



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **I. K.**, zast. Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem, se sídlem Ječná 7, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2013, č. j. 31 A 38/2012 - 85,

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 o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Pavlu Čížinskému **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 3.400 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 23. 2. 2012, č. j. KUJI 13745/2012 ODSH 116/2011 - Sk/Odv, a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 30. 11. 2011, č. j. MMJ/OD/25072/2011 JID 152117/2011/MMJ, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení povolení zvláštního užívání komunikace pro zřízení vyhrazeného parkování pro osobu těžce zdravotně postiženou podle § 25 odst. 6 písm. c) bodu 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění žalovaný poukázal na § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož je pro vydání povolení třeba předchozího souhlasu vlastníka dotčené pozemní komunikace. Tento souhlas však vlastník pozemku, statutární město Jihlava, usnesením Rady města Jihlavy ze dne 16. 11. 2011, č. 1284/11-RM, neudělil. Z důvodu nesplnění této zákonné podmínky nemohlo být žádosti žalobce vyhověno a tato byla zamítnuta podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 7. 2013, č. j. 31 A 38/2012 - 85, žalobu zamítl. V odůvodnění soud uvedl, že zákon vyžaduje pro vydání uvedeného povolení souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, který v daném případě nebyl dán, a proto byla žádost žalobce zamítnuta. Krajský soud odkázal na ustálenou judikaturu správních soudů, podle níž není souhlas či nesouhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace podle zákona o pozemních komunikacích závazným podkladovým stanoviskem ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Soud žalobce odkázal na možnost podání nové žádosti o udělení výjimky v užívání místní komunikace a jednání se Zastupitelstvem statutárního města Jihlavy, kde případně může předložit zprávu o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 1. 7. 2013, č. j. 57/2012/DIS/JŠK.

Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, tedy důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel se neztotožnil se závěrem, podle něhož správní soud nemůže přezkoumávat vydání souhlasu či nesouhlasu vlastníka, který je územním samosprávným celkem, se zvláštním užíváním silniční komunikace. Podle stěžovatele je povinností státu korigovat případné svévolné či diskriminační jednání státu, a to např. v souladu s § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. V souzené věci pak měl podle stěžovatele zjednat nápravu přímo správní orgán prvního stupně, jenž měl klást přísnější požadavky na veřejnoprávní korporace při vydávání souhlasu nebo nesouhlasu podle zákona o pozemních komunikacích. Podle stěžovatele nemůže být nezákonné rozhodnutí vlastníka pozemku podkladem pro zákonné rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel namítl rovněž systémový střet zájmů, při němž jsou osoby jednající za vlastníka pozemní komunikace nadřízené správnímu orgánu prvního stupně. Stěžovatel dále namítl, že se nemohl zúčastnit jednání Rady města Jihlavy ani se vyjádřit k podkladům, na jejichž základě Rada rozhodla. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2013 č. j. 31 A 38/2012 - 85, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil zprávu o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 1. 7. 2013, sp. zn. 57/2012/DIS/JŠK, podle níž se vlastník pozemní komunikace dopustil nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení v podobě opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby osoba se zdravotním postižením mohla využít služeb určených veřejnosti ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 189/2009 Sb., antidiskriminačního zákona.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a na svá předchozí vyjádření. Plně se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V kasační stížnosti stěžovatel označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „*[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*“. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá buď v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, který je však nesprávně vyložen.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující podstatné skutečnosti:

Stěžovatel požádal dne 21. 10. 2011 o prodloužení povolení zvláštního užívání komunikace pro zřízení vyhrazeného parkování pro osobu těžce zdravotně postiženou

pokračování

podle § 25 odst. 6 písm. c) bodu 4 zákona o pozemních komunikacích. Dne 16. 11. 2011 bylo vydáno usnesení Rady města Jihlavy č. 1284/11-RM, jež se zřízením vyhrazeného parkování vyjádřila nesouhlas. Správní orgán prvního stupně označil nesouhlas vlastníka pozemní komunikace za důkaz znemožňující žádosti vyhovět, a proto ji podle § 51 odst. 3 správního řádu rozhodnutím ze dne 30. 11. 2013, č. j. MMJ/OD/25072/2011 JID 152117/2011/MMJ, zamítl.

Dne 23. 2. 2012, bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí žalovaného č. j. KUJI 13745/2012 ODSH 116/2011 - Sk/Odv.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*[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“. Podle § 25 odst. 6 písm. c) bodu 4 zákona o pozemních komunikacích je zvláštním užíváním silnice, místní komunikace či silničního pomocného pozemku také jejich užití pro zřizování vyhrazeného parkování. Vlastníkem komunikace, na níž stěžovatel žádal o zřízení vyhrazeného parkování, je statutární město Jihlava (dále též „město“). Z uvedeného vyplývá, že správní orgán nemohl vydat povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace, aniž by byl dán souhlas města. Souhlas města byl hmotněprávní podmínkou *sine qua non*, jež musela být před vydáním povolení splněna. Stěžovatel namítl, že rozhodnutí vlastníka, který je územním samosprávným celkem, o udělení či neudělení souhlasu má vliv na zákonost správního rozhodnutí, které se na tomto souhlasu či nesouhlasu zakládá. Správní orgán je podle stěžovatele povinen klást na vydávání souhlasu či nesouhlasu podle zákona o pozemních komunikacích jiná měřítka v případě veřejnoprávních korporací, než v případě ostatních vlastníků, kteří veřejnoprávními korporacemi nejsou. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Udělení či neudělení souhlasu je zcela autonomním projevem vůle vlastníka a je nezávislé na správním řízení o udělení povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace. Bez udělení souhlasu vlastníka není možné vydat příslušné povolení.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. S ohledem na výše uvedené je pak nerozhodné, je-li vlastníkem pozemní komunikace veřejnoprávní korporace nebo jiný subjekt. Nedílnou součástí vlastnického práva je právo dispozice s předmětem vlastnictví, pod nějž lze řadit také rozhodování o udělení či neudělení souhlasu ke zvláštnímu užívání. Omezení vlastnického práva je možné podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Zákon nepočítá s žádným omezením autonomního rozhodování o udělení či neudělení souhlasu v této oblasti. Udělení či neudělení souhlasu ke zvláštnímu užívání komunikace je tedy plně na rozhodnutí vlastníka a je na něm, zda se při rozhodování o této věci v některém směru omezí vlastními pravidly či nikoli. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgány nepochybily, pokud nesplnění podmínky souhlasu vlastníka pozemní komunikace vyhodnotily jako skutečnost znemožňující vyhovění žádosti ve smyslu § 51 odst. 3 zákona správního řádu.

Dále stěžovatel spatřoval pochybení soudu v závěru, že soud ve správním soudnictví nemůže přezkoumávat vydání souhlasu či nesouhlasu se zvláštním užíváním komunikace vlastníka, kterým je územní samosprávný celek. Nejvyšší správní soud se však s tímto závěrem krajského soudu ztotožnil. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. „*[s]oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závažným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*“. Souhlas vlastníka

pozemní komunikace s jejím zvláštním užíváním však není závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. a město nemá při jeho udělování postavení správního orgánu, nýbrž postavení vlastníka, jímž je obec jednající v rámci své samostatné působnosti. Obdobně tuto právní otázku vyhodnotil i Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, jenž ve svém rozsudku ze dne 19. 3. 2009, č. j. 59 Ca 94/2008 - 31, publikovaném pod č. 1867/2009 Sb. NSS, uvedl: „*Souhlas či nesouhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, není závazným podkladovým stanoviskem a soud není oprávněn takové stanovisko přezkoumat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.*“

Stěžovatel dále tvrdil, že povinností státu je korigovat svévolné či diskriminační jednání obce, v konkrétním správním řízení to pak mělo být povinností správního orgánu prvního stupně, tedy Magistrátu města Jihlavy. Pravidla pro dozor nad vydáváním a obsahem usnesení orgánů obcí v samostatné působnosti obsahuje ustanovení § 124 zákona o obcích, podle něhož „*[j]e-li usnesení (...) orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy.*“ Ministerstvo vnitra v souzené věci obec ke zjednání nápravy nevyzvalo, předmětné usnesení Rady města Jihlavy není v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a jiné zákonné zmocnění pro zasahování do autonomních vlastnických rozhodnutí města není dáno. Dovožovat nelze ani povinnost zásahu příslušného správního orgánu, který rozhodoval ve věci samé.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou systémového střetu zájmů, podle níž jsou osoby jednající za vlastníka nadřízenými správního orgánu prvního stupně. Podle § 40 zákona o pozemních komunikacích vykonávají státní správu ve věcech silnic a místních komunikací silniční správní úřady, jejichž působnost vykonávají v rozsahu stanoveném zákonem o pozemních komunikacích též obce v přenesené působnosti. Vydání či nevydání souhlasu vlastníka pozemní komunikace náleží do samostatné působnosti statutárního města Jihlavy. Rozhodování v samostatné působnosti a rozhodování v přenesené působnosti představuje rozhodování ve zcela jiných režimech a jakékoli vztahy nadřízenosti či podřízenosti jsou ve věci, která je předmětem tohoto posuzování, vyloučeny.

Pochybení pak nebylo možné shledat ani v tom, že stěžovatel nebyl přizván k projednávání své žádosti v Radě města Jihlavy, neboť schůze rady jsou podle § 101 odst. 1 zákona o obcích neveřejné. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel fakticky brojí zejména proti usnesení Rady města Jihlava ze dne 16. 11. 2011, č. 1284/11-RM, jímž byl vyjádřen nesouhlas se zvláštním užíváním předmětné komunikace. Vzhledem k tomu, že – jak již bylo vysvětleno výše –, Nejvyšší správní soud není oprávněn přezkoumávat stanovisko vlastníka, lze stěžovatele odkázat na to, aby se obrátil na statutární město Jihlava s novou žádostí, v níž poukáže na specifika své situace při znalosti kritérií využívaných při hodnocení těchto žádostí. Rovněž bude vhodné poukázat na to, že statutárním městem Jihlava sestavený seznam podmínek byl v případě stěžovatele aplikován způsobem zakládajícím jeho nepřímou diskriminaci, jak vyplynulo z šetření Veřejného ochránce práv, popsáno ve zprávě o šetření ze dne 1. 7. 2013, sp. zn. 57/2012/DIS/JŠK.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud posoudil věc po právní stránce zcela správně a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není dán. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

Dále Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci stěžovatele odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů, která se skládá z částky 3.100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti ze dne 3. 9. 2013 podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, a z částky 300 Kč za s tím související režijní paušál (§ 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu), celkem 3.400 Kč. Odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů bude ustanovenému zástupci stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 31. října 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu