě potvrdila, že se seznámila s rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 8. 2021, č. j. 094751/2021/KUSK-DOP/Hir. Zná tedy rozdíl mezi rozhodnutím a sdělením, kterému chybí náležitosti rozhodnutí.
7. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že je třeba k rozhodnutím správních orgánů přistupovat z materiálního hlediska. Z § 92 odst. 1 správního řádu plyne, že odvolací správní orgán opožděné odvolání zamítne a poté zkoumá, zda nejsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení. Žalovaný nevydal samostatné rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobkyně. Napadené sdělení je proto rozhodnutím správního orgánu. Žalobkyně trvá na tom, že podala odvolání včas. Odvolání bylo přípustné, neboť splňuje podmínku účastnictví v řízení o uzavírce a objížďce.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

8. Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodují správní soudy mimo jiné o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů. Podle § 65 s. ř. s. je rozhodnutím úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

9. Soud nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. může být pouze takový úkon orgánu veřejné správy, který disponuje všemi formálními náležitostmi pro rozhodnutí stanovenými správním řádem.
10. Judikatura správních soudů vychází z materiálně formálního pojetí správního rozhodnutí. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, konstatoval: *„Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dobledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (...).“* Tyto aspekty je třeba hodnotit i z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava. I pouhý přípis či sdělení správního orgánu mohou být posouzeny jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí (viz rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2020, č. j. 1 As 449/2019-32). To koresponduje s judikaturou Ústavního soudu. Ten v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, konstatoval, že *„pojem ‚rozhodnutí správního orgánu‘ je nutno vykládat materiálně, a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce.“* Dovedil, že pokud prezident republiky rozhodl o návrhu na jmenování profesorem, byť nikoliv ve formalizované podobě, bylo namístě se domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí, nikoliv žalobou na ochranu před nečinností.
11. Podle § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.
12. I o opožděném či nepřípustném odvolání je tedy nutné rozhodnout dle § 92 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010-122).
13. Je pravdou, že z judikatury NSS vyplývá, že přípis, jímž správní orgán pouze sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu), není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (viz např. rozsudky ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71, ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 182/2014-28, nebo ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015-24).
14. Na posuzovaný případ však plně dopadají závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publ. pod č. 93, sv. 57 Sb. ÚS. Ústavní soud v bodě 39 citovaného nálezu uvedl (důraz doplněn soudem): *„Jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako ‚odvolání‘ a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřípustné, jež je nutné*

zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věty první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení, z něhož plyne, že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věty druhé správního řádu), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako „rozhodnutí“. Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu dle ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevena byla. Obecné soudy jsou povinny počínat si tak, aby se nedopouštěly přepjatého formalismu, který jednak neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání správního soudnictví. Nelze totiž ztrácet ze zřetele, že přiznání postavení účastníka řízení ve stavebním nebo obdobném řízení směřuje zejména k ochraně jeho vlastnických práv a odmítnutí této ochrany jen z důvodů nedostatku formálního označení aktu správního úřadu by bylo v rozporu i s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.“ Byť se Ústavní soud vyslovil k nepřipustnému odvolání, lze jeho závěry vztáhnout i na odvolání opožděné, neboť § 92 odst. 1 správního řádu pro ně stanoví shodný procesní postup. Z obsahu správního spisu a z podání účastníků vyplývá, že i v nyní projednávané věci bylo napadené sdělení jedinou reakcí na odvolání žalobkyně. Tím se tato věc liší od případu řešeného Krajským soudem v Praze v rozsudku ze dne 1. 6. 2022, č. j. 55 A 43/2019-50. V něm soud mimo jiné odmítl žalobu proti sdělení žalovaného o tom, že podání označené jako odvolání posoudil podle obsahu jako podnět k mimoodvolacímu přezkumu rozhodnutí a neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. Toto sdělení však na rozdíl od nyní posuzované věci nebylo jedinou reakcí žalovaného na podané odvolání, neboť žalovaný po vydání sdělení vydal i samostatné rozhodnutí o odvolání se všemi formálními náležitostmi.

15. Z výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 542/09 vychází též judikatura NSS (viz např. rozsudek ze dne 4. 3. 2020, č. j. 9 Ads 330/2019-35). V nejasných a hraničních případech je třeba mít na paměti, že je to žalovaný správní orgán, který složitý procesní stav svým protiprávním postupem nastolil, a věc hodnotit ve prospěch soudního přezkumu s přihlédnutím k tomu, jak se adresátu předmětného úkonu mohl postup správního orgánu jevit (viz rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2020, č. j. 1 As 449/2019-32).
16. Jak bylo výše uvedeno, [správní řád](#) předpokládá, že o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí se rozhoduje formálním rozhodnutím, které podléhá přezkumu dle § 65 s. ř. s. V posuzovaném případě žalovaný na odvolání žalobkyně nereagoval rozhodnutím, které by mělo všechny formální náležitosti stanovené správním řádem. Napadené sdělení nicméně mělo formalizovanou podobu, byť neobsahovalo výrok oddělený od odůvodnění, a výslovně odkazovalo na § 92 odst. 1 správního řádu; bylo vydáno v rámci formalizovaného postupu poté, co žalovaný obdržel odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí; bylo připojeno do spisu vedeného o odvolání obce Velký Osek proti prvostupňovému rozhodnutí, opatřeno spisovou značkou a číslem jednacím a výsledný úkon byl oznámen žalobkyni. Žalovaný na výzvu soudu nesdělil, že by na odvolání žalobkyně reagoval jiným způsobem. Žalobkyni se mohlo napadené sdělení jevit jako zamítavé rozhodnutí o jejím odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu. Soud zdůrazňuje, že je jeho povinností postupovat

tak, aby nebylo odepřeno právo žalobkyně na přístup k soudu (srov. např. rozsudek ze NSS ze dne 4. 3. 2020, č. j. 9 Ads 330/2019-35). S ohledem na okolnosti dané věci soud v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 542/09 posoudil napadené sdělení jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně podle § 92 odst. 1 správního řádu, a jako takové je přezkoumal.

17. K odkazu žalovaného na rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008-135, soud uvádí, že z tohoto rozsudku pouze vyplývá, že soud přezkouvává rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání jen z toho hlediska, zda se skutečně jednalo o odvolání opožděné nebo nepřipustné a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Přezkoumání nepodléhá ta část odůvodnění rozhodnutí, v níž odvolací správní orgán sděluje, proč neshledal důvody pro změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení ani pro nařízení obnovy řízení z moci úřední. Žaloba však nesměřuje proti důvodům nezahájení přezkumného řízení. Žalobkyně namítá, že žalovaný měl o jejím odvolání meritorně rozhodnout dle § 90 správního řádu a že v napadeném sdělení nebyly uvedeny důvody pro postup dle § 92 odst. 1 správního řádu. Tyto žalobní body je soud oprávněn přezkoumat.
18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházejí ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud o žalobě rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s tím souhlasila a žalovaný na výzvu soudu nesdělil nesouhlas s tímto postupem, a má se tedy za to, že s ním souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení žalobních bodů

19. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání, a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006-105, či rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2008, č. j. [8 As 51/2006-112](#), ze dne 27. 5. 2010, č. j. [5 As 41/2009-91](#), či ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81).
20. Soud se předně musel zabývat námitkou žalobkyně, že z napadeného sdělení nejsou zřejmé důvody, které vedly žalovaného k závěru o opožděnosti či o nepřipustnosti odvolání.
21. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu). To platí i pro rozhodnutí v odvolacím řízení (§ 93 odst. 1 správního řádu). Současně platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013,

č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23). Nedostatky odůvodnění způsobující nepřezkoumatelnost nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. [3 As 51/2003-58](#), či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

22. Soud se ztotožňuje s žalobkyní, že z napadeného sdělení nelze seznat důvody pro zamítnutí odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu, a napadené sdělení je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Za situace, kdy z napadeného rozhodnutí není patrné, proč žalovaný vyhodnotil odvolání jako opožděné či nepřípustné, soudu nepřísluší, aby zcela nahrazoval činnost správního orgánu. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 8. 4. 2020, č. j. 1 As 449/2019-32, je nepřípustné, aby soud dotvářel a domýšlel odůvodnění, které měl v první řadě formulovat žalovaný ve formálním rozhodnutí. Tím by zcela popřel svou roli přezkumného orgánu, jehož řízení je založeno na rovnosti účastníků (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. [9 Afs 137/2016-176](#)). Jiná situace by byla, pokud by správní orgán ve sdělení důvody opožděnosti či nepřípustnosti odvolání uvedl, neboť pak by bylo formalistické sdělení rušit pouze proto, aby vydal obsahově identické rozhodnutí, v němž by pouze oddělil od odůvodnění zamítavý výrok (viz rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2020, č. j. 9 Ads 330/2019-35). Tak tomu však v posuzovaném případě nebylo. Nelze aprobovat situaci, kdy žalovaný nejen že v rozporu s § 92 odst. 1 správního řádu nepřistoupil k vydání formálního rozhodnutí, ale ani žalobkyni neseznámil s důvody, pro které vyhodnotil její odvolání jako opožděné či nepřípustné a nepřistoupil k jeho věcnému přezkumu.
23. Pokud žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že odvolání bylo učiněno po lhůtě pro podání žaloby dle § 84 odst. 2 správního řádu, je třeba zopakovat, že nedostatky odůvodnění způsobující nepřezkoumatelnost nelze zhojit ve vyjádření k žalobě. Nadto lze poznamenat, že ani v tomto vyjádření žalovaný žalobkyni dostatečně jasně nevysvětluje, proč bylo dle jeho názoru na místě odvolání dodané do jeho datové schránky dne 6. 9. 2021 vyhodnotit jako opožděné. Pokud žalovaný v následném řízení dospěje k závěru, že je dán důvod pro zamítnutí odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu, bude nutné, aby svůj závěr přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Jak bylo výše uvedeno, i o opožděném či nepřípustném odvolání je třeba vydat zamítavé rozhodnutí, které musí splňovat formální náležitosti dle § 68 odst. 2 a 3 správního řádu. Jelikož soud shledal napadené usnesení nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, nemohl se zabývat námitkou žalobkyně, že o jejím odvolání mělo být rozhodnuto věcně dle § 90 správního řádu.
24. Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítá, že pokud žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, postupovala ryze účelově, neboť měla po seznámení se s rozhodnutím uplatnit svá práva dle § 28 odst. 1 správního řádu. S touto argumentací se soud neztotožňuje.
25. Soud zdůrazňuje, že účastenství se nezakládá rozhodnutím dle § 28 odst. 1 správního řádu, ale je dáno naplněním podmínek účastenství stanovených zákonem. Je povinností správních orgánů (i žalovaného v odvolacím řízení) po celou dobu správního řízení ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97). Správní orgán má povinnost o zahájení řízení uvědomit bez zbytečného odkladu jemu známé účastníky (§ 47 odst. 1 správního řádu). V případě, že správní orgán některého z účastníků opomene, může se opomenutý účastník v průběhu správního řízení domáhat postavení účastníka řízení. Podle § 28 odst. 1 bude za účastníka řízení považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem řízení, dokud se neprokáže opak, pokud o jeho účastenství existují pochybnosti. Při existenci pochybností

vydá správní orgán usnesení o tom, zda osoba tvrdící, že je účastníkem řízení, účastníkem řízení je, či není. Smyslem § 28 odst. 1 správního řádu je v případě pochybností již v průběhu řízení postavit najisto, zda určitá osoba má postavení účastníka řízení. Toto ustanovení se tedy aplikuje v probíhajícím správním řízení, v němž o sobě určitá osoba tvrdí, že je účastníkem řízení, ale o jejím postavení existují pochybnosti. Podle výroku usnesení pak buď bude v řízení s touto osobou pokračováno, nebo pro ni bude účast v řízení ukončena. Pokud však již došlo k vydání rozhodnutí o věci samé, nelze (až na výjimky, kdy stále probíhá odvolací řízení o odvolání jiného účastníka) vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147).

26. Pokud správní orgán prvního stupně neoznámí své rozhodnutí tzv. vedlejšímu (nepřímému) účastníkovi řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, tedy i opomenutému účastníkovi, náleží takové osobě poté, co se o vydání rozhodnutí a o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozví, dle § 84 odst. 1 věty první správního řádu třicetidenní subjektivní odvolací lhůta, omezená navíc jednoroční objektivní lhůtou (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019-22, č. 3928/2019 Sb. NSS). Otázku, zda tvrzený (opomenutý) účastník skutečně je účastníkem řízení, si musí posoudit odvolací správní orgán při přezkumu odvolání. Pokud dospěje k závěru, že mu nepřísluší pozice účastníka řízení, odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítne pro nepřipustnost. Žalobkyně tedy uplatnila práva opomenutého účastníka řízení způsobem předpokládaným správním řádem. Naopak nebylo na místě, aby v dané fázi řízení bylo rozhodováno o účastenství dle § 28 odst. 1 správního řádu.
27. Soud nespatřuje napadené sdělení nesrozumitelným z důvodu, že žalovaný na jednu stranu připustil, že žalobkyně byla opomenutým účastníkem, ale současně konstatoval, že neshledal porušení závazné právní úpravy. Předně je třeba uvést, že úvaha o souladu s právní úpravou se týkala posouzení podmínek pro zahájení přezkumného řízení, které nemohou být předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřipustnost. Z napadeného sdělení jako celku lze dovodit, že žalovaný žalobkyni jakožto provozovatele dráhy považoval za opomenutého účastníka řízení o uzavírce a objížděce. Žalovaný se totiž v napadeném sdělení na žalobkyni obrací jako na opomenutého vedlejšího účastníka řízení o uzavírce a objížděce dle § 24 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, neboť v jeho závěru uvádí, že *„bylo možno považovat pomínutí práva vedlejšího účastníka za porušení jeho procesních práv“*. Žalovaný navíc v napadeném sdělení uvedl, že žádost o uzavírku a stanovení objížděky nebyla s provozovatelem dráhy projednána a že městský úřad měl povinnost provozovatele dráhy přizvat jako účastníka řízení, jemuž náleží práva vedlejšího účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Toto postavení žalovaný nezpochybnil ani ve vyjádření v žalobě ze dne 4. 2. 2022, v němž několikrát zopakoval, že žalobkyně měla práva vedlejšího účastníka včas uplatnit. Na výše uvedeném ničeho nemění skutečnost, že v napadeném sdělení konstatoval, že sdělení bude zasláno též městskému úřadu, který bude v obdobných případech povinen projednat žádost o uzavírku a stanovení objížděky s provozovatelem dráhy, pokud z žádosti bude prokazatelně vyplývat dotčení práv provozovatele dráhy a pokud tato skutečnost vyplýne ze stanoviska Policie České republiky. Tuto úvahu uvedl pouze na okraj jako upozornění městskému úřadu pro další řízení o uzavírce a objížděce. Z napadeného sdělení neplyne, že by tím mínil zpochybnit, že s žalobkyní mělo být v tomto případě jednáno jako s účastníkem řízení dle § 24 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, jestliže výslovně připustil, že došlo k porušení jejích procesních práv. Z celkového kontextu napadeného sdělení lze seznat, že

dle žalovaného byla žalobkyně opomenutým účastníkem, avšak porušení jejích procesních práv žalovaný nevyhodnotil jako důvod pro zahájení přezkumného řízení, kdy jiné porušení závazné právní úpravy neshledal.

28. Soud tak pouze na okraj připomíná, že okruh účastníků řízení o uzavírce a objížděce pozemní komunikace vymezuje § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Mezi účastníky se řadí bez dalšího provozovatel dráhy, jde-li o uzavíranou nebo objížděnou pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 264/2015-46, nebo Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2015, § 24, bod 10). Ten má v řízení o uzavírce a objížděce postavení vedlejšího účastníka správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 264/2015-46), aniž by jeho účastenství bylo podmíněno stanoviskem Policie České republiky.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

29. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
30. Soud neprovedl žalovaným navržené důkazy rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 8. 2021, č. j. 094751/2021/KUSK-DOP/Hir, a podacím lístkem č. j. 111129/2021/KUSK, neboť jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Skutečnosti, které měly dokládat, navíc nebyly mezi účastníky sporné. Soud neprovedl jako důkaz odvolání žalobkyně, neboť obsah odvolání žalobkyně nebyl pro posouzení věci relevantní. Soud pro nadbytečnost s ohledem na důvody zrušení napadeného sdělení neprovedl žalobkyní označené důkazy rozhodnutími Drážního úřadu ze dne 18. 1. 1996, č. j. 19695/1995-DÚ/O-Hl, ze dne 21. 7. 2009, č. j. DUCR-33981/09-DÚ/Hl, ze dne 16. 8. 2012, č. j. DUCR-44222/12/Hl, ze dne 13. 11. 2012, č. j. DUCR-60888/12/Hl, a ze dne 29. 9. 2021, č. j. DUCR-55003/21/Lg, a zákresem přejezdu železniční vlečky „Vlečka – přístav Kolín“. Mezi účastníky navíc nebylo ani předmětem sporu, že žalobkyně byla provozovatel drážní vlečky na objížděné trase a měla být účastníkem řízení o uzavírce a objížděce.
31. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, a má proto právo na náhradu nákladů řízení, které tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 § 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.

Praha 1. července 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu