



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobců:

a) P. V.
bytem X

b) M. V.
bytem X

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Zuzanou Pospíšilovou
sídlem Drašarova 958, Beroun

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1) PhDr. P. Š.
bytem X

2) **KŘIVOKLÁT VET REHABILITACE, s. r. o.**
sídlem Křivoklát 50, Křivoklát

zastoupená advokátem Mgr. Danielem Thelenem
sídlem U Průhonu 1516/32, Praha 7

3) Ing. V. D.
bytem X

4) Městys Křivoklát
sídlem Dr. M. Tyrše 93, Křivoklát

5) Ing. P. K.

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Markem Zvěřinou
sídlem U Hranic 1384/9, Praha 10

6) V. P.

bytem X

7) Ing. P. B.

bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2023, č. j. 021029/2023/KUSK-DOP/Bry,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Úřad Městysu Křivoklát (dále jen „silniční správní úřad“) rozhodnutím ze dne 22. 6. 2015, č. j. 956/2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zařadil podle § 3 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v souladu s pasportem komunikací přiloženým k prvostupňovému rozhodnutí úseky komunikací číslo Xc až Yc do kategorie místních komunikací III. třídy [§ 6 odst. 3 písm. c) zákona o pozemních komunikacích] a úseky komunikací číslo Xd až Yd do kategorie místních komunikací IV. třídy [§ 6 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích]. Rozhodl takto mj. i o místní komunikaci s označením Yc, s názvem úseku „Ke zdravotnímu středisku“ nacházející se mj. na pozemku ve vlastnictví žalobců parc. č. st. X v katastrálním území X, na němž se nachází budova č. p. X (dále jen „pozemek parc. č. st. X“).
2. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný odvolání žalobců pro opožděnost zamítl. Prvostupňové rozhodnutí bylo doručováno účastníkům řízení veřejnou vyhláškou tak, že bylo vyvěšeno na úřední desce dne 23. 6. 2015. Prvostupňové rozhodnutí proto bylo žalobcům doručeno dne 8. 7. 2015. Lhůta pro podání odvolání uplynula dne 23. 7. 2015. Žalobci podali prostřednictvím svého zmocněnce odvolání dne 22. 8. 2021. Podle žalovaného byli žalobci tzv. vedlejšími účastníky správního řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Písemnosti jim proto nemusely být doručovány jednotlivě, ale postačilo doručení veřejnou vyhláškou. V pasportu místních komunikací, který tvořil přílohu prvostupňového rozhodnutí, byl jako povrch místní komunikace Yc (nacházející se na pozemku ve vlastnictví žalobců) uveden asfalt. Z toho žalovaný dovodil, že se jedná o samostatnou věc. Pozemek pod stavbou není součástí místní komunikace a vlastníci pozemku pod ní jsou tzv. vedlejšími účastníky řízení. Současně žalovaný zkoumal, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu nebo pro obnovu řízení podle § 101 správního řádu, přičemž důvody pro takový postup neshledal.

3. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 21. 8. 2023 se žalobci domáhají zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci silničnímu správnímu úřadu.

II. Obsah žaloby a ostatních podání účastníků

4. Žalobci v *žalobě* nesouhlasili s tím, že by v předcházejícím správním řízení byli účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu (tzv. vedlejšími účastníky) a mohlo jim být doručováno veřejnou vyhláškou. Též nesouhlasili s tím, že by se na povrchu místní komunikace (označené v pasportu místních komunikací číslem Yc) nacházel asfalt. K tomu během odvolacího řízení založili do spisu mj. fotografie, ze kterých má být zřejmé, že se na místě asfalt nenachází. Také navrhovali místní šetření. Žalovaný však upřednostnil to, co silniční správní úřad uvedl v prvostupňovém rozhodnutí, bez ohledu na to, zda to je, či není pravda.
5. Odůvodnění, na základě něhož žalovaný považuje žalobce za účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu, je podle žalobců zmatečné. Podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích není stavba místní komunikace součástí pozemku. Každá místní komunikace musí být samostatným předmětem vlastnictví odlišným od pozemku pod ní. V projednávaném případě se však na pozemku parc. č. st. X žádná místní komunikace nenachází. Prvostupňovým rozhodnutím došlo k zásadnímu zásahu do vlastnického práva žalobců, neboť pozemek v jejich vlastnictví, resp. jeho blíže určená část, má být zatížen stavbou místní komunikace. Prvostupňovým rozhodnutím bylo vlastnické právo žalobců ohroženo jeho odejmutím ve smyslu § 17 zákona o pozemních komunikacích. Umístění místní komunikace na pozemek žalobců s sebou také nese podstatná omezení v užívání pozemku (např. právo veřejného přístupu a příjezdu po komunikaci, nemožnost umístit na komunikaci stavbu). Není možné, aby k takto závažnému omezení vlastnického práva došlo bez vědomí žalobců jakožto vlastníků pozemku, na němž se má pozemní komunikace nacházet. To se však stalo tím, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno pouze veřejnou vyhláškou. Nelze po žalobcích (ani po nikom jiném) požadovat, aby kontrolovali jedenkrát za 15 dnů úřední desky každé obce, ve které vlastní nemovitosti, aby jim neuniklo nějaké zásadní rozhodnutí, které se jich dotýká. Cílem doručování veřejnou vyhláškou podle § 144 správního řádu je hospodárnost řízení s velkým počtem účastníků. Doručování veřejnou vyhláškou není povinností, ale jeho využití je dobrovolné. Nelze jím doručovat účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu, kterými žalobci jsou. Žalobci jsou toho názoru, že charakter účastníků řízení o zařazení úseků komunikací do kategorie místních komunikací judikatura NSS dosud neřešila. Odkázali však na postup v jiném řízení, který zmiňuje odborná literatura. Při rozhodování o přiřazení pozemků v řízení o uznání honitby podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je třeba vlastníky přiřezovaných pozemků, kteří nejsou členy honebního společenstva, považovat za účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a v řízení s velkým počtem účastníků jim rozhodnutí doručovat jednotlivě do vlastních rukou. Podle žalobců se jedná o obdobný případ jako v posuzované věci, který jednoznačně preferuje vědomost vlastníka o tom, co se s jeho pozemkem děje. Žalobci namítali, že nejsou vlastníky například pozemku sousedícího s komunikací, aby byli dotčeni na svých právech pouze nepřímo. Pokud bylo určeno, že místní komunikace leží přímo na pozemku ve vlastnictví žalobců, byli dotčeni přímo. Žalobci také upozornili na to, že v rozdělovníku prvostupňového rozhodnutí bylo určeno, aby i účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu bylo doručeno veřejnou vyhláškou. Takový postup je v rozporu s § 144 odst. 6 správního řádu.
6. Dále žalobci namítali, že je prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné. V odůvodnění neurčitě odkazuje na „dostupné podklady.“ Žádné takové podklady však nejsou žalobcům známy. V prvostupňovém rozhodnutí byl také jejich pozemek nesprávně specifikován (jedná se o pozemek parc. č. st. X, nikoli o „pozemek parc. č. X“). Žalobci dále polemizovali

s tím, proč přes pozemek parc. č. st. X nemůže vést místní komunikace III. třídy. Na jejich pozemku se žádná komunikace nenachází a nikdy nenacházela. Případná místní komunikace na pozemku parc. č. st. X není pro obsluhu nemovitostí v okolí potřebná a pro průjezd vozidel není (z důvodu její nedostatečné šíře a nutnosti prudkého odbočení při příjezdu z jiné komunikace) ani vhodná.

7. Žalovaný ve *vyjádření k žalobě* zrekapituloval průběh správního řízení. Setrval na závěru, že žalobci byli účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Řízení o zařazení pozemních komunikací do kategorie místních komunikací je řízením o žádosti, přičemž účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu byl žadatel (Městys Křivoklát) jako vlastník pozemní komunikace. Žalobci pak jsou v řízení účastníky vedlejšími ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž jejich účastenství bylo odvozováno od skutečnosti, že stavba místní komunikace, která byla předmětem správního řízení, se nacházela na pozemku v jejich vlastnictví. Žalobci tak mohli být rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech a povinnostech. Silniční správní úřad nepochybil, pokud v souladu s § 144 správního řádu doručoval prvostupňové rozhodnutí vedlejším účastníkům veřejnou vyhláškou, neboť se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků. Rozhodnutí prvostupňového orgánu tak bylo žalobcům řádně doručeno dne 8. 7. 2015 uplynutím patnáctidenní lhůty pro vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce Městysu Křivoklát. Na základě podkladů ve správním spise žalovaný dospěl k závěru, že se na pozemku žalobců komunikace nepochybně nachází. Řízení o zařazení pozemních komunikací do kategorie místních komunikací je podle žalovaného řízením deklaratorním. Rozhodnutím o zařazení komunikace nedochází k umístění místní komunikace, ale pouze k jejímu zařazení do příslušné kategorie. Místní komunikace na pozemku žalobců existovala historicky dávno před vydáním prvostupňového rozhodnutí, jak plyne mj. z pasportu místních komunikací ze dne 31. 12. 1987. Tvzení žalobců, že rozhodnutím silničního správního úřadu došlo k zásadnímu zásahu do jejich vlastnického práva tím, že jejich pozemek byl napadeným rozhodnutím zatížen existencí místní komunikace, proto není pravdivé. Prvostupňovým rozhodnutím nebylo omezeno vlastnické právo žalobců, neboť jejich vlastnické právo je již omezeno tím, že se na pozemku parc. č. st. X nachází místní komunikace a k tomuto omezení došlo *ex lege*, nikoli na základě prvostupňového rozhodnutí. Označení žalobců za účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu v rozdělovníku prvostupňového rozhodnutí žalovaný označil za zjevnou písařskou chybu. Z faktického postupu silničního správního úřadu bylo zřejmé, že za účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu považoval pouze Městys Křivoklát jako žadatele, ostatní účastníky řízení považoval za účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu, kterým bylo doručováno veřejnou vyhláškou. Žalovaný také setrval na názoru, že odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo pro účely přezkoumatelnosti dostatečné. Určité formální nedostatky nebo stručnost nelze považovat za zásadní nedostatky rozhodnutí, které by byly důvodem pro jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. K argumentaci žalobců, proč se na pozemku parc. č. st. X nemůže nacházet místní komunikace, žalovaný uvedl, že místní komunikace na pozemku žalobců vznikla v minulosti a o její faktické existenci není pochyb. Namísto nejsou úvahy o tom, že ostatní nemovitosti jsou přístupné i z jiných komunikací. Nutná komunikační potřeba je zákonným znakem účelové pozemní komunikace, nikoli komunikace místní. Žalovaný proto navrhl žalobu zamítnout.
8. V *replíce* žalobci setrvali na tom, že byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Podle § 27 odst. 2 správního řádu totiž mohou být účastníky řízení další dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech. Žalobci

však nejsou osobami, které „mohou“ být dotčeny, ale osobami, které „jsou“, resp. „musí“ být prvostupňovým rozhodnutím dotčeny. Prvostupňovým rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím vznikla situace, za níž je možné vlastnické právo žalobců k jejich pozemku omezit, popřípadě odejmout. V daném případě bylo podle žalobců jediné spravedlivé řešení takové, při němž by měli opravdovou možnost své vlastnické právo chránit. Ochrana vlastnického práva by však byla možná pouze za situace, pokud by bylo prvostupňové rozhodnutí řádně doručeno. Opačný přístup je zásahem do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a dále porušením čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

9. Žalobci též rozporovali věcnou argumentaci žalovaného týkající se existence místní komunikace jako takové. Podle žalobců vycházel silniční správní úřad v prvostupňovém rozhodnutí z nedostatečných podkladů a prvostupňové rozhodnutí nedostatečně odůvodnil. Silniční správní úřad své rozhodnutí opřel o podklady, ze kterých plyne, že Městys Křivoklát komunikace v minulosti vybudoval nebo převzal a vynakládá finanční prostředky na jejich údržbu a opravu. Žádné takové doklady však ve správním spise nejsou. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje na další podklady, ze kterých silniční správní úřad vycházel. Takové podklady ale nebyly součástí správního spisu při vydání prvostupňového rozhodnutí. Zpětně nelze žádné podklady do správního spisu doplňovat. Žalobci zpochybnili existenci pasportu místních komunikací ze dne 31. 12. 1987. Žalobci také rozporovali názor žalovaného, že místní komunikace vznikla podle staré právní úpravy a je místní komunikací i podle nové právní úpravy bez vydání rozhodnutí podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Komunikace na pozemku žalobců nesplňuje podmínky, které na místní komunikaci klade nová právní úprava. V reakci na vyjádření žalovaného žalobci přiložili k replice e-mail starostky Městyse Křivoklát z roku 2019, ve kterém ke komunikaci uvádí, že se jedná o účelovou komunikaci. Vyjádření žalovaného je také vnitřně rozporné. Na jedné straně tvrdí, že rozhodnutí o zařazení pozemní komunikace mezi místní komunikace je rozhodnutí deklaratorní. Na druhé straně však uvádí, že deklarace existence místní komunikace nebyla předmětem řízení před prvostupňovým orgánem.
10. *Osoby zúčastněné na řízení č. 1, 3, 5, 6 a 7* shodně uvedly, že jsou vlastníky pozemků u místní komunikace. Místní komunikace na pozemků žalobců řadu let fungovala až do okamžiku, kdy žalobci pozemky nabyli do svého vlastnictví. Zachování průjezdnosti komunikace je pro ně z rozličných důvodů existenčně nutné.
11. *Osoba zúčastněná na řízení č. 2* uvedla, že je právnickou osobou a na pozemcích nacházejících se v bezprostředním sousedství s komunikací má v úmyslu podnikat (výkon veterinární léčebné a preventivní činnosti v plném rozsahu). Pokud by bylo napadené rozhodnutí zrušeno, ovlivnilo by to její postavení, neboť s existencí místní komunikace jí poji nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Předmět jejího podnikání by byl ohrožen. Místní komunikace materiálně naplňuje všechny zákonné znaky. Slouží totiž ke každodenní potřebě osob dopravujících se po ní motorovým vozidlem, pěšky i na kole k nemovitostem, které se podél ní nacházejí. Pro území obce tedy má zjevně obslužný charakter. Ke svému účelu byla využívána již od výstavby nemovitostí nacházejících se podél ní. Těleso komunikace tvoří zcela zjevně uměle vytvořený povrch odlišný od přírodního substrátu. Navíc, místní komunikace nemusí být samostatnou věcí, ale může být i součástí pozemku. Žalobci v každém případě byli účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Osoba

zúčastněná na řízení č. 2 též požádala, aby soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl o tom, že žalobci jsou povinni nahradit jí náklady řízení.

12. *Osoba zúčastněná na řízení č. 4 – Městys Křivoklát* uvedla, že je vlastníkem místní komunikace, jejíž existenci potvrzuje pasport komunikací. Je důležitou spojnicí pro průjezd obslužných vozů pro svoz odpadů, pro zimní údržbu a další činnosti. Místní komunikace na pozemku žalobců řadu let fungovala až do okamžiku, kdy pozemek parc. č. st. X nabyli žalobci do svého vlastnictví. Zachování průjezdnosti komunikace je nezbytně nutné.
13. Při jednání žalobci uvedli, že na pozemku parc. č. st. X, na němž se má nacházet místní komunikace, se nachází též jejich stavba. Poukázali i na to, že není ani zřejmé, kudy má místní komunikace na pozemku parc. č. st. X vést a zda se vůbec na tomto pozemku nachází. Pasport komunikací ze dne 31. 12. 1987 tuto skutečnost podle žalobců neosvětluje, protože z něho neplyne, že se místní komunikace nachází na jejich pozemku. Jedná se maximálně o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Prvostupňové rozhodnutí jim nebylo řádně doručeno a nelze po nich spravedlivě požadovat, aby každé 2 týdny kontrolovali úřední desky obecních úřadů v obcích, v nichž vlastní nemovitosti. Mohli tak podat odvolání v devadesátidenní lhůtě od jejich seznámení se s ním. Umístěním místní komunikace na jejich pozemek došlo k zásadnímu zásahu do jejich vlastnického práva, protože v jeho důsledku se mohou třetí osoby na jejich pozemku bez omezení pohybovat včetně průjezdu motorovými vozidly. To je podle žalobců nespravedlivé.
14. Žalovaný při jednání odkázal na vyjádření k žalobě. Osoba zúčastněná na řízení č. 2 při jednání poukázala na to, že žalobci věděli, že se na jejich pozemku nachází místní komunikace již od roku 1987 (nikoli tedy od 7. 6. 2021, kdy nahlíželi do spisu zdejšího soudu v jiné věci), o čemž svědčí mj. to, že iniciovali řízení o odstranění stavby místní komunikace. Osoba zúčastněná na řízení č. 5 při jednání uvedla, že prvoinstančním rozhodnutím nebyl vytvořen nový stav, protože místní komunikace na daném místě existuje již téměř 100 let. Zachování místní komunikace je nutné z důvodu dopravní obslužnosti. Snahy žalobců o znepřístupnění místní komunikace jsou bezohledné.
15. Při jednání soud rovněž provedl úřední záznam o nahlížení do soudního spisu zdejšího soudu sp. zn. 55 A 19/2021, z něhož zjistil, že zástupkyně žalobců se s prvoinstančním rozhodnutím seznámila dne 7. 6. 2021.

III. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

16. Ze správního spisu plyne, že dne 21. 5. 2015 požádal Městys Křivoklát silniční správní úřad o zařazení pozemních komunikací do kategorie místních komunikací. Úseky pozemních komunikací navrhovaných k zařazení do kategorie místních komunikací byly patrné z pasportu komunikací přiloženého k žádosti. Městys Křivoklát také k žádosti přiložil přehled vlastníků pozemků pod dotčenými úseky.
17. Dne 27. 5. 2015 silniční správní úřad oznámil vlastníkům pozemků pod dotčenými úseky pozemní komunikace zahájení řízení a vyzval je k uplatnění námitek. S ohledem na jejich počet tak učinil podle § 144 správního řádu veřejnou vyhláškou.
18. Dne 22. 6. 2015 vydal silniční správní úřad prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Silniční správní úřad byl toho názoru, že je mu situace pozemních komunikací, které žadatel navrhuje zařadit do kategorie místních komunikací, dostatečně známa. Nepovažoval proto za hospodárné a účelné naříditi místní šetření. Podle silničního správního úřadu byly všechny pozemní komunikace navržené

k zařazení jako místní komunikace ve vlastnictví Městysu Křivoklát. V několika případech sice byly místní komunikace umístěny i na pozemcích jiných vlastníků než Městysu Křivoklát, avšak vždy se jednalo o místní komunikace, jež měly povahu stavby, z čehož plyne, že vlastníkem těchto místních komunikací byl Městys Křivoklát. Dopravní význam komunikací vymezených v žádosti odpovídal třídě místních komunikací podle zákona o pozemních komunikacích.

19. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci dne 22. 8. 2021 odvolání ze dne 21. 8. 2021. Uvedli, že je u zdejšího soudu vedeno řízení pod sp. zn. 55 A 19/2021 týkající se jejich žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2020, č. j. 172985/2020/KUSK. Tím, že dne 6. 7. 2021 (pozn. soudu – správně má být 7. 6. 2021) zástupkyně žalobců nahlédla do soudního spisu ve věci vedené pod sp. zn. 55 A 19/2021, se seznámili s prvostupňovým rozhodnutím. V odvolání namítali, že jim prvostupňové rozhodnutí nebylo řádně doručeno. Prvostupňovým rozhodnutím došlo k zařazení úseku pozemní komunikace Yc – Ke zdravotnímu středisku do kategorie místních komunikací III. třídy. Dotčený úsek se nachází na pozemku parc. č. st. X, který je ve vlastnictví žalobců. Zařazením dotčeného úseku pozemní komunikace do kategorie místních komunikací bylo jejich vlastnické právo přímo dotčeno (omezeno). Byli proto účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu [podle názoru žalobců podle písm. a) uvedeného ustanovení], jak ostatně vyplývá z rozdělovníku prvostupňového rozhodnutí. Žalobci byli tudíž tzv. neopominutelnými účastníky, kterým bylo potřeba podle § 144 odst. 6 správního řádu doručovat jednotlivě. Prvostupňové rozhodnutí nebylo možné doručit žalobcům veřejnou vyhláškou. Pokud nebylo neopominutelnému účastníku rozhodnutí oznámeno, nemohlo nabýt právní moci (a to bez ohledu na dobu, která uplynula od oznámení rozhodnutí). Žalobci měli v odvolání za to, že podle § 84 odst. 1 věty poslední a § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu měli možnost podat odvolání do 90 dnů od prokazatelného seznámení se s prvostupňovým rozhodnutím, k čemuž došlo nahlédnutím do soudního spisu dne 7. 6. 2021. Žalobci dále poukázali na to, že v prvostupňovém rozhodnutí byl pozemek, na kterém se měl dotčený úsek komunikace nacházet, označen jako pozemek parc. č. X v katastrálním území X. Žalobci ale vlastní pozemek parc. č. st. X. Z tohoto důvodu je prvostupňové rozhodnutí neurčité a nesrozumitelné. Žalobci poté polemizovali s tím, že by se na pozemku parc. č. st. X nacházela pozemní komunikace, natož místní komunikace III. třídy. Na pozemku parc. č. st. X není a nikdy nebylo dost místa, aby na něm nějaká komunikace vůbec mohla vést, jelikož se na tomto pozemku nachází stavba č. p. X (objekt k bydlení). Tím, že někdo začne živelně jezdit přes dvorek jiného, navíc motorovými vozidly (i nákladními), které se na dvorek doslova „nevejdou“, urážejí omítku domu č. p. X, který staticky ničí, nemůže vzniknout komunikace, natož komunikace místní. Negativní vlivy dopravy na stavbu č. p. X žalobci doložili odborným posudkem. Pozemek pod dotčeným úsekem místní komunikace není od pozemku parc. č. st. X nijak oddělen. Na pozemku parc. č. st. X se tak nenacházela komunikace, která by byla samostatnou stavbou. Na pozemku parc. č. st. X nikdy nebylo umístěno těleso, které by splňovalo znaky místní komunikace a mohlo jako místní komunikace sloužit. Existence místní komunikace na pozemku parc. č. st. X také nemá praktický smysl. Nemovitosti poblíž komunikace Ke zdravotnímu středisku jsou přístupné z jiné, pro vozidla a celkovou dopravní obsluhu vhodnější, pozemní komunikace.
20. Dne 20. 6. 2023 žalovaný vydal napadené rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje i všechny ostatní formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
22. Napadeným rozhodnutím žalovaný podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl odvolání žalobců jako opožděné. Obecně platí, že v případě rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost se odvolací orgán nezabývá věcně podaným odvoláním, ale posuzuje pouze jeho včasnost. Odvolací orgán, který dospěje k závěru, že se jedná o opožděné odvolání, tedy neprovádí přezkum odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu nad rámec toho, že se z moci úřední zabývá otázkou, zda opožděné odvolání neposkytuje podnět pro obnovu řízení nebo pro změnu či zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimo odvolací řízení. Takové pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto podle § 92 správního řádu jako opožděné, aniž by bylo odvoláním napadené rozhodnutí zároveň potvrzeno (na rozdíl od odvolacího rozhodnutí podle § 90 správního řádu). Těmito skutečnostmi je vymezen i rozsah soudního přezkumu. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného je soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání, a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako opožděné, žalobu zamítne. V opačném případě toto rozhodnutí odvolacího orgánu zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006-105, a rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25).
23. Žalobci namítají, že v předcházejícím řízení o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací měli postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kterým nelze doručovat veřejnou vyhláškou. Jestliže jim bylo doručováno veřejnou vyhláškou, nedošlo k řádnému oznámení prvostupňového rozhodnutí a pro odvolací lhůtu se uplatnila pravidla podle § 84 správního řádu. Pro posouzení, zda bylo odvolání žalobců včasné, je tak nutné nejdříve vyřešit otázku účastenství: tedy jaké je v řízení o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací postavení vlastníka pozemku nacházejícího se pod zařazovanou komunikací.
24. Pro projednávanou věc je zásadní, že silniční správní úřad vedl řízení podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd. Zákon o pozemních komunikacích nestanovuje vlastní okruh účastníků řízení, a je proto nutno vyjít z obecné úpravy účastenství obsažené v § 27 správního řádu.
25. 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.
26. Podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou účastníky řízení v řízení z moci úřední dotčené osoby, jímž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost nemají.

27. Podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
28. Podle § 27 odst. 3 správního řádu účastníky řízení jsou 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 anebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.
29. V posuzované věci bylo řízení o zařazení pozemních komunikací do kategorie místních komunikací zahájeno žádostí Městysu Křivoklát ze dne 21. 5. 2015. Jednalo se proto o řízení o žádosti (k možnosti zahájit řízení podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích též na žádost srov. ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7, marg. č. 5) a Městys Křivoklát měl jako žadatel postavení účastníka podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Odborná literatura (viz posledně citovaný komentář k § 3, marg. č. 6, nebo KOŠINÁROVÁ, B. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: C. H. Beck, 2023, komentář k § 3, marg. č. 9) se pak shoduje v tom, že účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou i vlastníci pozemků pod stavbou komunikace, pakliže je vlastník pozemku odlišný od vlastníka stavby komunikace. Tato odborná literatura přitom odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 3. 2008, č. j. 22 Ca 65/2007-17. Aby postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu měli také žalobci, museli by být s Městyssem Křivoklát ve společenství práv nebo povinností, aby se na ně vztahovalo rozhodnutí správního orgánu. O takovou situaci by se jednalo například tehdy, měli-li by žalobci pozemní komunikaci v podílovém spoluvlastnictví se žadatelem. Pak by byli účastníky tohoto řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu i ostatní spoluvlastníci, kteří žádost nepodali.
30. Rozhodnutím, že se určité úseky pozemní komunikace zařazují do kategorie místních komunikací, má vliv na práva a povinnosti vlastníka místní komunikace. Tím je podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí, v posuzované věci tedy Městys Křivoklát – žadatel. Zákon o pozemních komunikacích pak vlastníkům pozemních komunikací stanovuje určitá práva (například v silničním ochranném pásmu v nezbytné době a v nezbytné míře vstupovat na cizí pozemky za účelem údržby komunikace podle § 37 odst. 1) a povinnosti (například udržovat komunikaci schůdnou a sjízdnou podle § 27). Vlastníkům pozemků nacházejících se pod pozemní komunikací však rozhodnutí o zařazení (přeřazení) pozemní komunikace do jednotlivé kategorie nebo třídy obdobná práva nebo povinnosti podle zákona o pozemních komunikacích nezakládá. Nejsou proto s vlastníkem pozemní komunikace v žádném společenství práv nebo povinností, jak předvídá § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu.
31. Podmínku, že osoba odlišná od žadatele je ve správním řízení účastníkem podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu pouze za situace, pokud ji s žadatelem pojí společenství práv a povinností, potvrzuje i závěr č. 9 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005, na který žalobci v žalobě (prostřednictvím odkazu na odbornou literaturu) sami upozorňují. V tomto závěru bylo mj. řešeno, zda jsou vlastníci, jejichž pozemky mají být přičleněny k honitbě a kteří se nestali členy honebního společenstva, v řízení o uznání honitby podle § 18 (resp. § 29) zákona o myslivosti účastníky řízení podle § 27 odst. 1 nebo 2 správního řádu. Vlastníci přičleněných honebních pozemků mají podle § 30 odst. 2 zákona o myslivosti od honebního společenstva právo na náhradu. Pokud tedy v řízení o uznání honitby zároveň dojde k přičlenění pozemků jiných vlastníků, vzniknou

vlastníkům přičleňovaných pozemků nová práva a povinnosti a je potřeba je pro toto společenství práv považovat za účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o zařazení (přeřazení) pozemní komunikace do jednotlivé kategorie nebo třídy však vlastníkům pozemků nacházejících se pod pozemní komunikací nezakládá nová práva ani povinnosti, které by na toto rozhodnutí věcně a bezprostředně navazovaly. Nevzniknou jim stejná práva nebo povinnosti jako vlastníku pozemní komunikace.

32. Žalobci též namítali, že prvostupňovým rozhodnutím byli jako vlastníci pozemku ležícího pod pozemní komunikací dotčeni na svých právech přímo. Právě *přímé dotčení* na právech je však typické pro účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, jejichž práva a povinnosti může rozhodnutí ovlivnit. Prvostupňovým rozhodnutím o zařazení dotčeného úseku pozemní komunikace do kategorie místních komunikací tak bylo vlastnické právo žalobců k pozemku ležícímu pod takovou komunikací nepochybně dotčeno (přičemž význam takového dotčení soud nijak nesnižuje). Žalobci měli též za to, že na ně v předcházejícím řízení bylo nahlíženo jako na osoby, které byly na svých právech dotčeny pouze *nepřímo*. Dotčení nepřímé (zprostředkované) ale účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu nezakládá. Je nepochybně nepřipustné vylučovat vlastníka z účasti na správním řízení, jež se přímo týká jeho majetku. K takové situaci ovšem nedošlo, jelikož správní orgány považovaly žalobce v předcházejícím řízení za účastníky (to znamená, že i osoby přímo dotčené) a jednaly s nimi jako s účastníky. V replice žalobci dále rozlišovali účastníky podle § 27 odst. 1 a odst. 2 správního řádu na základě toho, zda *mohou* být rozhodnutím dotčeni na svých právech, nebo *jsou* dotčeni na svých právech. Takové rozlišování však nemá vliv na charakter účastenství. Okruh účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu se tím o osoby *reálně* dotčené rozhodnutím nijak nerozšiřuje. Pro účastenství v řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu postačuje pouhá *možnost* dotčení práva (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2022, č. j. 6 As 87/2020-36, bod 37 až 39), kdežto *reálnost* zásahu do účastnických práv je rozhodující až pro úspěšnost věcné námitky. Žalobci tak zaměňují zkoumání povahy dotčení práv pro účely posouzení účastenství a pro účely meritorního posouzení věci (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS).
33. Závěr žalovaného, že žalobci byli v předcházejícím řízení účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu, je tudíž správný a obстоjí. Na skutečnosti, že vlastníci pozemků pod místní komunikací jsou v řízení podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích materiálně účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu, nic nemění ani jejich chybné formální označení v rozdělovníku oznámení o zahájení řízení a v prvostupňového rozhodnutí (kde byli označeni jako účastníci řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu). Ostatně v oznámení o zahájení řízení silniční správní úřad uvedl, že „*si je vědom, že tímto řízením mohou být dotčena práva a chráněné zájmy účastníků řízení, kterých je více*“. Na postavení osob (účastníků) odlišných od žadatele tak zjevně nahlížel optikou § 27 odst. 2 správního řádu.
34. To, že žalobci byli vedlejšími účastníky ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, pak má zásadní vliv i na otázku řádnosti doručování.
35. Podle § 144 odst. 1 správního řádu nestanoví-li zvláštní zákon jinak, rozumí se řízením s velkým počtem účastníků řízení s více než 30 účastníky.
36. Podle § 144 odst. 6 správního řádu v řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká

účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.

37. Silniční správní úřad měl za to, že předcházející správní řízení bylo právě řízením s velkým počtem účastníků. Žalobci nerozporují, že by jim v předcházejícím řízení nebylo možno doručit prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou, protože se nejednalo o řízení s velkým počtem účastníků. Jejich žalobní argumentace spočívá ve zpochybňování charakteru účastenství – podle jejich názoru měli postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, kterým podle § 144 odst. 6 věty druhé správního řádu musí být i v řízení s velkým počtem účastníků doručováno vždy jednotlivě. V bodech 24 až 33 tohoto rozsudku soud dospěl k závěru, že žalobci měli postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. V řízení s velkým počtem účastníků jim proto podle § 144 správního řádu bylo možné doručovat prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou.
38. Obecně je potřeba vyjít z toho, že doručování veřejnou vyhláškou je zvláštním druhem doručení fikcí (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS). Z pohledu účastníka řízení je fikce doručení institutem, který šetří jeho procesní práva v podstatně nižší míře než doručování jednotlivě. Představuje tedy určité ztížení uplatňování individuálních procesních práv daného účastníka řízení. Proto je nutné, aby s fiktivními způsoby doručení bylo nakládáno s jistou úrovní pečlivosti, uvážlivosti a hlavně ústavně konformně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 2767/07). To zejména znamená, že uplatnění fikce doručení je možné zejména tehdy, je-li tím sledován legitimní cíl (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01). Legitimním cílem doručování písemností veřejnou vyhláškou pak jednoznačně může být dosažení větší hospodárnosti, efektivity a urychlení řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50). Hranici, od které je doručování veřejnou vyhláškou možné považovat za legitimní, stanoví § 144 správního řádu jednoznačně. Tato hranice určuje, kdy ještě převáží individuální zájmy konkrétního účastníka řízení na komfortnějším způsobu doručování písemností, a kdy naopak převládne veřejný zájem na rychlosti, hospodárnosti a efektivitě správního řízení. Právě uvedené si ostatně uvědomují i sami žalobci, jestliže v žalobě uvádí, že „[j]eho cílem (doručování veřejnou vyhláškou – pozn. soudu) je hospodárnost řízení s velkým počtem účastníků“.
39. Otázkou ústavnosti doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků podle stavebního zákon (avšak v citovaných případech ve velmi podobných věcech) se NSS zabýval v rozsudcích ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 19/2008-117, a ze dne 2. 12. 2022, č. j. 5 As 346/2021-55. V prvním uvedeném případě šlo o doručování veřejnou vyhláškou vlastníkům pozemků v řízeních týkajících se liniových staveb a staveb zvláště rozsáhlých, což připouštěl stavební zákon z roku 1976 (ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 13. 5. 2010, sp. zn. III. ÚS 1553/09). Druhý uvedený případ se týkal někdejší a dnes již neúčinné právní úpravy, podle níž se v územním řízení doručovaly písemnosti veřejnou vyhláškou i vlastníkům pozemků, na nichž měla být stavba realizována. NSS v rozsudku č. j. 5 As 346/2021-55 zopakoval, že účelem doručování veřejnou vyhláškou není zamezení efektivní procesní obrany. Při výkladu norem upravujících doručování rozhodnutí nejde o samotnou možnost obrany účastníka, nýbrž pouze o stupeň bdělosti, který je po účastnících k efektivní ochraně jejich práv požadován. Skutečnost, že účastníci musí při hájení svých zájmů týkajících se pozemku v jejich vlastnictví pravidelně kontrolovat úřední desky správních orgánů, nezakládá protiústavnost úpravy ani jejího výkladu. Ústavní soud si ve věci sp. zn. III. ÚS 1553/09 položil otázku, zda právní úprava

umožňující doručování vlastníku veřejnou vyhláškou znemožňuje či excesivně neztěžuje možnost ochrany práv účastníka. Dospěl k tomu, že vlastníci svá práva reálně hájit mohou i tak, pokud se ovšem obvyklým způsobem zajímají o veřejné dění a svůj majetek. Podle Ústavního soudu účastníkům stačí vyvinout minimální aktivitu, aby se o řízení dozvěděli a mohli v něm uplatňovat svá procesní práva. Poukázal pak právě na to, že úprava je vedena legitimním cílem, protože řízení s velkým počtem účastníků se mohou účastnit i stovky osob, takže přímé doručování by zabíralo nepřiměřené množství času, administrativně nesmírně zatěžovalo úřady a ztěžovalo by dovedení řízení do konce v rozumném čase. O nezbytnosti použití institutu doručování veřejnou vyhláškou v odůvodněných případech svědčí i to, že se tento institut vyskytuje v podstatě ve všech základních procesních předpisech včetně soudního řádu správního. Možnost doručovat veřejnou vyhláškou i těm účastníkům, na jejichž pozemcích má být stavba realizována je odůvodněna zvláštní povahou řízení o liniových stavbách či jiných rozsáhlých stavbách s velkým počtem účastníků řízení (viz rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 237/2014-40).

40. Soud proto nesouhlasí se žalobci, že po nich (ani po nikom jiném) nelze spravedlivě požadovat, aby kontrolovali úřední desky každé obce, ve které vlastní nějaké nemovitosti. Doručování veřejnou vyhláškou sice klade na obezřetnost účastníků řízení podstatně náročnější požadavky než doručování jednotlivě; v odůvodněných případech je však pro efektivitu řízení nezbytné, jelikož při jednotlivém doručování velkému množství účastníků by mohlo být řízení neúměrně prodlužováno. Současné doručování veřejnou vyhláškou nezbavuje účastníky řízení reálné možnosti se řízení účastnit, a to včetně práva podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání. O tom ostatně svědčí i námitka jednoho z účastníků předcházejícího správního řízení ze dne 8. 6. 2015, kterou u silničního správního úřadu úspěšně uplatnil, přestože mu bylo oznámení o zahájení řízení (stejně jako žalobcům) doručeno veřejnou vyhláškou.
41. Soud tak uzavírá, že v řízení podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích měli žalobci postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, kterým bylo možné v souladu s § 144 odst. 6 správního řádu doručovat prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Podle § 25 odst. 2 věty poslední správního řádu se patnáctým dnem po vyvěšení považuje písemnost za doručenou. Prvostupňové rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce dne 23. 6. 2015, doručeno tedy bylo dne 8. 7. 2015. Včasné odvolání tak bylo možné podat do dne 23. 7. 2015. Žalobci podali odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí až dne 22. 8. 2021, tedy více než šest let po uplynutí odvolací lhůty, která podle § 83 odst. 1 správního řádu činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.
42. Žalobci v odvolání ani v žalobě nenapadali, že by v řízení v prvním stupni nebyly splněny podmínky pro doručování účastníkům veřejnou vyhláškou. Pouze nad rámec uvedeného tak soud (k argumentaci žalobců, že není spravedlivé po nich požadovat, aby kontrolovali úřední desky) uvádí, že i kdyby měl silniční správní úřad doručovat účastníkům řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu jednotlivě, odvolání by přesto bylo opožděné.
43. Podle § 84 odst. 1 správního řádu může osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo oznámeno, podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.

44. Podle § 84 odst. 2 správního řádu neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.
45. Podle § 83 odst. 2 správního řádu v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.
46. Žalobci sami uvádí, že se o vydání prvostupňového rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli dne 7. 6. 2021, kdy jejich zástupkyně nahlížela do soudního spisu vedeného v řízení o jiné věci (viz též úřední záznam o nahlížení do soudního spisu sp. zn. 55 A 19/2021). Tímto dnem tak žalobcům počala běžet subjektivní třicetidenní lhůta pro podání odvolání. To však podali až dne 22. 8. 2021, subjektivní lhůta proto dodržena nebyla.
47. V odvolání i v žalobě žalobci poukazovali na subjektivní devadesátidenní lhůtu pro podání odvolání při neoznámení rozhodnutí podle § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu. Ta se však z hlediska systematického a teleologického výkladu uplatní pouze pro účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Tak je tomu proto, že pokud by se měla aplikovat též na účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, byl by § 84 odst. 1 a odst. 2 ve vzájemném rozporu. Pokud se totiž účastník řízení s rozhodnutím prokazatelně seznámil (což představuje intenzivnější požadavek na vědomost o existenci i obsahu rozhodnutí), nepochybně se též dozvěděl o vydání rozhodnutí a o řešení otázky, která bylo předmětem rozhodování, což je okolnost, která určuje počátek běhu třicetidenní lhůty podle § 84 odst. 1 věty první správního řádu. Proto je nezbytné, aby se § 84 odst. 2 správního řádu uplatnil jen v případě účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu (viz KOPECKÝ, Martin. *Správní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, komentář k § 84 odst. 2.). To odpovídá i judikatuře, neboť podle rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019-22, č. 3928/2019 Sb. NSS (následováno např. v rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2023, č. j. 4 As 119/2021-24), pokud správní orgán neoznámí své rozhodnutí tzv. vedlejšímu (nepřímému) účastníkovi řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, náleží takové osobě poté, co se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozví, třicetidenní subjektivní odvolací lhůta omezená navíc jednoroční objektivní lhůtou (§ 84 odst. 1 správního řádu). Devadesátidenní subjektivní lhůta pro podání odvolání neomezená žádnou objektivní lhůtou (§ 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu) se vztahuje jen na tzv. hlavní (přímé, neopomenutelné) účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu.
48. Přestože se nejedná o otázku, která by byla nosným důvodem napadeného rozhodnutí nebo tohoto rozsudku, soud dále považuje za účelné korigovat žalovaného v jeho názoru prezentovaném ve vyjádření v žalobě, že rozhodnutí v řízení podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je obecně rozhodnutí deklaratorní a místní komunikace vzniká *ex lege*. K tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27, č. 3028/2014 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že „zákonodárce implicitně počítal s tím, že pozemní komunikace podle staré právní úpravy, které byly podle pravidel staré právní úpravy zařazeny do určité konkrétní kategorie, budou považovány za pozemní komunikace obdobné kategorie i podle úpravy nové, pokud splňují zákonné znaky dané kategorie pozemní komunikace podle nové úpravy. Znamená to tedy, že byla-li například určitá část zemského povrchu místní komunikací podle staré právní úpravy, stala se místní komunikací podle nové právní úpravy v

zákoně č. 13/1997 Sb. okamžikem nabytí účinnosti tohoto zákona, aniž by bylo nutno o tom vydávat rozhodnutí podle § 3 odst. 1 uvedeného zákona. To ovšem platí pouze v případě, že místní komunikace, jež takovou byla podle staré právní úpravy, splňuje všechny zákonné znaky místní komunikace i podle právní úpravy nové.“ Srovnáním definice místní komunikace podle zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dospěl rozšířený senát k závěru, že „z věcných, technických a funkčních hledisek místní komunikace podle staré právní úpravy jimi zásadně budou i podle právní úpravy nové. Nová právní úprava však pro místní komunikace navíc stanoví v § 9 odst. 1 větě první in fine zákona č. 13/1997 Sb., že vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.“

49. Rozhodnutí o zařazení (přeražení) pozemní komunikace do určité kategorie tedy nemusí měnit faktický stav věci (že již komunikace fakticky existuje a jaká je její stavební úprava), nicméně tímto rozhodnutím komunikace vznikne po právní stránce (viz ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 3, marg. č. 2). Je pravda, že pokud určitá pozemní komunikace splňovala znaky místní komunikace podle zákona o pozemních komunikacích účinného od 1. 4. 1997 i před nabytím účinnosti tohoto zákona, jedná se ve světle výše uvedeno usnesení rozšířeného senátu o místní komunikaci, aniž by bylo potřeba vést správní řízení o jejím zařazení do kategorie místních komunikací. Rozhodnutí podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích proto může být v takovém případě „nadbytečné“, přičemž v závislosti na konkrétních okolnostech (historii určité pozemní komunikace) může být i deklaratorním aktem. Posouzení, zda určitá pozemní komunikace je komunikací místní, aniž by bylo nutné vydat rozhodnutí podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o jejím zařazení mezi pozemní komunikace zařazena, však směřuje do samotného věcného posouzení, jelikož je v takovém případě nutné se zabývat splněním samotných znaků místní komunikace (vlastnictví, technický stav). Těmito okolnostmi se ale odvolací správní orgán při zamítání odvolání pro opožděnost ani správní soud při přezkumu takového rozhodnutí odvolacího orgánu nemůže zabývat (viz bod 22 tohoto rozsudku). Na charakteru účastenství vlastníků pozemků nacházejících se pod pozemní komunikací v řízení vedeném silničním správním úřadem podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích totiž nemá vliv, zda je v konkrétním případě zařazení určitého úseku mezi místní komunikace zařazením s konstitutivními účinky, nebo vzhledem k historii určité pozemní komunikace před 1. 4. 1997 (tzn. nabytím účinnosti zákona o pozemních komunikacích) deklaratorním právním aktem.
50. Dalšími žalobními námitkami směřujícími do věcného posouzení věci (zda se na pozemku parc. č. st. X skutečně nachází místní komunikace, či ne), případně námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí se soud nezabýval. Jak již bylo v tomto rozsudku několikrát zdůrazněno, v žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán zamítl odvolání žalobců pro opožděnost, se soud může zabývat pouze skutečnostmi, které jsou rozhodné pro závěr, že se skutečně jednalo o opožděné odvolání. Faktický stav pozemku parc. č. st. X nebo jeho historie nejsou v dotčené věci pro posouzení včasnosti odvolání relevantní.
51. Nad rámec nutného odůvodnění soud podle již výše citované odborné literatury (viz ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2015) dodává, že jestliže se veřejná cesta ve vlastnictví státu, kraje či obce nachází na pozemku jiné právnické či fyzické osoby, pak se jedná o situaci nežádoucí

pro obě strany. Vlastník pozemku má prakticky jen holé vlastnictví a nemůže svůj pozemek nijak využívat. Vlastník komunikace zase žije v nejistotě, zda nebude muset svou stavbu jednou odstranit nebo zda se nebude muset s vlastníkem pozemku majetkoprávně vypořádat za podmínek určených soudem. Mělo by být tedy v zájmu obou účastníků nalézt trvalé řešení vzniklého problému, a to i za cenu ústupků. Ne vždy si to ale obě strany uvědomují. V případě, že dohoda není z jakéhokoliv důvodu možná, přicházejí do úvahy následující alternativy: Na jednu stranu vlastník pozemku může žalovat vlastníka komunikace u obecného soudu a požadovat, aby soud uspořádal poměry mezi nimi. Na druhou stranu zákon o pozemních komunikacích nabízí vlastníkovu pozemní komunikace možnost majetkoprávního vypořádání odlišnou od občanského zákoníku, a to cestou vyvlastnění speciálním vyvlastňovacím úřadem [č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)]. Tento zákon se použije i na posouzení toho, zda vlastník stavby komunikace prokázal neúspěšnost pokusu o majetkoprávní vypořádání s vlastníkem pozemku. Platí, že návrh smlouvy společně s vysvětlením účelu vyvlastnění a se znaleckým oceněním věcného břemene (případně též s geometrickým plánem, jedná-li se jen o část pozemku) musí vlastník stavby prokazatelně doručit vlastníkovu pozemku a poté musí vyčkat minimálně 90 dnů, než podá návrh na zřízení věcného břemene (§ 5 zákona o vyvlastnění). Velice citlivá při jakémkoliv vyjednávání o dobrovolném majetkoprávním vypořádání bude samozřejmě otázka ceny. Soudy již dovodily, že vzhledem k tomu, že pozemní komunikace nejsou pro své vlastníky zdrojem příjmů (spíše naopak), požadavky vlastníka pozemku nesmí být přemrštěné. Tak například Ústavní soud posvětil odmítavý postoj žadatele o vyvlastnění k požadavku vyvlastňovaného na tržní nájem pozemku (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 114/03). NSS zase akceptoval sníženou snahu o vyjednávání ze strany žadatele o vyvlastnění v situaci, kdy vlastník pozemku od samého počátku požadoval výrazně vyšší než nabízenou cenu, či dokonce výslovně uváděl, že nemá zájem na uzavření dohody a že nepřistoupí na žádné nabízené řešení (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39). Obecně pak platí, že jak žadatel o vyvlastnění, tak i vyvlastňovaný by měli být v procesu vyjednávání aktivní a projevovat opravdovou snahu o nalezení funkčního řešení (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, č. 3188/2015 Sb. NSS).

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Soud uzavírá, že žalobní body nejsou důvodné a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky. Žalobu proto zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
53. Soud neprováděl listiny, jejichž provedení v žalobě navrhovali žalobci (např. napadené a prvostupňové rozhodnutí, nespecifikovanou dokumentaci ze Státního okresního archivu Rakovník, nespecifikovanou fotografii nákladního motorového vozidla, výtisk mapy z roku 1841, hodnocení stavebně-technického stavu objektu X č. p. X, katastrální mapu, fotodokumentaci k pozemku parc. č. st. X a místní šetření), protože buď jsou součástí správního spisu, z něhož soud vychází, a dokazování se jím neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS), anebo pro závěr, zda žalobci podali opožděné odvolání, jsou irelevantní, a tedy nadbytečné. Poslední z uvedeného platí i pro další z navrhovaných důkazů – e-mail starostky obce ze dne 21. 8. 2019, pro návrh žalovaného k provedení leteckých snímků oblasti Křivokláta a též výřez z katastrální mapy navrhovaný osobu zúčastněnou na řízení č. 2. Z těchto důvodů nebylo namístě provádět důkazy předložené žalobci při jednání: Fotodokumentaci, jejichž obdoba se ve správním spise již nachází (navíc byla podle žalobních tvrzení vyhotovena 4 měsíce před soudním

jednání, tj. až po vydání napadeného rozhodnutí – § 75 odst. 1 s. ř. s.), a pasport komunikací ze dne 31. 12. 1987, protože jím žalobci chtěli prokázat (ne)existenci místní komunikace na jejich pozemku, což je otázka, kterou soud v tomto řízení neposuzoval.

54. O náhradě nákladů rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nebyli v řízení úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly.
55. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení. Pokud se osoba zúčastněná na řízení č. 2 dovolávala toho, aby jí soud přiznal náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 5 s. ř. s., je třeba dodat, že její náklady související s uplatňováním práv osoby zúčastněné v průběhu řízení nesouvisí s plněním povinností jí uložených soudem, nýbrž s výkonem procesních práv, která jí přísluší. Za ty pak náhrada nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení nenáleží. Nejedná se ani o důvody zvláštního zřetele hodné, protože „[j]e třeba zdůraznit, že ani tato část § 60 odst. 5 [pozn. soudu – druhá věta tohoto ustanovení] nepředpokládá, že by osoba zúčastněná měla právo na náhradu všech nákladů řízení, které jí vznikly. Umožňuje pouze přiznat osobě zúčastněné právo na náhradu některých dalších nákladů řízení, a to nad rámec nákladů vzniklých osobě zúčastněné při plnění povinnosti, která jí byla v řízení uložena. Lze si představit, že takovým nákladem řízení, na jehož náhradu by měla mít osoba zúčastněná právo, jsou např. náklady na vyhotovení tzv. soukromého znaleckého posudku, pakliže byl znalecký posudek v řízení proveden k důkazu, eventuálně náklady na překlad cizojazyčné písemnosti, byla-li následně v řízení provedena jako důkaz. Osoba zúčastněná na řízení totiž nemá povinnost navrhopat provedení důkazů, proto nelze náklady na znalecký posudek podřadit pod náklady související s plněním povinnosti uložené soudem. Současně jde ovšem o náklad dokazování, který neplatil účastník řízení ani stát, nýbrž osoba zúčastněná na řízení.“ (viz KÜHN, Z.; KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 493, marg. č. 22).

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). 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.

Praha 25. března 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu