



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně a navrhovatelky: **Klatovské šterkopísky, s. r. o.**, se sídlem Plzeňská 61, Plzeň, zastoupená Mgr. Jaromírem Kalužíkem, LL.M., advokátem se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti odpůrci: **Městský úřad Klatovy**, se sídlem náměstí Míru 62, Klatovy, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Město Janovice nad Úhlavou**, se sídlem Harantova 132, Janovice nad Úhlavou, **II) Město Nýrsko**, se sídlem Náměstí 122, Nýrsko, obě zastoupené JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátílská 330/15, Tábor, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2022, č. j. PK-DSH/1232/22, a ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 28. 11. 2016, č. j. OD/9018-2/16/Ba, o stanovení místní úpravy provozu na místních komunikacích, o kasační stížnosti odpůrce proti výrokům I. a III. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 6. 2022, č. j. 57 A 37/2022-230,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **4114 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Jaromíra Kalužíka, LL.M., advokáta, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný, odpůrce ani žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka žádala o povolení výjimky z místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci stanovující dopravní značkou zákaz vjezdu nákladních vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 t. Jejím cílem bylo zajistit dopravní obsluhu svých pozemků v dobývacím prostoru Bystřice nad Úhlavou. Odpůrce tuto žádost zamítl s odkazem na opatření obecné povahy ze dne 28. 11. 2016, č. j. OD/9018-2/16/Ba, o stanovení místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci na pozemku parc. č. 1229/2 a 1229/4 v k. ú. Petrovice nad Úhlavou, na pozemku parc. č. 725 a 726 v k. ú. Starý Láz a na pozemku parc. č. 889 v k. ú. Bystřice nad Úhlavou (OOP), které tuto dopravní značku stanovilo, a na negativní stanoviska vlastníků silnice, nyní osob zúčastněných na řízení. Žalovaný odvolání proti rozhodnutí odpůrce zamítl.

[2] Žalobkyně (navrhovatelka) proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu spojenou s návrhem na zrušení OOP. Krajský soud jí vyhověl a zrušil jak OOP, tak i rozhodnutí žalovaného na něm založené a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu odpůrce OOP nevydal zákonem stanoveným postupem, protože návrh OOP náležitě nezveřejnil. K vyvěšení návrhu došlo dne 30. 9. 2016, návrh byl tedy zveřejněn 17. 10. 2016, a měl tak být podle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn dalších 15 dnů do 31. 10. 2016. Odpůrce jej však sejmul už 18. 10. 2016. Tímto postupem odňal navrhovatelce dostatečnou možnost se s návrhem seznámit a efektivně proti němu uplatnit námitky či připomínky. Odpůrcovo pochybení se zcela zřejmě dotklo právní sféry navrhovatelky, protože v případě řádného zveřejnění by měla možnost podat proti návrhu námitky, tyto námitky by musely být odpůrcem řádně vypořádány a není vyloučeno, že by jim bylo vyhověno.

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) a brojil pouze proti zrušení OOP. Ke zveřejnění návrhu OOP došlo dne 16. 10. 2016 a lhůta pro doručení námitek uplynula 15. 11. 2016. Podle stěžovatele je v rozporu se zásadou přiměřenosti tuto lhůtu mnohonásobně prodlužovat, když i pro doručení rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky je dostačující lhůta 15 dnů. Pokud by byla navrhovatelka v době vydání OOP ve svých právech skutečně dotčena, bezpochyby by se ozvala již dříve. Z časového odstupu mezi nabytím účinnosti OOP a podáním návrhu je zřejmé, že navrhovatelka podle § 172 odst. 5 správního řádu žádné relevantní námitky proti OOP vznést nemohla, protože vydáním OOP nebyla přímo dotčena její práva.

[4] Dále stěžovatel uvádí, že i přes nedodržení lhůty ke zveřejnění návrhu OOP měl krajský soud nejprve posoudit konkrétní námitky, které mohla navrhovatelka podle § 172 správního řádu vznést. Soud však obsah OOP vůbec neposuzoval, ba ani po navrhovatelce nepožadoval konkretizaci námitek. Stěžovatel připouští, že jeho postup byl vadný, ale

pokračování

pokud krajský soud neprovedl úvahu, zda je to v dané situaci důvod ke zrušení, je jeho rozsudek nezákonný. Krajský soud se měl zabývat otázkou, zda nastal natolik mimořádný případ, kdy je možné prolomit právní jistotu adresátů OOP a tento právní akt zrušit, ačkoli již uplynula lhůta podle § 174 odst. 2 správního řádu na přezkum OOP v přezkumném řízení. Stěžovatel ve vztahu k obsahu OOP uvádí, že to neomezuje přístup k nemovitosti navrhovatelky, ale pouze jeho formu (tj. druh dopravních prostředků). Přístup těžkými vozidly si mohla zajistit jinak.

[5] Stěžovatel také uvádí, že krajský soud pochybil, když rozhodl bez jednání. Podmínky § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebyly splněny. Podle stěžovatele krajský soud zasáhl tímto postupem do čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a také do čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva) a zkrátil odpůrce na právech (zejména právo na veřejné projednání věci, právo rozvést argumentaci k žalobním bodům, předložit důkazy a vyjádřit se k nim). Stěžovatel také odůvodněně očekával, že ústní jednání proběhne, když osoby zúčastněné na řízení navrhovaly provedení důkazů a když navrhovatelka nesouhlasila s rozhodnutím ve věci samé bez jednání. Odkazuje na judikaturu NSS, podle které musí být nepřezkoumatelnost dotčeného rozhodnutí nebo existence jiné vady řízení naprosto zjevná, aby mohl být aplikován § 76 odst. 1 s. ř. s.

[6] Osoby zúčastněné na řízení se ztotožnily s argumentací stěžovatele. Pouhým formálním nedodržením lhůty ke zveřejnění OOP nemohlo dojít k dotčení práv navrhovatelky. OZNŘ namítají, že navrhovatelka mohla své námitky či připomínky uplatnit i ve lhůtě kratší než judikaturou dovozené. Mohla také podat podnět k přezkumnému řízení nebo návrh na zrušení OOP podle s. ř. s. Pochybení stěžovatele nebylo natolik závažné, aby odůvodnilo tak výrazný zásah do právní jistoty OZNŘ, jako je zrušení OOP. OZNŘ také nesouhlasí s rozhodnutím krajského soudu bez jednání, protože tímto postupem jim bylo zabráněno vznést novou argumentaci či navrhnout nové důkazy.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření podpořil stanovisko stěžovatele a zdůraznil, že lhůta k podání návrhu na zrušení OOP již uběhla, ale soud se tím nezabýval. OOP již navíc bylo řádně vyvěšeno, a tím nabylo účinnosti, bez ohledu na případná pochybení při vyvěšení a zveřejnění návrhu. K návrhu OOP vydaného v zájmu vlastníků pozemní komunikace nespĺňující parametry pro těžkou dopravu nebyly v zákonné lhůtě podány žádné písemné připomínky. Procesní pochybení nebylo závažné a navrhovatelce nezpůsobilo škodu ani se nedotklo jejích práv. Potřeba vyřešit dopravní spojení, která nastala v roce 2021, by neměla ovlivnit správní akty vydané v minulosti. Žalovaný nesouhlasí ani s rozhodnutím bez jednání.

[8] Navrhovatelka se ztotožnila se závěry krajského soudu. Nesouhlasí se stěžovatelem, že by krajský soud v napadeném rozsudku prodloužil lhůtu pro doručování námitek proti návrhu OOP. Stěžovatel totiž stále nerozlišuje mezi vyvěšením návrhu a jeho zveřejněním. Krajský soud se zároveň zabýval otázkou, zda procesní pochybení při vydání OOP odůvodní jeho zrušení a nedošlo by k tomu jen ze zcela formálních důvodů. Nedostatky

byly zásadní a vedly k faktickému znemožnění obrany proti přijetí OOP. Vada řízení byla naprosto zjevná a umožňovala rozhodnutí krajského soudu bez jednání.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Před věcným projednáním kasačních námitek považuje NSS za vhodné upozornit, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna jako v tomto případě, je opodstatněná tomu adekvátní míra podrobnosti odůvodnění rozhodnutí soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, 2162/2011 Sb. NSS, bod 32, a dále např. rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, bod 26).

[12] Stěžovatel tvrdí, že krajský soud v napadeném rozsudku prodloužil lhůtu k doručení námitek. To však krajský soud neučinil. Podle napadeného rozsudku nebyla navrhovatelce postupem stěžovatele zkrácena lhůta k doručení námitek, ale lhůta na seznámení se se zveřejněným návrhem OOP. Návrh totiž musí být podle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. Tato doba se však nepočítá od vyvěšení návrhu OOP na úřední desku, ale od jeho zveřejnění, které nastává 15. dnem od vyvěšení. Stěžovatel přitom v kasační stížnosti netvrdí, že by snad návrh sejmul později, než uvádí krajský soud.

[13] Zároveň nelze souhlasit, že by z časového odstupu mezi nabytím účinnosti OOP a procesní aktivitou navrhovatelky vyplývalo, že nemohla během lhůty k podání námitek žádné relevantní námitky vznést, neboť žádná její práva nebyla a ani nemohla být OOP dotčena. Jak již dostatečně odůvodnil krajský soud v bodech 39-41 napadeného rozsudku, OOP reguluje způsob přístupu navrhovatelky k jejímu pozemku, navíc otázka existence přístupové komunikace k dobývacímu prostoru je dle navrhovatelky klíčová v řízení o jeho stanovení. Dotčení právní sféry navrhovatelky je tedy zřejmé. Procesní vývoj v řízení o stanovení dobývacího prostoru navíc vysvětluje i časový odstup mezi nabytím účinnosti OOP a aktivitou navrhovatelky, protože jak uvedla navrhovatelka v návrhu, obvodní báňský úřad ji k dodání podkladů vztahujících se ke komunikaci vyzval až v roce 2021, a to v návaznosti na rozsudky krajského soudu (rozsudek ze dne 7. 1. 2020, č. j. 59 A 12/2019-134, bod 67) a NSS (rozsudek ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020-99, bod 70) a v nich vyjádřený právní názor, že otázka možnosti dopravního napojení měla být řešena v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru. Tato skutečnost zároveň sama o sobě nijak neovlivňuje dotčení právní sféry, jak se domnívá žalovaný. To spočívá v regulaci způsobu přístupu na její pozemky, tedy užívání předmětu vlastnictví. Vývoj

pokračování

řízení o stanovení dobývacího prostoru pouze vysvětluje, proč navrhovatelka o výjimku požádala až o několik let po vydání OOP.

[14] Stěžovatel uvádí, že krajský soud neposuzoval vlastní obsah OOP, ani po navrhovatelce nepožadoval specifikaci konkrétních námitek, které by mohla proti OOP vznést. Podle stěžovatele by až na základě konkrétních námitek bylo možné posoudit, zda je namístě OOP zrušit. Tato námitka je nedůvodná. Krajský soud v bodě 61 zřetelně odkazuje na konkrétně formulované námitky navrhovatelky vůči obsahu OOP, které v žalobě formulovala a upřesnila. Krajský soud tedy posoudil, zda navrhovatelka konkrétně namítala zkrácení svých práv a dospěl ke správnému závěru, že tak skutečně učinila. Stejně tak není důvodná námitka, že by krajský soud neprovedl úvahu o tom, zda má OOP kvůli zjištěné procesní vadě zrušit či nikoli. Právě takové úvahy rozvinul zejm. v bodech 62-63 napadeného rozsudku. Proti výsledku tohoto posouzení krajského soudu stěžovatel nenamítal nic.

[15] Není důvodná ani námitka, že se krajský soud nezabýval tím, zda je vhodné prolomit právní jistotu adresátů OOP. Ten naopak v bodě 63 napadeného rozsudku uvádí, že ruší OOP pro zásadní vady procesu přijímání, kdy byla navrhovatelka fakticky zbavena práva uplatnit k návrhu námitky, a proto ani se zohledněním zásady zdrženlivosti a sebeomezení soudní moci není možné dospět k jinému závěru. Tvzení vztahující se k důvodům omezení těžké dopravy míří mimo rozhodovací důvody krajského soudu, proto se jimi NSS nezabýval.

[16] S námitkou stěžovatele o nesplnění podmínky pro rozhodnutí soudu bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s nelze souhlasit. Stěžovatel pouze obecně konstatuje, že podmínky nebyly dány, ovšem jinak tuto námitku dále nerozvádí. Uvádí pouze obecné následky nemožnosti účastnit se ústního jednání. Upozorňuje na rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 2 As 61/2014-16, bod 25, podle kterého lze zrušení rozhodnutí podle § 76 s. ř. s. považovat za procesní institut aplikovatelný v krajních případech, kdy je nepřezkoumatelnost dotčeného rozhodnutí nebo existence jiné vady naprosto zjevná.

[17] V tomto případě však vada řízení naprosto zjevná byla. Mezi účastníky řízení ostatně ani nebyl spor (a podstatné je, že ani teď není) o to, kdy stěžovatel návrh OOP vyvěsil a kdy jej sejmul. Stěžovatel ve svém vyjádření k návrhu ze dne 4. 5. 2022 výslovně uvedl, že návrh OOP na úřední desku vyvěsil dne 30. 9. 2016 a sejmul dne 18. 10. 2016.

[18] Jak také uvádí NSS v rozsudku č. j. 2 As 61/2014-16, bod 26, společným znakem případů, kdy bylo akceptováno zrušení správního rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., bylo natolik podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, že jakýkoli procesní postup se jevil nadbytečným, protože by i přes nařízené jednání nebylo možno zhojit zjištěné vady správního řízení. V bodě 29 NSS dodal, že takové vady musí být nezhojitelné, které krajskému soudu brání v meritorním posouzení řešených právních otázek. V citovaném případě se ovšem jednalo o neprovedení výsledku svědků, což bylo jednoduše napravitelné i v řízení před krajským soudem. NSS souhlasí s navrhovatelkou, že veškeré okolnosti týkající se pochybení v procesu přijetí OOP plynuly přímo ze spisu

a mezi stranami byly nesporné, takže vyhodnocovat protichůdná tvrzení a důkazní návrhy (při jednání) vůbec nepřicházelo v úvahu.

[19] Nelze ani hovořit o důvodném očekávání konání ústního jednání před krajským soudem. Judikatura NSS ostatně nepovažuje za vadu řízení ani postup krajského soudu, který nejprve jednání nařídí, den před jeho konáním je zruší a vzápětí rozhodne bez jednání (rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2010, č. j. 1 As 85/2009-108, bod 28). Rozhodnutí bez jednání i po jeho nařízení je totiž v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivnosti řízení (rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2023, č. j. 7 As 48/2022-46, bod 16 a tam citovaná judikatura). Krajský soud v tomto řízení jednání ani nenařídil, jakékoli důvodné očekávání stěžovatele je v tomto případě vyloučené. Své očekávání nemohl stěžovatel dovozovat ani z nesouhlasu navrhovatelky s rozhodnutím bez jednání. Tento nesouhlas totiž mohla navrhovatelka vzít kdykoli zpět, což by pro krajský soud bylo podstatné bez ohledu na to, zda by se o tom stěžovatel dozvěděl.

[20] Krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně odůvodnil, že stěžovatel svým postupem fakticky znemožnil navrhovatelce vznést proti návrhu na vydání OOP námitky, a zatížil tak proces vydání OOP vadou, která mohla mít za následek nezákonnost OOP. Pokud by totiž navrhovatelka měla po dostatečně dlouhou dobu možnost seznámit se s návrhem OOP, mohla svými námitkami obsah OOP ovlivnit a případně zjistit, proč jim stěžovatel nevyhoví. V řízení před krajským soudem již tuto vadu nebylo možné zhojit. Navrhovatelka zatížená omezením v užívání předmětu svého vlastnictví nemohla dostat příležitost uplatnit svá práva v procesu přijímání OOP. Situace v tomto řízení je proto odlišná od již zmíněného rozsudku NSS č. j. 2 As 61/2014-16. Vadu postupu krajského soudu spočívající v chybném rozhodnutí bez jednání proto NSS neshledal.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. NSS nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stejně tak neměl úspěch žalovaný, který zjevně stál na straně stěžovatele (viz. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2023, č. j. 2 As 133/2021-49, bod 36). Navrhovatelka měla ve věci úspěch a byla zastoupena advokátem, proto jí přísluší náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti za jeden úkon právní služby jejího zástupce – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu] a dále právo na náhradu hotových výdajů zástupce za tento úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože zástupce navrhovatelky doložil, že je plátcem DPH, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3400 Kč, tj. 714 Kč. Za řízení před NSS má proto navrhovatelka právo na náhradu nákladů řízení ve výši

pokračování

4114 Kč. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však žádné z osob zúčastněných na řízení povinnost uložena nebyla a NSS neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. září 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu