

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Š. N.,** zastoupen JUDr. Ing. Janem Vychem, advokátem se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Město Rychnov u Jablonce nad Nisou,** se sídlem Husova 490, Rychnov u Jablonce nad Nisou, **II) AUTOKLUB ČESKÁ LÍPA v AČR**, se sídlem Sosnová 200, zastoupen JUDr. Milanem Štětinou, advokátem se sídlem Jiráskova 614/11, Česká Lípa, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 23. 8. 2018, č. j. 59 A 97/2017 - 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 31. 5. 2017 vydal Magistrát města Jablonce nad Nisou (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutí sp. zn. 1051/2017/ODS/PDS/2017/ZUK, kterým na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení II podle § 24 odst. 1 a § 25 odst. 6 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemních komunikacích“) povolil uzavírku a zvláštní užívání ve výroku vymezených pozemních komunikací za účelem pořádání automobilové soutěže RALLY BOHEMIA 2017 konané dne 2. 7. 2017 (dále též „sportovní akce“). Správní orgán I. stupně žalobce nepovažoval za účastníka tohoto správního řízení.

[2] Uvedené rozhodnutí napadl žalobce odvoláním. Rozhodnutím ze dne 14. 8. 2017, č. j. OD 883/2017-6/280.9/Hk, žalovaný odvolání zamítl pro nepřípustnost. Podle žalovaného žalobce nebyl účastníkem předmětného správního řízení. Z tohoto důvodu nebyl ani dle § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) oprávněn podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný proto odvolání jako nepřípustné zamítl (§ 92 odst. 1 správního řádu).

II.

[3] Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalovaného správní žalobou. Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl. Krajský soud přisvědčil správním orgánům, že žalobce nelze z titulu vlastnictví pozemků sousedících s pozemní komunikací, na které se konala sportovní akce, považovat za účastníka řízení podle § 24 ani podle § 25 zákona o pozemních komunikacích. K tomu poukázal na obsah uvedených ustanovení a judikaturu správních soudů, ze kterých vyplývá, že za účastníky řízení nelze považovat vlastníky pozemků sousedících s komunikacemi. Podpůrně poukázal i na praktické problémy, ke kterým by vedlo přiznání statutu účastníků řízení všem vlastníkům pozemků v sousedství dotčených pozemních komunikací. K žalobní argumentaci, ve které žalobce namítal dotčení vlastnických a užívacích práv předmětnou sportovní akcí, pak krajský soud uvedl, že taková dotčení jsou soukromoprávního charakteru, přičemž k ochraně před nimi slouží prostředky soukromého práva (např. předběžné opatření, řízení o náhradě škody). Krajský soud uzavřel, že správní orgány nepochybily, pokud žalobce nepovažovaly za účastníka řízení dle § 24 a § 25 zákona o pozemních komunikacích, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností z důvodů uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatele došlo k nesprávnému posouzení právní otázky účastenství. Stěžovatel je vlastníkem, resp. uživatelem řady nemovitostí (zejména zemědělských pozemků a rodinného domu), které sousedí s komunikací, na které probíhá předmětná sportovní akce. Při minulých ročnících této akce docházelo k opakovanému vstupu a vjezdu osob na jeho pozemky, k poničení a znečištění pozemků, k omezení při seči sena, k hluku, k nebezpečnému překročení rychlosti závodních vozidel, k nehodám atp. S ohledem na intenzitu tohoto dotčení by stěžovatel měl být považován za účastníka řízení. Výklad krajského soudu není souladný ani se základními zásadami správního řízení, zejména se zásadou transparentnosti veřejné správy a zásadou spravedlivého procesu ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU), resp. čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie. Provedený výklad odporuje i nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03. Z rozsudku je zřejmé, že právní názor krajského soudu je veden jen a pouze myšlenkou, jak co nejvíce zjednodušit správnímu orgánu rozhodování o žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace. Stěžovatel poukázal i na komplikace spojené s ochranou svých práv v občanskoprávním řízení, na které jej odkázal krajský soud. Odkaz na civilní řízení o

náhradu škody vede k nemožnosti ochránit majetek pro futuro, jako iluzorní se pak jeví krajským soudem uváděná možnost ochrany prostřednictvím předběžného opatření. Dále polemizoval s dílčími argumenty krajského soudu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkazuje na odůvodnění žalobou napadaného rozhodnutí a na rozsudek krajského soudu. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[6] 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Mezi stranami je sporné, zda měl být stěžovatel účastníkem řízení podle § 24, resp. § 25 zákona o pozemních komunikacích.

[9] Podle § 24 zákona o pozemních komunikacích: *(1) Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížďka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížďky. (2) O uzavírce a objížďce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná a) s vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, a s vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objížďka, b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížďka, c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha, d) s Policií České republiky, má-li objízdná trasa vést po silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci. (5) Příslušný silniční správní úřad rozhodnutí neprodleně oznámí a) Hasičskému záchrannému sboru České republiky, b) příslušným poskytovatelům zdravotnické záchranné služby, c) dopravcům v linkové osobní dopravě, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je tato doprava provozována a jsou-li silničnímu správnímu úřadu tito dopravci známi, d) všem silničním správním úřadům, které povolují přepravy zvlášť těžkých nebo rozměrných předmětů, jde-li o uzavírku pozemní komunikace používané k tomuto druhu přepravy, e) Ministerstvu vnitra, jde-li o dálnice, v ostatních případech Policii České republiky, f) provozovateli systému elektronického mýtného, jde-li o zpoplatněné pozemní komunikace.*

[10] Podle § 25 zákona o pozemních komunikacích: *(1) K užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem*

Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. (2) Silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezbavuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace. (6) Zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je a) přeprava zvlášť těžkých nebo rozměrných předmětů a užívání vozidel, jejichž rozměry nebo hmotnost přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy, (...) e) pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.

[11] Správní soudy se výkladem uvedených ustanovení již zabývaly. Např. v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 264/2015 - 46, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Ustanovení § 24 je systematicky zařazeno v části šesté zákona o pozemních komunikacích nazvané Užívání pozemních komunikací. Tato část zjednodušeně řečeno upravuje různé režimy či typy užívání pozemních komunikací (obecné, zvláštní, bezplatné, úplatné). Zákonodárce tam, kde to považoval za vhodné, upravil též okruh osob, se kterými správní orgán věc „projedná", tedy povede řízení. Jasná úprava režimu podle § 24 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích přitom jiný výklad než ten, který schválil krajský soud, nepřipouští. Smyslem § 24 odst. 1 je upravit možnost omezení obecného užívání pozemních komunikací a reagovat na situace, kdy vznikne taková potřeba. Ta může vzniknout jak v důsledku velkého rozsahu zvláštního užívání (např. stavebními pracemi na přilehlé nemovitosti, jejichž provádění vyžaduje zábor pozemní komunikace vyvolávající zúžení či neprůjezdnost jízdního pruhu), tak i v důsledku jiných činností nebo událostí (údržba pozemní komunikace, obnova vodorovného dopravního značení, havárie, sesuv půdy atd.(...). To se stalo i v této věci. V důsledku předchozích stavebních prací vyvstala na komunikaci potřeba její opravy, neboť již nesplňovala podmínky, které by umožňovaly bezpečný provoz na ní. Povinnost konat vše pro to, aby mohly být komunikace plně využity ke svému účelu, mají především vlastníci komunikací (např. povinnosti vlastníků komunikací podle § 9 odst. 3 nebo § 27 odst. 2) a silniční správní úřady (ukládání opatření k nápravě a sankcí). Řízení o povolení uzavírky je zahájeno dnem podání žádosti. Žádost může podat osoba, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce, v tomto případě obec. (...) silniční správní úřad následně „přizve jako účastníky řízení vlastníka uzavřené pozemní komunikace, vlastníka (vlastníky) pozemních komunikací na plánované objízdné trase, obce, jejichž zastavěné území je dotčeno uzavírkou nebo objížďkou a provozovatele dráhy. Tito mají práva vedlejších účastníků ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu a silniční správní úřad s nimi musí rozsah a předmět uzavírky projednat, tzn. oznámit jim, že bylo zahájeno řízení, dát jim možnost se k věci vyjádřit (§ 36 odst. 3 správního řádu), eventuálně je předvolat k ústnímu jednání (§ 59 správního řádu) a doručit jim rozhodnutí, proti němuž se mohou odvolat" (...) Z cit. ustanovení jasně vyplývá, že účastníky řízení nejsou žádné jiné osoby. Tento závěr nelze rozšiřovat ve světle úpravy správního řádu o účastenství v řízení tak, jak se mylně domnívá stěžovatelka. (...) Úprava v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je ve vztahu ke správnímu řádu úpravou speciální a správní řád se proto v tomto konkrétním případě podpůrně nepoužije (...).*" (důraz přidán).

[12] Z uvedeného vyplývá, že účastníkem řízení podle § 24 zákona o pozemních komunikacích může být: vlastník pozemní komunikace, která má být uzavřena; vlastník pozemní komunikace, po níž má být vedena objížďka; obec, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížďka; provozovatel dráhy, jde-li o pozemní

komunikaci, na níž je umístěna dráha, a Policie ČR. Žádné další subjekty (účastníky řízení) zákon nezmiňuje, přičemž ani neumožňuje přiznat postavení osobám, které vlastní pozemky v blízkosti dotčených komunikací. Ostatně to potvrzuje i odborná literatura (viz např. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN K., TICHÝ M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Wolters Kluwer, komentář k § 124 zákona o pozemních komunikacích, přístupný v právním informačním systému ASPI). Krajský soud tedy správně dovodil, že stěžovatele nelze považovat za účastníka řízení ve smyslu § 24 zákona o pozemních komunikacích, neboť nespadá mezi subjekty vyjmenované zákonem.

[13] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací krajského soudu i ve vztahu k § 25 zákona o pozemních komunikacích. I podle jeho názoru z povahy řízení o zvláštním užívání pozemních komunikací vyplývá, že subjektem, u kterého připadá v úvahu účastenství, je vlastník dotčených komunikací (a nikoliv vlastníci sousedních pozemků), neboť v tomto zvláštním typu řízení je posuzováno jen a pouze užívání těchto komunikací s ohledem na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Stěžovatel jako vlastník pozemků sousedících s pozemní komunikací proto účastníkem řízení o povolení zvláštního užívání této komunikace není.

[14] K tomu viz rovněž konstantní judikaturu správních soudů, např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 5. 2014, č. j. 59 A 59/2013 - 40, podle něhož: „*Pouhá skutečnost, že žalobkyně je vlastníkem nemovitostí v sousedství silnice, po níž se měl silniční závod jet, nevedla v projednávané věci k jejímu účastenství ve věci, neboť v řízení o zvláštním užívání silnic není dána ani potencialita přímého dotčení jejích práv. (...). Z povahy řízení o zvláštním užívání pozemních komunikací dále dle soudu vyplývá, že jediným subjektem, u kterého připadá v úvahu účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, je vlastník dotčených pozemní komunikací (...).*“

[15] S uvedenou judikaturou se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a jako takovou ji přebírá. Neshledal tedy důvod se od ní odchýlit, a to ani na základě obsáhlé argumentace stěžovatele o dotčení jeho vlastnických či užívacích práv, možnosti aplikace § 144 správního řádu, porušení zásad správního procesu atp. Okruh účastníků daného řízení vyplývá přímo ze zákona, přičemž tento neumožňuje přizvat vlastníky pozemků sousedících s komunikacemi, kterých se správní řízení týká. Takový výklad nelze dovodit ani na základě zásady transparentnosti veřejné správy, zásady spravedlivého procesu, či judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU), resp. čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie. Z nich nevyplývá, že by vlastníkům sousedních pozemků mělo být přiznáno postavení účastníka řízení. To nelze dovodit ani z judikatury Ústavního soudu. Poukazoval-li stěžovatel konkrétně na nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03, ten se nezabýval identickou situací. Uvedený nález se zabýval otázkou určení vlastnického práva (nadto k barokním obrazům). Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od uvedeného (odlišného) předmětu řízení, dodává, že ani z obecné argumentace Ústavního soudu nelze dovodit, že by mělo být přiznáváno postavení účastníků řízení vlastníkům pozemků v blízkosti komunikací, o kterých je vedeno řízení podle § 24 či § 25 zákona o pozemních komunikacích.

[16] K obsáhlé argumentaci stěžovatele poukazující na dotčení vlastnických, resp. užívacích práv, odkazuje Nejvyšší správní soud i na rozsudek Krajského soudu v Ostravě

ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 123/2012 - 22, který byl publikován i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 3100/2014, a to s následující právní větou: „*Silniční správní úřad v řízení podle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neřeší otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným zvláštním užíváním pozemní komunikace. Omezuje-li vlastníky sousedních nemovitostí povolené zvláštní užívání, mohou se bránit cestou vlastnické žaloby na poli soukromoprávním.*“

[17] V odůvodnění citovaného rozsudku pak Krajský soud v Ostravě uvedl, že silničnímu správnímu úřadu není ani v řízení podle § 25 zákona o pozemních komunikacích dána pravomoc posuzovat vliv povolení na vlastnická práva osob odlišných od žadatele. Vydáním povolení o zvláštním užívání pozemní komunikace silniční správní úřad pouze konstatuje jeho soulad s požadavky na bezpečnost a plynulost silničního provozu. Zabýval-li by se silniční správní úřad v tomto řízení otázkou vlivu zvláštního užívání na práva dalších osob, překročil by meze svých pravomocí, čímž by se ocitl v rozporu nejen s § 2 odst. 2 správního řádu, ale i s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.). Existence povolení zvláštního užívání pozemní komunikace sama o sobě proto nemůže zasáhnout do vlastnických práv osob odlišných od žadatele. Silniční správní úřad tedy ani v řízení podle § 25 zákona o pozemních komunikacích neřeší (a ani řešit nemůže, neboť to není v jeho pravomoci) otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným zvláštním užíváním pozemní komunikace. Omezuje-li vlastníky sousedních nemovitostí povolené zvláštní užívání, dává jim právo možnost obrany na poli soukromoprávním cestou vlastnické žaloby (§ 126 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, účinného do 31. 12. 2013, nyní § 1012 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, účinného od 1. 1. 2014).

[18] Nejvyšší správní soud dodává, že ochranu proti zasahování do vlastnických a užívacích práv stěžovatele, nemůže poskytovat soudní řád správní. Ten chrání veřejná subjektivní, a nikoliv soukromá subjektivní práva (podpůrně srv. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, 2 As 64/2005 - 108, publ. pod č. 1259/2007 Sb. NSS). K ochraně soukromých subjektivních práv slouží jiné instituty (např. civilní žaloba, předběžné opatření, atd.). Stěžovatelem tvrzená obtížnost použití uvedených prostředků soukromého práva přitom nemůže vést k přiznání postavení účastníka v řízeních podle § 24 a § 25 zákona o pozemních komunikacích; účastenství v těchto řízeních vyplývá ze zákona (viz výše). Nutno dodat, že právní úprava přiznává postavení účastníka řízení obci, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížďka. Ta je oprávněna hájit i některé zájmy zmiňované stěžovatelem (ochranu proti hluku, překračování rychlosti atp.). Pokud pak stěžovatel poukazoval na dotčení dalších vlastníků pozemků, odkazuje soud na výše uvedené a dodává, že účastník soudního řízení se může domáhat ochrany pouze vlastních práv, nikoliv práv třetích osob (viz § 65 s. ř. s.).

[19] Není přitom pravdou, že by krajský soud účastenství v řízení posuzoval pouze optikou důsledků připuštění všech vlastníků pozemků sousedících s komunikacemi do daných řízení, resp. praktickými obtížemi s tím spojenými. Krajský soud z hlediska okruhu účastníků daného řízení primárně vyšel z právní úpravy, praktické důsledky zmiňoval podpůrně. Ostatně ani v tomto ohledu mu nelze nic vytknout. Nejvyšší správní soud se s těmito jakož i s dalšími závěry rozsudku plně ztotožňuje a jako takové je přebírá.

Z důvodu, že se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil s argumentací krajského soudu, nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s názory krajského soudu.

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[22] 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.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. prosince 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu