



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **obec Sloupno**, se sídlem č. p. 47, Sloupno, zastoupena Mgr. Karlem Půšem, advokátem se sídlem č. p. 13, Sloupno, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** Správa železnic, státní organizace, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, **II)** obec Skřivany, se sídlem Dr. Vojtěcha 199, Skřivany, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 4. 2024, č. j. 30 A 12/2024-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 1. 2024, č. j. KUKHK-36845/DS/2023-5 (Ma) (dále též „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nový Bydžov, kterým tento – jako příslušný silniční správní úřad dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemních komunikacích“) – rozhodl podle § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o zrušení železničního přejezdu č. P4447 na trati 1401 Chlumec nad Cidlinou – Trutnov (dále též „přejezd“).

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“). V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud žalobě vyhověl, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích obsahuje podmínku vhodnosti alternativní trasy, přičemž toto kritérium nemůže být vyčerpáno závazným stanoviskem Policie ČR podle § 37a odst. 3 téhož zákona. Takový výklad by zcela vyprázdnil pravomoc silničního správního úřadu, který by rozhodoval pouze na základě závazného stanoviska. Uvedené pak dle krajského soudu odpovídá i důvodové zprávě k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též „novela“), kterou bylo do zákona o pozemních komunikacích ustanovení § 37a vloženo. Z důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce mínil svěřit posuzování vhodnosti alternativní trasy silničnímu správnímu úřadu, přičemž sama důvodová zpráva obsahuje pouze demonstrativní výčet okolností, který může silniční správní úřad posoudit. Jestliže se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval vhodností alternativní trasy komplexně, ale pouze v rozsahu posouzení Policií ČR, jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Úkolem silničního správního úřadu, resp. žalovaného, bylo v souladu s předchozí judikaturou správních soudů posoudit mj. proporcionalitu zásahu do práv žalobkyně jako účastnice daného řízení. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Podle stěžovatele krajský soud opomenul vypořádat stěžejní argumentaci obsaženou ve vyjádření k žalobě. V druhém okruhu stížních námitek stěžovatel souhrnně dovozoval nesprávné právní posouzení krajským soudem. Dle stěžovatele krajským soudem použitý výklad odporuje judikatuře, resp. hierarchii výkladových metod. Dle této hierarchie platí, že lze-li jasného výsledku dospět pouhým jazykovým výkladem, není možné se od něj odchýlit. Stěžovatel považuje jazykový výklad uvedeného ustanovení za jasný. Krajský soud nesprávně dovozuje, že jazykovým výkladem lze dospět k tomu, že předmětné ustanovení zákona v sobě obsahuje podmínku shledání vhodnosti alternativní trasy, kterou má zkoumat silniční správní úřad. Takto však zákon koncipován není. Silniční správní úřad v tomto rozsahu uvažováním nedisponuje. Dle stěžovatele je tedy zřejmé, že za uvedené situace se krajský soud nepřípustně odchýlil od doslovného jazykového výkladu. I pokud by bylo možné v souzené věci přistoupit k teleologickému výkladu, stěžovatel se domnívá, že úmyslem zákonodárce bylo toliko omezení diskrece silničního správního úřadu. Krajský soud proto pochybil, pokud přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[4] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření žalobkyni a osobám zúčastněným na řízení. Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení II) se ve lhůtě stanovené soudem ke kasační stížnosti nevyjádřily. Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila souhlas s argumentací obsaženou v kasační stížnosti. Dle jejího názoru bylo úmyslem zákonodárce vymezit kritéria pro rozhodování o zrušení železničního přejezdu a odstranit tak široké uvážení silničního správního úřadu. Uvedené je zřetelné i z důvodové zprávy k předmětné novele. Dále uvedla, že krajský soud rozhodl nestandardně rychle, protože neměla dostatečný časový prostor vyjádřit se k podané žalobě. Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl a zrušil rozsudek krajského soudu.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval i na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto s ohledem na logiku soudního přezkumu zabýval nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[10] Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na

skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Krajský soud náležitě zdůvodnil, proč přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. proč nepřisvědčil žalované straně. Ostatně sám stěžovatel s argumentací krajského soudu konkrétně polemizuje a vyvrací jeho závěry. Nejde tedy o situaci, kdy by nebylo z rozsudku seznatelné, jakými úvahami se krajský soud řídil. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 atd.). Co se pak týče tvrzeného nevypořádaní argumentace obsažené ve vyjádření k žalobě, konstatuje soud, že v „soudním řízení správním je to žalobce [...], kdo vymezuje žalobními body (podstatnými důvody uvedenými v žalobě) „program“ projednání věci soudem. Určuje podstatné otázky, kterými se soud při posuzování důvodnosti žaloby musí zabývat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. nemůže založit to, že se soud nevypořádá s argumenty obsaženými ve vyjádření žalovaného [...]“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 32). Uvedený závěr navazuje na předcházející judikaturu Nejvyššího správního soudu. Ten již v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009-153, bod 26, uvedl: „Žalovanému nelze přisvědčit ani v dalších tvrzených vadách řízení před soudem, protože nezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy setrvale dochází k názoru, že vadu nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu nemůže založit nevypořádaní argumentace obsažené ve vyjádření žalovaného k žalobě. Soud dodává, že stěžovatelem akcentovaný úmysl zákonodárce, který měl krajský soud přehlédnout, nebyl explicitně zahrnut do vyjádření k žalobě, ale do rozhodnutí ze dne 10. 7. 2023, č. j. KUKHK-20771/DS/2023-4 (Ma), kterým stěžovatel rozhodl o předcházejícím odvolání v téže věci. Krajský soud se navíc s tímto odkazem výslovně vypořádává v bodě 37 svého rozsudku. Zde mj. uvedl, že závěry, které žalovaný zkopíroval do svého předcházejícího rozhodnutí, vyplývají z Hodnocení dopadů regulace a nikoliv z důvodové zprávy k zákonu, a pro závěry o úmyslu zákonodárce tak nemohou být relevantní. S tímto Nejvyšší správní soud plně souhlasí. Závěry krajského soudu jsou logické a přezkoumatelné i z hlediska zvolených výkladových metod (viz dále).

[11] Jádrem věci představuje výklad § 37a zákona o pozemních komunikacích.

[12] Podle § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace povolí příslušný silniční správní úřad zrušení přejezdu, pokud k přístupu k nemovitostem, k němuž je využívána pozemní komunikace, je možné využít jinou vhodnou trasu, která a) není delší o více než 5 km a b) nevede přes přejezd s nižším stupněm zabezpečení.*

[13] Podle § 37a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích účastníkem řízení o *povolení zrušení přejezdu je vlastník pozemní komunikace, vlastník dráhy a obec, na jejímž území se rušený přejezd nachází.*

[14] Podle § 37a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích *silniční správní úřad si před vydáním rozhodnutí vyžádá závazné stanovisko a) Policie České republiky k posouzení vhodnosti*

pokračování

trasy podle odstavce 1, jde-li o zrušení přejezdu na silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci, a b) drážního správního úřadu k posouzení stupně zabezpečení přejezdu, má-li trasa podle odstavce 1 vést přes přejezd.

[15] Uvedené ustanovení bylo do zákona o pozemních komunikacích vloženo zákonem č. 403/2020 Sb. Před účinností této novely (do 31. 12. 2020) bylo řízení o zrušení přejezdu regulováno v § 37 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. V něm bylo pouze uvedeno, že *na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace může příslušný silniční správní úřad se souhlasem drážního správního úřadu rozhodnout o zrušení přejezdu.*

[16] Krajský soud (na rozdíl od správních orgánů) dovodil, že kritérium vhodnosti, které je obsaženo v § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nemůže být vyčerpáno posouzením prováděným Policií ČR ve smyslu § 37a odst. 3 písm. a) téhož zákona. Takový výklad by vyprázdnil pravomoc silničního správního úřadu a neumožnil by mu posoudit další aspekty vhodnosti, např. z hlediska zásahu do práv účastníků daného řízení (např. žalobkyně). V tomto ohledu též krajský soud dovodil, že závazné stanovisko Policie ČR nemůže překračovat zákonem stanovené pravomoci Policie ČR. Výklad zastávaný stěžovatelem by vedl k absurdním důsledkům, kdy zákon sice svěřuje pravomoc rozhodnout silničnímu správnímu úřadu, ale veškerý obsah rozhodnutí je pouze na uvážení jiného orgánu.

[17] Stěžovatel s uvedenými závěry krajského soudu nesouhlasí. Podle stěžovatele krajský soud nepřipustně upřednostnil jiné výkladové metody nad jazykový výklad, a tím porušil hierarchii výkladových metod. Dle této hierarchie platí, že lze-li jasného výsledku dospět pouhým jazykovým výkladem, není možné se od něj odchýlit, s výjimkou situací, které předvídá judikatura Ústavního soudu. Stěžovatel považuje jazykový výklad uvedeného ustanovení za jasný. Vyplývá z něj, že pouze Policie ČR je oprávněna zkoumat otázku vhodnosti alternativní trasy. Silniční správní úřad v tomto rozsahu uvážení nedisponuje. I pokud by bylo možné v souzené věci přistoupit k teleologickému výkladu, stěžovatel se domnívá, že úmyslem zákonodárce bylo omezení diskrece silničního správního úřadu.

[18] K uvedené argumentaci soud předesílá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 213/2015-38). Optikou uvedeného nahlížel soud na stížní argumentaci a neshledal důvod ke zrušení napadeného rozsudku pro naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud není názoru, že by krajský soud provedl nepřipustný výklad. Krajský soud provedl jazykový výklad předmětné úpravy mj. v bodě 32 napadeného rozsudku a tento následně konfrontoval i s dalšími výkladovými metodami. Takový postup plně odpovídá východiskům judikatury a doktríny (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze

dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 3040/16, ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012-37, ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, jakož i odbornou literaturu, např. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, Hlouch, L. *Teorie a realita právní interpretace*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2011, či Wintř, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2013). V daném případě lze nadto jazykovým, systematickým i teleologickým výkladem dospět k témuž výsledku. Nejvyšší správní soud tedy není názoru, že by se krajský soud při dovození existence kritéria vhodnosti odchyloval od jazykového výkladu, pročez by měly být kladeny zvýšené požadavky na odůvodnění jeho postupu [srov. stěžovatelem citované stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl.ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471)]. Teleologický výklad, resp. slovy citované judikatury Ústavního soudu výklad *e ratione legis*, je i ve stěžovatelem označené judikatuře chápán jako výklad, který se odchyluje od doslovného znění normy, k tomu však v dané věci nedošlo. Postup krajského soudu konvenuje i recentní judikatuře Ústavního soudu (srov. nedávný nálezh Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 1937/24). Ta připouští použití jiných výkladových metod než jazykové i při zcela jednoznačné dikci zákona. Z rozsudku krajského soudu současně jednoznačně vyplývá, na základě kterých výkladových metod krajský soud dovedl nesprávnost interpretace správních orgánů, v důsledku čehož nelze přisvědčit ani absenci náležitéhó odůvodnění.

[20] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že krajský soud odchýlil od jazykovéhó výkladu tím, že dovedl povinnost silničníhó správníhó úřadu posuzovat vhodnost alternativní trasy. Kritérium vhodnosti trasy je v zákoně výslovně obsaženo, neboť § 37a odst. 1 stanoví, že podmínkou pro vyhovění žádosti o zrušení přejezdu je existence jiné *vhodné trasy*. Nejvyšší správní soud není současně názoru, že by výklad krajského soudu neodpovídal úmyslu zákonodárce při přijímání platného znění právní úpravy. Úmysl zákonodárce je podle názoru Nejvyššího správníhó soudu zcela zřejmý z důvodové zprávy k novele – k zákonu č. 403/2020 Sb., kterou se vkládá právní úprava § 37a do zákona o pozemních komunikacích (sněmovní tisk č. 673/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 8. volební období, přístupné na www.psp.cz). V ní se mj. uvádí: „*V současné době je problematika rušení přejezdů řešena pouze stručně v § 37 odst. 4, přičemž největší úskalí této úpravy spočívá v tom, že je zde silničnímu správnímu úřadu dána možnost přejezd zrušit, aniž by byla stanovena jakákoli kritéria pro rozhodování. Navrhuje se proto tuto stručnou úpravu z § 37 vyjmout a proces povolování zrušení přejezdu upravit komplexně v novém § 37a. Řízení o povolení zrušení přejezdu bude zahajováno i nadále na žádost vlastníka dráhy nebo vlastníka pozemní komunikace a povede jej silniční správní úřad. Zákon nově stanoví kritéria, při jejichž splnění silniční správní úřad zrušení přejezdu povolí. Těmito kritérii bude především existence vhodné trasy, po které budou přístupné nemovitosti, k nimž se dosud využíval přístup přes rušený přejezd. Vhodnost trasy bude posuzována zejména s ohledem na stavebně technický stav pozemních komunikací, po nichž tato trasa povede, hustotu provozu na těchto pozemních komunikacích, jejich kapacitu a intenzitu provozu, který se na ně v důsledku zrušení přejezdu přesune. Dalším kritériem bude délka této trasy, tzn. povolit zrušení přejezdu bude možné, jen pokud se přístup k nemovitostem, k němuž se využívá rušený přejezd, neprodlouží o více než 5 km. Poslední kritérium se vztahuje k bezpečnosti této trasy a povolit zrušení přejezdu bude možné, jen pokud na ní nebude přejezd s nižším stupněm zabezpečení, než má rušený přejezd. K posouzení tohoto kritéria bude dávat závazné stanovisko drážní úřad [...]*“, (důraz doplnil soud).

pokračování

[21] Z uvedeného vyplývá, že cílem zákonodárce bylo doplnit stručnou úpravu obsaženou v § 37 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích (ve znění do 31. 12. 2020), který opravňoval silniční správní úřad přejezd zrušit, aniž by mu k tomu stanovil jakákoliv kritéria. Nová právní úprava má komplexně upravit proces povolování zrušení přejezdu, resp. stanovit konkrétní kritéria, za kterých lze zrušení přejezdu povolit. Prvním předpokladem pro vydání rozhodnutí o zrušení přejezdu je existence *vhodné trasy*, po které budou přístupné nemovitosti, k nimž se dosud využíval přístup přes rušený přejezd. Druhým kritériem je *délka trasy*. Právní úprava umožňuje povolit zrušení přejezdu tehdy, pokud se stávající přístup k nemovitostem neprodlouží o více než 5 km. Třetím předpokladem je *bezpečnost* nové trasy. Zrušení přejezdu bude možné, jen pokud na ní nebude přejezd s nižším stupněm zabezpečení, než má rušený přejezd.

[22] Na základě uvedeného tak lze souhlasit se stěžovatelem, že úmyslem zákonodárce bylo omezit diskreci silničních správních úřadů. Zákonodárce jim (oproti dřívější právní úpravě) stanovil konkrétní podmínky, za kterých mohou o zrušení přejezdu rozhodnout. Z právní úpravy již však nelze dovodit, že by si silniční správní úřad měl toliko vyžádat stanoviska dotčených orgánů a v případě jejich kladného vyznění bez dalšího vydat rozhodnutí o zrušení přejezdu, jak se snaží dovozovat stěžovatel. Takovou explicitní vůli zákonodárce do zákona nevložil. Nelze ji dovodit ani z důvodové zprávy. Jak zákon, tak i důvodová zpráva svěřují pravomoc rozhodovat o zrušení přejezdu silničním správním úřadům, přičemž stanoví jednoznačné podmínky, za kterých lze takové rozhodnutí vydat. Primární podmínkou je existence *vhodné trasy*. Uvedená formulace představuje tzv. neurčitý právní pojem. Konstatování přítomnosti rozhodovacího kritéria v podobě neurčitého právního pojmu přitom nelze zaměňovat za existenci prostoru pro správní uvážení, jak nepřipadně dovozuje stěžovatel.

[23] Mezi uvedenými pojmy jsou významné rozdíly, které se projevují i při soudním přezkumu: „[M]ezi pojmy *správního uvážení* a *neurčitých právních pojmů* lze učinit závěr [...], že nejde o pojmy nebo jevy totožné. Společnou charakteristikou je pro ně založení určitého zákonného prostoru pro volnou uvažovací (logickou, zkušenostní, odbornou, hodnotovou – hodnotící) činnost správních orgánů, [...] nebo jinými slovy vytváření prostoru pro správní orgán k samostatné posuzovací nebo rozhodovací činnosti. Společným znakem je tedy prostor – prostor daný zákonem a nikoliv neomezený. V ostatních znacích se zkoumané pojmy liší, a to by mělo být důvodem pro rozdílný přístup při jejich aplikaci ze strany správních orgánů a při soudním přezkoumání jejich použití, kdy by se u jevu prvního, tedy neurčitého pojmu, měla zohledňovat jeho zejména posuzovací (ve vztahu k otázce faktů) a subsumpční povaha, a u druhého, tedy u *správního uvážení*, jeho povaha faktoru určujícího rozsah, obsah a také kvalitu (správnost) rozhodnutí veřejné správy“, (Skulová, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003). Uvedené doktrinní dělení reflektuje i judikatura Nejvyššího správního soudu. V případě správního uvážení nelze zpravidla zkoumat jeho správnost (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.), zatímco neurčité právní pojmy a jejich výklad podléhají plné soudní jurisdikci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, a na něj navazující judikaturu).

[24] V souladu s uvedeným nahlížel na uvedený pojem i krajský soud a správně dovodil, že úzké vyložení pojmu vhodnosti (tedy, že by mělo být zkoumáno pouze ve stanovisku vydávaném Policií ČR) nemá v daném případě místo, a to mj. z toho důvodu, že naráží na limity pravomoci Policie ČR jako dotčeného orgánu. Jak již uvedl soud výše, pravomoc rozhodovat o zrušení přejezdu má i podle nové právní úpravy silniční správní úřad. Zákon za silniční správní úřady taxativně označuje Ministerstvo dopravy, krajské úřady, obecní úřady obce s rozšířenou působností, obecní úřady, celní úřady, stavební úřady nebo újezdni úřady. Policie ČR takovým úřadem není. Policie ČR není ani orgánem státního dozoru ve smyslu § 41 zákona o pozemních komunikacích. Je současně pravdou, že zákon o pozemních komunikacích svěřuje Policii ČR pravomoci i na úseku státní správy pozemních komunikací. Ty však omezuje na otázky bezpečnosti a plynulosti provozu. Např. podle § 16 odst. 1 tohoto zákona se Policie ČR ve vztahu k žádosti o povolení záměru stavby vyjadřuje v intencích *bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci*. V § 24 odst. 2 písm. d) téhož zákona se stanoví, že *o uzavírce a objízďce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná s Policií České republiky, má-li objízdná trasa vést po silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci*. V § 29 odst. 2 zákona se stanoví, že *pevnou překážku lze umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření*. Jak vidno, uvedené kompetence policie se vztahují k posuzování vlivu na plynulost a bezpečnost provozu. Tímto je respektováno postavení Policie ČR jako orgánu dohledu na bezpečnost a plynulost provozu dle § 124 odst. 11 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

[25] Omezení pravomoci na posuzování plynulosti a bezpečnosti provozu vyplývá i z ustanovení upravujících **povolování** železničních přejezdů. V § 37 odst. 3 zákon o pozemních komunikacích jednoznačně stanovuje, že při rozhodování o povolení přejezdu *rozhoduje na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace příslušný silniční správní úřad, který si pro vydání povolení podle odstavce 1 písm. b) opatří vyjádření drážního správního úřadu k zajištění bezpečnosti provozu na dráze v případě zřízení přejezdu a vyjádření Policie České republiky k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci*. Soud přitom nevidí žádný rozumný důvod, proč by při **povolování** přejezdu měla Policie ČR pravomoc vydávat vyjádření toliko *k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci*, a při jeho **zrušení** by měla posuzovat vhodnost zvoleného řešení z hlediska celkového, tedy nejen z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu. To z § 37a zákona o pozemních komunikacích nadto ani výslovně nevyplývá. Snahu zákonodárce o takové rozšíření kompetence Policie ČR nelze dovodit ani z jiných ustanovení zákona o pozemních komunikacích. V této souvislosti lze zdůraznit, že Policie ČR je orgánem moci výkonné, z čehož vyplývá, že může činit pouze to, k čemu ji zákon výslovně zmocňuje (srov. čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR).

[26] S ohledem na obsah rozsudku nelze souhlasit rovněž s tím, že by krajský soud zpochybnil závěry stávající judikatury i doktríny, podle kterých je závazné stanovisko pro výrok rozhodnutí závazné a správní orgán není oprávněn jeho správnost sám posuzovat.

pokračování

Krajský soud (zejm. v bodě 34 rozsudku krajského soudu) směřoval k poukázání na absurdní důsledky výkladu zastávaného stěžovatelem, podle kterého by jediným obsahem rozhodnutí bylo doslovně přjetí závazného stanoviska, s čímž zdejší soud souhlasí. Pokud by měl být silniční správní úřad pouze zadavatelem stanoviska Policie ČR či drážního úřadu, a na základě nich by měl bez dalšího vydat rozhodnutí o zrušení přejezdu, bylo by nutné, aby to zákonodárce výslovně vyjádřil. Takto však rozhodné znění zákona o pozemních komunikacích koncipováno není. Odporuje to navíc i jednoznačnému úmyslu zákonodárce vyjádřenému v důvodové zprávě, který do zákona vložil silničnímu správnímu úřadu povinnost zohlednit vhodnost trasy, *po které budou přístupné nemovitosti, k nimž se dosud využíval přístup přes rušený přejezd* (viz doslovné znění důvodové zprávy – shora rekapitulována). Jak ze zákona, tak i z důvodové zprávy tedy vyplývá, že k posouzení vhodnosti dle § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (nad rámec otázek posuzovaných Policií ČR) je příslušný silniční správní úřad. Jinak řečeno, zákonodárce silničnímu správnímu úřadu ukládá zkoumat i otázky přesahující bezpečnost a plynulost provozu. Pokud tedy žalobkyně na takové otázky poukazovala, bylo na správních orgánech, aby je vypořádaly. Ty však takto nepostupovaly. Lze dodat, že podle dřívější právní úpravy byl silniční správní úřad oprávněn rozhodovat o zrušení přejezdu, aniž by byl povinen vyžádat si stanovisko stran vhodnosti zrušení přejezdu. Byl tedy oprávněn sám (autonomně) posoudit všechny aspekty související se zrušením přejezdu. Nelze proto dovozovat absenci odborné kompetence k posouzení otázky vhodnosti.

[27] V pravomoci silničního správního úřadu k posouzení kritéria vhodnosti (v rozsahu, který naznačil krajský soud) lze současně shledat i prostředek naplňování imperativu ochrany veřejného zájmu dle § 2 odst. 4 správního řádu (srov. Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 9. dopl. a aktu. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2024, s. 50-51, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46, či nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Správní orgán „*dbá i na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem* (srov. § 2 odst. 2, 4 SpŘ). *Správní orgán nemůže zejména zaměnit účel právní úpravy nebo nahradit veřejný zájem zájmem jiným (soukromým). Řada právních norem ukládá, aby veřejný zájem byl správním orgánem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích cílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)*“, (Vopálka, V., Prášková, H. Oddíl 4. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 253–254, marg. č. 447). Z této premisy setrvale vychází i správní soudy, které do konkrétních sporů promítají obecnou (zobecnitelnou) povinnost správních orgánů vyvažovat ve správním řízení soukromé zájmy účastníků řízení a veřejné zájmy společnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, ze dne 25. 2. 2016, č. j. 2 As 324/2015-16, ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 Afs 5/2011-110, ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS). Výklad zastávaný stěžovatelem, podle kterého by silniční správní úřad toliko přejal závěry ze závazného stanoviska Policie ČR, by tak vedl i k popření povinnosti správního orgánu chránit veřejný zájem a – slovy výše citované literatury – posoudit hodnotová hlediska podle úkolů správního orgánu v příslušné oblasti či kompetenci (státní správa pozemních komunikací). Uvedený výklad podle názoru kasacího soudu směřuje v konečném důsledku i k řádné ochraně veřejných subjektivních práv dotčených osob (srov. § 2 s. ř. s.), resp. k naplnění zásad správního procesu (srov. § 2 a násl. správního řádu).

[28] Ze všech výše uvedených důvodů lze proto souhlasit s tím, že v řízení dle § 37a zákona o pozemních komunikacích je Policie ČR oprávněna vydat stanovisko stran vhodnosti zrušení železničního přejezdu pouze ve vztahu k bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci. Zbývající posouzení vhodnosti zrušení železnického přejezdu (např. z hlediska dotčení práv účastníků daného řízení) zůstává i po předmětné novelizaci zákona o pozemních komunikacích na silničním správním úřadu. Jinými slovy, zákonné kritérium vhodnosti dle § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nemůže být vyčerpáno posouzením prováděným Policií ČR ve smyslu § 37a odst. 3 písm. a) téhož zákona. Takový výklad (fakticky) vyprazdňuje pravomoc silničního správního úřadu k rušení železničních přejezdů, resp. neumožňuje mu posoudit další aspekty vhodnosti, např. z hlediska zásahu do práv účastníků daného řízení (např. žalobkyně). Soud si samozřejmě dokáže představit i jinou právní úpravu, která omezí zkoumání vhodnosti jiné trasy toliko na zkoumání otázky bezpečnosti a plynulosti, resp. ještě více omezí pravomoci silničních správních úřadů. Za současné právní úpravy však nemohl soud jinak, než aprobovat rozsudek krajského soudu, který na půdorysu stávající právní úpravy správně shledal širší kompetenci silničních správních úřadů při posuzování vhodnosti alternativní trasy. Závěry krajského soudu byly učiněny v mezích právní úpravy, v důsledku čehož nemohl kasační soud shledat případnou ani polemiku stěžovatele s nimi.

[29] Co se pak týče vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) – ve kterém uplatnila obdobnou argumentaci jako stěžovatel a dále poukazovala na nedostatečný časový prostor pro vyjádření k žalobě – konstatuje soud, že osoba zúčastněná na řízení nemá dle soudního řádu správního právo disponovat předmětem řízení, a tento ani rozšiřovat o další žalobní nebo stížní body (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2022, č. j. 10 As 542/2021-99, č. 4346/2022 Sb. NSS). Osoba zúčastněná na řízení I) měla právo napadnout rozsudek samostatnou kasační stížností, takto však nepostupovala. Kasační stížnost jako jediný nyní přípustný opravný prostředek proti rozsudku krajského (správního) soudu nepodala, a nemohla tak docílit jeho zrušení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2015, č. j. 2 As 84/2015-56). Soud z opatrnosti dodává, že v intencích tvrzení osoby zúčastněné na řízení I) nebylo lze shledat ani existenci vady, ke které by byl povinen přihlížet *ex officio* (srov. v obecné rovině rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 As 193/2018-102, bod 20, či *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015-43). Z procesní opatrnosti soud dodává, že krajský soud postupoval v souladu s ustálenou praxí dalších krajských soudů, které zasílají osobám zúčastněným stejnou výzvu, jaká byla zaslána osobám zúčastněným na řízení v dané věci.

[30] Na základě výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[31] Výrok o náhradě nákladů vychází z § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. a § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení s přihlédnutím k obsahu spisu nepřiznal, neboť se ve věci nevyjádřila ani nevyvinula žádnou procesní aktivitu (shodně srov. rozsudky Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 36/2023-61 ze dne 28. 6. 2024, č. j. 9 As 197/2022-49, ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018-52, ze dne 30. 4. 2019, č. j. 1 As 117/2018-39 atp.).

[32] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 20. února 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu