



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M.Š.**, zast. Mgr. Martinem Štuksou, advokátem se sídlem Praha 4, Kaplická 1037/12, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, za účasti: **a) ÚVP Běchovice, a.s.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 552, **b) NANNY, s.r.o.**, se sídlem Kladno, Gorkého 502, zast. Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem se sídlem Kladno, Gorkého 502, **c) ACI - AUTO COMPONENTS INTERNATIONAL, s.r.o.**, se sídlem Praha 6, Dělostřelecká 190/19, zast. JUDr. Ivetou Greckou, advokátkou se sídlem Praha 4, U Chmelnice 2/745, **d) Sécheron Tchequie, spol. s r.o.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 556, zastoupen JUDr. Emilem Flegem, advokátem se sídlem Praha 10, K chaloupkám 2, **e) SVŮM reality, s.r.o.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 565, **f) ELSY, spol. s r.o.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 553, **g) FRAMAKA, spol. s r.o.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 561, **h) Kovové profily, spol. s r.o.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 545, **i) EPA a.s.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 550, **j) Zkušebnictví a.s.**, se sídlem Praha 9, Podnikatelská 547, zast. Dr. Pavlem Randlem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 4, Budějovická 1550/15a, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2013, č. j. MHMP-1575291/2013/ODA-O4-Ze, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2014, č. j. 11 A 40/2014 – 118,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **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.
- IV.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností ze dne 16. 12. 2014, téhož dne doručenou Nejvyššímu správnímu soudu, brojí žalobce, jakožto stěžovatel, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2014, č. j. 11 A 40/2014 – 118 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2013,

č. j. MHMP-1575291/2013/ODA-O4 Ze (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 21 (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 17. 7. 2013, č. j. UMPC21/08669/2012/OZPD/Koz (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a toto rozhodnutí potvrdil.

Na základě žádosti stěžovatele „o souhlas s místní úpravou provozu na pozemních komunikacích a povolení osazení veřejně přístupné účelové komunikace dopravní značkou ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.“ ze dne 14. 8. 2012 bylo správním orgánem prvního stupně zahájeno správní řízení o udělení souhlasu se stanovením místní úpravy provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích parc. č. 1327/1, 1327/173, 1364/2 v k. ú. Běchovice, ve vlastnictví stěžovatele. Stanovení místní úpravy provozu mělo spočívat v omezení vjezdu vozidel přesahujících výšku 3 m, délku 10 m a hmotnost vozidla 3,5 t, s povolenou rychlostí v areálu 20 km/h, umístěním dopravní značky IP 25a – Zóna s dopravním omezením obsahující značku B 20a – Nejvyšší povolená rychlost 20 km/h, značku B 16 – Zákaz vjezdu všech vozidel, jejichž výška přesahuje 3 m, značku B 17 – Zákaz vjezdu vozidel překračujících délku 10 m, značku B 13 – Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 t, doplněné dodatkovou tabulkou E 13 s nápisem: „V celém areálu dodržujte přednost zprava“, přičemž značky IP 26b se stejným obsahem by rušily omezení na výjezdech z předmětných pozemních komunikací.

Správní orgán prvního stupně rozhodl o shora označené žádosti stěžovatele podle § 7 odst. 1 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a dle § 77 odst. 2 zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)(dále jen „zákon o silničním provozu“), tak, že veřejný přístup na výše uvedené veřejně přístupné účelové komunikace se neomezuje a že zůstane zachována stávající úprava provozu. V odůvodnění rozhodnutí obsáhle citoval písemná vyjádření účastníků řízení a vyjádření poskytnutá v rámci ústního jednání konaného dne 18. 4. 2013. K samotným důvodům přijetí rozhodnutí pak uvedl, že stěžovatelovu žádost posoudil s ohledem na veškeré listinné materiály a ústní výpovědi, stejně jako na zákonná ustanovení a publikované rozsudky např. Nejvyššího správního soudu, nálezy Ústavního soudu či stanoviska Veřejného ochránce práv. Dospěl tak k závěru, že v daném případě navrhovaná dopravní úprava skutečně není nezbytná k ochraně oprávněných zájmů žadatele. Předmětné komunikace totiž sloužily k pojezdu nákladních vozidel nad 3,5 tuny od doby svého vzniku. Odkázal rovněž na text dražební vyhlášky, č. 562/2008, jímž byl stěžovatel informován o charakteru vydražovaných pozemků a způsobu jejich využití. Dále zmínil, že stěžovatel uzavřel s některými právníckými osobami věcná břemena zakládající právo jízdy po předmětných pozemních komunikacích. Zohlednil rovněž problém dopravní obslužnosti přilehlých nemovitostí a shledal, že předmětné veřejně přístupné účelové komunikace slouží jako jediný příjezd a přístup k sídlům či provozovněm lokálních podnikatelských subjektů.

Žalovaný v odvolacím řízení stěžovatelem podané odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V rozhodnutí po shrnutí průběhu správního řízení vedeného před správním orgánem prvního stupně konstatoval, že „neomezující stanovisko“ (tj. prvostupňové rozhodnutí – pozn. NSS) bylo vydáno po předchozím pečlivém šetření, kdy správní orgán prvního stupně vycházel z dané situace, znalosti prostředí a také z vyjádření jednotlivých subjektů, které v objektu bývalého VÚ Běchovice (jehož dopravní obslužnost umožňují předmětné pozemní komunikace) podnikají. Žalovaný dále v odůvodnění rozhodnutí o odvolání uvedl, že věc posuzoval na podkladě účastníky odkazovaných zákonných opatření i stanovisek Veřejného ochránce, seznámil se s odkazovanými judikáty a dospěl k závěru, že v projednávané věci předpokládaná úprava dopravy není vůbec nezbytně nutná k ochraně zájmů žadatele. Dle jeho názoru nebyly splněny podmínky podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích,

pokračování

poněvadž nebyl dán nezbytný účel ochrany oprávněných zájmů vlastníka komunikace, neboť tyto účelové komunikace byly nabyty stěžovatelem v době, kdy již svému účelu sloužily, a stěžovatel si tedy byl vědom rozsahu užívání této komunikace. Žalovaný pak zopakoval zjištění správního orgánu prvního stupně stran způsobu nabytí vlastnického práva k předmětným komunikacím stěžovatelem, když konstatoval, že tento je získal ve veřejné dražbě, a byl tak seznámen prostřednictvím dražební vyhlášky s jejich charakterem. Zmiňované veřejně přístupné účelové komunikace zcela jistě již v minulosti sloužily pro pojezd vozidel s hmotností převyšující 3,5 tuny, což je dovoditelné z dřívější existence železniční vlečky, jež byla pro svou nevyužívanost v roce 2006 snesena. Dle žalovaného z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel pouze chrání své zájmy, bez ohledu na to, že předpokládaným omezením dopravy v tomto areálu by velkou většinu subjektů zde podnikajících omezil na jejich právech. Ze spisu přitom nevyplývá, jaký přínos by předpokládaná úprava dopravy přinesla. V případě, že by bylo vyhověno stěžovateli, jednalo by se o rozhodnutí, na jehož základě by valná většina obchodních společností v tomto areálu podnikajících musela zde ukončit své podnikatelské aktivity a hledat jiné prostory, což by mohlo vést k nutnosti ukončení podnikání mnohých z nich. Na základě těchto skutečností dospěl žalovaný k závěru, že správní orgán prvního stupně zjistil přesný a skutečný stav věci a není důvodu vyhovět podanému odvolání a prvostupňové rozhodnutí rušit.

Žalobu podanou stěžovatelem proti rozhodnutí žalovaného městský soud zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl ke stěžovatelem uplatněným žalobním bodům, že žalobcem tvrzené nehodnocení provedených důkazů nemá oporu ve spisovém materiálu, protože není nijak zřejmé, které konkrétní provedené důkazy žalovaný neměl hodnotit, případně ve vztahu k jakým souvislostem se tak nestalo a kterým provedeným důkazům napadené rozhodnutí neodpovídá. Stěžovatel svůj návrh na omezení dopravy neodůvodnil žádným důležitým veřejným zájmem, o který svůj názor opírá; jeho důvody jsou zcela jednoznačně soukromého charakteru. Navrhovaná místní úprava provozu, která fakticky vylučuje z dopravy uvnitř areálu nákladní automobilovou kamionovou přepravu, je v přímém rozporu se stěžovatelovou povinností vlastníka udržovat komunikaci v provozuschopném stavu. Stěžovatel rovněž nedoložil, že se provoz na předmětných komunikacích od začátku devadesátých let minulého století, kdy byly předmětné komunikace prokazatelně dostatečně dimenzovány pro provoz kamionové přepravy, výrazně zvýšil.

Ve vztahu k žalobní námitce směřující proti znaleckým posudkům, předloženým osobami zúčastněnými na řízení, a proti způsobu jejich důkazního hodnocení, městský soud uvedl, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 3 a 4 sice stroze, ale jednoznačně objasnil, proč považuje žalobcem předložený biotechnický průzkum za nesprávný a účelový. Ke stěžovatelem poukazovanému souhlasnému stanovisku Policie hl. m. Prahy uvedl, že se nejedná o souhlas s místní úpravou provozu, ale spíše jen o potvrzení projektové dokumentace otiskem razítka, a tedy nedošlo k věcnému posouzení a vyjádření se k omezení provozu na veřejných účelových komunikacích z důvodu zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu.

Ohledně stěžovatelem namítaného nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného městský soud konstatoval, že tato žalobní argumentace je částečně důvodná, neboť žalovaný měl a mohl odůvodnění svého rozhodnutí věnovat větší míru péče a více se věnovat podrobnostem, zejména pak s ohledem na vlastní závěry, k nimž po provedeném dokazování dospěl. Vlastní posouzení důvodnosti odvolacích námitek se žalovaný věnoval stručně v samém závěru odůvodnění. Přesto však je patrné, proč má za to, že návrhu žalobce nebylo možno vyhovět, tedy že nebyl náležitě osvědčen a prokázán nezbytný účel ochrany oprávněných zájmů vlastníka komunikace s ohledem na okolnosti, za nichž ji žalobce nabyt do svého vlastnictví, s ohledem na stávající rozsah užívání komunikace, a na omezení

vlastnických práv žalobce právy věcného břemene pozemního vedení inženýrských sítí, chůze a jízdy. Žalovaný na straně 24 napadeného rozhodnutí vážil na straně jedné ochranu vlastnického práva žadatele a na straně druhé omezení práv subjektů v areálu podnikajících s důrazem na možný přínos předpokládané úpravy dopravy v areálu kromě zjednodušení situace žalobce.

Městský soud v napadeném rozsudku dále konstatoval, že žalovaným realizované správní uvážení neshledal v rozporu s obsahem spisového materiálu. Nebylo též zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly dostatečně podloženy skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Žalovaný se, dle názoru městského soudu, ve správním řízení zabýval všemi rozhodnými skutečnostmi, a dostatečně podrobně, určitě a srozumitelně se vypořádal se všemi zjištěnými skutečnostmi. Částečná důvodnost žalobních námitek podle názoru městského soudu nepředstavuje vadu, která by v nyní posuzované věci činila napadené rozhodnutí nezákonným či nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a nebyla proto shledána ani důvodem pro jeho zrušení.

V kasační stížnosti proti shora onačenému rozsudku městského soudu uplatňuje stěžovatel kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy tvrdí existenci takové vady řízení, jež spočívá v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Dále pak stěžovatel tvrdí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku jeho důvodů.

Stěžovatel předně nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle něhož v žalobě namítané skutečnosti nemají oporu ve spisovém materiálu. Poukazuje přitom na geotechnický průzkum pozemků pro ověření stavu konstrukčních vrstev (dále jen „geotechnický průzkum“) a též na technickou zprávu Projektové kanceláře I. O. (dále jen „technická zpráva“). Těmito dokumenty byl dle stěžovatele v řízení před správními orgány prokázán těžkému provozu nevyhovující stav komunikací a nutnost dopravního omezení vjezdu takových vozidel, aby nedocházelo k poškozování komunikace a ohrožení účastníků provozu na pozemní komunikaci. Z posudku geotechnického průzkumu je tudíž zřejmé, že dopravní omezení je nutné. Znalecké posudky předložené dalšími účastníky správního řízení tuto situaci nevyvracejí. Stěžovatel dále odkazuje na technickou zprávu, z níž má plynout, že vozidla o neomezené délce nejsou schopna se na daných komunikacích vytočit nebo vyhnout bez toho, že by musely vyjet mimo komunikace. K režimu navrženému v této dokumentaci se souhlasně vyjádřilo i Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy.

Městský soud nevzal dle stěžovatele v potaz důkazy jím předložené ve správním řízení; ty přitom nebyly vyvráceny. Posudky předložené dalšími účastníky správního řízení nevyvracejí skutečnost, že kamiony nejsou schopny se při šíři komunikací pohybovat, natož se protisměrně míjet s ostatními účastníky provozu tak, aby nevyjížděly mimo komunikaci, čímž dochází k poškozování komunikace i přilehlých pozemků a je ohrožena bezpečnost silničního provozu.

Stěžovatel dále podotýká, že posudky poskytnuté dalšími účastníky správního řízení neposuzovaly předmětné účelové komunikace ve vlastnictví stěžovatele, ale komunikace navazující, proto je jejich důkazní hodnota velice pochybná. Městský soud však toto nezohlednil. Stěžovatel rovněž považuje za absurdní, že odbornému posouzení, jež není znaleckým posudkem, je nadřazen posudek vyhotovený soudním znalcem, ačkoli zákon takovou důkazní hierarchii nestanoví. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s názorem městského soudu, dle něhož

pokračování

žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 3 a 4 jednoznačně uvedl, proč považuje žalobcem předložený biotechnický průzkum za nesprávný a účelový. Městským soudem zmiňovaná část odůvodnění rozhodnutí žalovaného obsahuje pouze popis obsahu některých listin předložených dalšími účastníky správního řízení, nikoli již jejich posouzení žalovaným. Městský soud tak nerefletoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005 – 53 (veškerá zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na <http://www.nssoud.cz> – pozn. NSS), ve kterém zdejší soud uvedl, že soukromá osoba má právo na to, aby orgán veřejné moci byl povinen se s jejími tvrzeními, argumenty a důkazními návrhy vypořádat.

Závěr městského soudu o prokázání předchozího užívání předmětných komunikací i pro pojezd kamionů shledává stěžovatel za nepodložený a též rozporný s provedeným dokazováním a logikou věci, poněvadž je nesmyslné, aby z železniční vlečky byly těžké mnohatunové předměty překládány na kamionovou dopravu v době, kdy se jednalo o uzavřený výzkumný areál.

Stěžovatel též uvádí, že ze zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že veřejný přístup na účelovou komunikaci lze omezit či upravit, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka této komunikace. Tento oprávněný zájem spatřuje stěžovatel taktéž v zájmu na předcházení občanskoprávní, správní či trestněprávní odpovědnosti za potenciální škody vzniklé v důsledku pojezdu nákladních vozidel po těchto nezpůsobilých komunikacích. Za absurdní považuje představu, že řešením vzniklé situace by mělo být její naddimenzování na náklady stěžovatele namísto toho, aby byl provoz na ní regulován. Veřejné bezplatné užívání komunikací v jeho vlastnictví a v důsledku toho jejich poškozování považuje stěžovatel za disproporční. Naopak za přiměřené považuje navrhované omezení pojezdu těžkých nákladních vozidel, kdy přístup k provozovněm dotčených osob zůstane v podstatě zachován, pouze s určitými omezeními.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve stručném vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry městského soudu podanými v napadeném rozsudku a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Právo vyjádřit se ke kasační stížnosti využily osoby zúčastněné na řízení **b)**, **d)** a **j)**.

Osoba zúčastněná na řízení **b)** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na obsah smlouvy (s doložkou vkladu do katastru nemovitostí) o zřízení věcného břemene práva chůze a jízdy v kteroukoliv denní a noční dobu k pozemku parc. č. 1327/1 a parc. č. 1327/173 v k. ú. Běchovice, obec Praha, ve prospěch každého vlastníka pozemku parc. č. 1327/169 v k. ú. Běchovice, obec Praha. Zřizovatelem věcného břemene je stěžovatel. Vlastníkem pozemku parc. č. 1327/169 je osoba zúčastněná na řízení **b)**. Kopie této smlouvy opatřené doložkou vkladu do katastru nemovitostí je součástí spisu správního orgánu prvního stupně. Na základě této smlouvy nelze dle osoby zúčastněné vyhovět stěžovatelově návrhu stanovení místní úpravy provozu.

Osoba zúčastněná na řízení **d)** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti krom jiného uvedla, že z kasačních argumentů není patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce

napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Dále je osobou zúčastněnou tvrzeno zneužití vlastnického práva stěžovatele k předmětným komunikacím. Skutečným motivem stěžovatele pro stanovení místní úpravy provozu není zájem na průjezdnosti a dobrém technickém stavu veřejné účelové komunikace, ale její vyjmutí či alespoň omezení z režimu obecného užívání a získání finančních prostředků od osoby zúčastněné a dalších majitelů a uživatelů nemovitostí v areálu za udílení „výjimek“ z nastalého omezeného režimu přístupnosti. V této souvislosti poukazuje na čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Osoba zúčastněná dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, podle něhož je třeba při posuzování zákonnosti omezení osob dopravními značkami nutno zkoumat jeho proporcionalitu. Dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 33 Odo 443/2005, dle něž by nepochybně bylo výkonem vlastnického práva v rozporu s dobrými mravy, kdyby žalobce bránil žalovanému v přístupu k jeho stavbám přes svůj pozemek.

Osoba zúčastněná na řízení **j)** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedla, že v souladu se zákonem stanovenými podmínkami, konstantní judikaturou a praxí správních úřadů může být provoz omezen pouze při kumulativním splnění podmínek existence oprávněných zájmů vlastníka, nezbytné nutnosti navrhovaného omezení a skutečnost, že navrhované omezení není nepřiměřené ve vztahu k vlastníkům a uživatelům sousedních nemovitostí. Osoba zúčastněná, na základě podrobné právní argumentace, dovozuje nedostatečné naplnění všech uvedených podmínek. Má rovněž za to, že správní orgány a městský soud se vypořádaly s důkazy žalobce standardním způsobem, nezakládajícím nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, zastoupenou advokátem, a je přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž vážil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, ke kterým by měl přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel především tvrdí, že městský soud měl zrušit rozhodnutí žalovaného pro důvodně vytýkanou vadu spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost. Porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem spatřuje stěžovatel v nedostatečném odůvodnění předmětných správních rozhodnutí. Rovněž tvrdí, že správní orgány vycházely z tvrzení osob zúčastněných na řízení, aniž by pro jejich posouzení vyžadovaly důkazy, a naopak důkazy předkládané stěžovatelem devalvovaly. Správní orgány se dle stěžovatele nikterak nevyjádřily k závěrům plynoucím z jím předloženého geotechnického průzkumu a technické zprávy.

Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou, poněvadž se v zásadě ztotožnil s názorem městského soudu, že stěžovatelem vytknuté nedostatky rozhodnutí žalovaného nepředstavují vadu, která by toto rozhodnutí činila nezákonným či nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Zdejší soud si je vědom určitých dílčích nedostatků, avšak i přes jejich existenci shledal obsah spisového materiálu nashromážděného v průběhu správního řízení dostatečným pro utvoření jasné představy o tom, jaké důvody vedly žalovaného k zamítnutí

pokračování

stěžovatelova odvolání a potvrzení prvostupňového rozhodnutí. V takovém případě pak nelze dovodit nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

Správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem, když stěžovatelovu žádost o vydání souhlasu se stanovením místní úpravy provozu na předmětných veřejně přístupných účelových komunikacích ve vlastnictví stěžovatele, ve smyslu § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu, projednal současně jako žádost o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (k tomu viz ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 65. ISBN 9788074786525).

Nejvyšší správní soud zde ovšem v první řadě vážil, jaká řízení měla být o žádostech podaných stěžovatelem vedena. Pokud jde o žádost o omezení přístupu na účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, není pochyb o tom, že se jedná o řízení o žádosti vedené podle části druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pokud jde o žádost o úpravu provozu na pozemních komunikacích a zařízení pro provozní informace (tedy o umístění dopravní značky) ve smyslu § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu, vážil i stávající judikaturu tohoto soudu. Ten totiž např. v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 (publ. pod č. 1794/2009 Sb. NSS), označil dopravní značku za opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je vydáváno postupem podle části šesté správního řádu; takové opatření však podle § 171 téhož zákona může vydat pouze správní orgán. Přesto, že umístění dopravní značky na veřejné komunikaci i na účelové komunikaci v soukromém vlastnictví má stejný dopad na uživatele těchto komunikací (tj. mohou je omezit v právech či jim stanovit povinnosti), je v obou případech stanoven jiný proces tomuto umístění předcházející. Jedná-li se o účelovou komunikaci v soukromém vlastnictví, stanoví dopravní omezení vlastník, ovšem smí tak učinit jen po posouzení veřejných zájmů, k nimž je příslušný obecní úřad s rozšířenou působností, a to po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie. Tak i řízení o žádosti o úpravu provozu určitou dopravní značkou je řízením o žádosti podle části druhé správního řádu.

Ačkoli v daném případě byla stěžovatelem iniciována dvě věcně související správní řízení, která následně mohla být spojena z moci úřední ke společnému řízení, přičemž usnesení o spojení řízení by v takovém případě náleželo poznamenat do spisu (§ 140 odst. 4 správního řádu), je Nejvyšší správní soud toho názoru, že samotná skutečnost, že správní orgán prvního stupně nedostal těmto procesním požadavkům, když zahájil jedno správní řízení o obou aspektech žádosti, nezakládá takovou nezákonnost procesního postupu, pro niž by bylo na místě předmětné rozhodnutí zrušit, neboť tento procesní nedostatek neměl žádný prokazatelný negativní dopad na práva dotčených osob ani na samotné věcné posouzení obou aspektů stěžovatelovy žádosti, pročez by se zarputilé trvání na dodržení patřičné procedury jevílo být samoučelným. Nelze také přehlédnout, že stěžovatel uvedl obě žádosti v jednom nedílném podání a že sám v průběhu řízení na tento nedostatek nepoukazoval.

Obdobně nahlíží Nejvyšší správní soud na stanovení okruhu účastníků řízení a způsob doručování. Z obsahu správního spisu vyplývá, že správní orgán prvního stupně si byl vědom vysokého počtu podnikatelských subjektů, jež by mohly být ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu přímo dotčeny rozhodnutím o žádosti stěžovatele, a mohlo jim proto náležet postavení účastníků řízení. Toto dotčení je představováno povinností respektovat zákaz vjezdu zejm. těžkých nákladních vozidel, jejichž prostřednictvím však tyto podnikatelské subjekty zabezpečují přepravu materiálu nezbytného pro provozování jejich podnikatelské činnosti, a rovněž zákaz

vjezdu autobusů zprostředkujících dopravu zaměstnanců těchto podnikatelských subjektů k výkonu zaměstnání.

Z vyjádření pracovníka živnostenského odboru žalovaného, jež je založeno ve správním spise, plyne, že v areálu bývalého výzkumného ústavu Běchovice, pro jehož dopravní obslužnost jsou stěžovatelovy pozemní komunikace nezbytné, se nachází odhadem několik tisíc podnikatelských subjektů. Nebylo sice zjištěno, jaký počet podnikatelských subjektů by byl případným omezením veřejného přístupu na předmětné komunikace dotčen, nicméně zdejší soud má za to, že bylo lze předpokládat počet převyšující třicet takových subjektů, a tedy účastníků řízení. Bylo proto namístě, aby správní orgán prvního stupně postupoval v řízení podle § 144 správního řádu a tomu přizpůsobil zejména způsob doručování jednotlivých písemností.

Ani tento, se zákonem nesouladný, postup správního orgánu prvního stupně nedosahuje dle Nejvyššího správního soudu intenzity ospravedlňující zrušení správního rozhodnutí. Důvodem pro zaujetí tohoto postoje je přihlédnutí ke skutečnosti, že správní orgán zajistil vyvěšení oznámení o zahájení správního řízení jakož i pozvání na ústní jednání ve věci na své úřední desce a rovněž na úřední desce Městské části Praha – Běchovice, čímž zajistil možnost účastníků seznámit se s faktem probíhajícího řízení a jeho předmětem, zúčastnit se ústního jednání a uplatňovat práva účastníků na řízení. Na tom ničeho nemění ani postup správního orgánu prvního stupně spočívající v rozhodování o účastenství osob, které žádaly o vstup do řízení, ačkoli již byly účastníky na základě ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, neboť tímto (byť nesprávným) postupem bylo účastenství přiznáno všem žadatelům, a nebylo tak popřeno ničím postavení účastníka na řízení. Proti rozhodnutí žalovaného také nebrojil žádný z těchto účastníků, přičemž případné dotčení jejich práv nepřísluší hájit stěžovateli, a ten tak ani nečiní.

Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel se svou žádostí domáhal vydání souhlasu správního orgánu prvního stupně se stanovením místní úpravy provozu na jím vlastněných veřejně přístupných účelových komunikacích. Obsahem této úpravy měl být dle žádosti především zákaz vjezdu vozidel překračujících konkrétní rozměrové a tonážní kategorie (její formou pak popsán dopravní značení), tedy vyslovením souhlasu s takovou úpravou by byla ze strany správního orgánu prvního stupně naplněna zákonná podmínka pro možnost realizace práva vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace upravit provoz na ní. Tím by však zároveň došlo k omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, což je naopak, dle citovaného zákonného ustanovení, výlučnou kompetencí příslušného silničního správního úřadu, tedy žalovaného.

Správní orgán prvního stupně tuto korelaci správně identifikoval, a v předmětném řízení zkoumal jak danost podmínky pro vydání souhlasu se stanovením místní úpravy provozu (tou je v souladu s § 78 odst. 5 zákona o silničním provozu nezbytnost užití dopravního značení pro bezpečnost a plynulost provozu nebo jiný důležitý veřejný zájem), tak i existenci podmínky pro omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci (tou je naopak nezbytnost tohoto omezení pro zajištění ochrany oprávněných zájmů vlastníka předmětné účelové komunikace).

Z ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu lze dovodit, že správní orgán je též povinen šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se jeho činnost v jednotlivém případě dotýká, přičemž zasáhnout do jejich práv a oprávněných zájmů je oprávněn jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Současně s tím je správní orgán povinen dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu). Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tyto postuláty je třeba naplnit též v řízení podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dále konstatuje,

pokračování

že těmto požadavkům správní orgán prvního stupně dostal, když při poměrování zájmu stěžovatele na nepoškození komunikací v jeho vlastnictví s oprávněnými zájmy účastníků řízení na zachování současné míry dopravní obslužnosti rozhodl tak, že veřejný přístup na stěžovatelovy komunikace neomezil.

Nejvyšší správní soud považuje souhrn podkladů, sestávající z vyjádření účastníků, předložených znaleckých posudků a stěžovatelem předložených odborných vyjádření, za zcela postačující k jednoznačné formulaci závěru o zřejmé nevyváženosti zájmu stěžovatele na omezení veřejného přístupu k daným komunikacím na straně jedné a oprávněnými zájmy dalších účastníků řízení na straně druhé. Je tudíž lhostejno, zda se stěžovateli podařilo, ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, prokázat existenci nezbytnosti navrhovaného omezení k ochraně jeho oprávněných zájmů, neboť tento jeho zájem by nemohl převážit nad zájmy mnoha dalších účastníků řízení. Za dané situace tak lze tolerovat i z obecného hlediska nepřilíš kvalitní odůvodnění, spočívající v hypertrofované míře popisnosti prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného, v částečné absenci explicitní formulace skutkových zjištění správních orgánů a v důsledku toho i v neúplném provázání skutkových zjištění s výrokem rozhodnutí. Zdejší soud je totiž toho názoru, že správní orgán prvního stupně rozhodl o stěžovatelově žádosti věcně správně, protože by další správní řízení o této věci, které by následovalo po eventuálním zrušení předmětných správních rozhodnutí a rozsudku městského soudu, bylo zapříčiněno pouhým lpěním na uspokojení formalistického imperativu „procesní čistoty“ bez možnosti vlivu na věcné posouzení žádosti.

Nejvyšší správní soud okrajově poukazuje na oprávněnost domněnky, že stěžovatel byl patřičně obeznámen se způsobem využívání a kvalitativním stavem předmětných komunikací (resp. pozemků, na nichž jsou tyto komunikace situovány) již předtím, než se stal jejich vlastníkem. Lze se tak domnívat již na základě reflexe textu dražební vyhlášky, jež je součástí správního spisu a která ke stěžovatelem později vydraženým pozemkům uvádí, že předmětné pozemky jsou užívány jako přístupové, komunikační, případně parkovací a manipulační plochy uvnitř areálu, a též že stav povrchu je značně opotřebovaný, blížící se hranici své životnosti.

Potenciální nespravedlnost spatřovaná stěžovatelem v jeho povinnosti strpět na základě § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích bezplatné veřejné užívání jeho pozemků jako veřejně přístupných účelových komunikací je v obecné rovině odstranitelná cestou předvídanou § 39 zákona o pozemních komunikacích, jenž v případě podstatného nárůstu dopravního zatížení části pozemní komunikace, jejíž stavební nebo dopravně technický stav tomuto nárůstu zjevně neodpovídá, stanoví osobě, která nárůst způsobila, povinnost uhradit vlastníkově dotčené části pozemní komunikace náklady spojené s nezbytnou opravou a úpravou takto dotčené části komunikace. Stěžovateli tak nic nebrání, aby se v případě nedostatku ochoty takových osob dohodnout se na výši zmíněné úhrady obrátil s odpovídajícím návrhem na civilní soud.

Stěžovatel se rovněž domáhal zrušení napadeného rozsudku městského soudu pro tvrzenou nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Městskému soudu vytýkal, že se nemůže ztotožnit s jím podaným odůvodněním, zejména pak se závěrem městského soudu, dle něhož nemají stěžovatelem namítané skutečnosti oporu ve spisovém materiálu.

Nejvyšší správní soud shledal, že tato kasační námitka vyjímá předmětnou část odůvodnění napadeného rozsudku z jeho širšího kontextu. Městský soud totiž uvedl, že „namítané skutečnosti nemají oporu ve spisovném materiálu, protože není nijak zřejmé, které konkrétní provedené důkazy žalovaný správní úřad nehodnotil, případně ve vztahu k jakým souvislostem s tak nestalo a kterým provedeným

důkazům napadené rozhodnutí neodpovídá.” Dále pak městský soud snesl výčet relevantních skutečností, které ze spisového materiálu vyplývají. Městský soud tak posoudil důvodnost žalobcovy námitky, nejednalo se však o hodnocení samotného obsahu předložených znaleckých posudků, či dalších důkazů provedených v řízení před správními orgány. Stěžovatel spatřuje pod slovním spojením „*namítané skutečnosti*” jinou množinu prvků než městský soud. Námitka se tudíž zcela míjí s obsahem předmětné části odůvodnění napadeného rozsudku, pročez ji Nejvyšší správní soud posoudil jako nedůvodnou.

V kasační stížnosti je městskému soudu dále vytýkáno, že důkazy předložené stěžovatelem ve správním řízení nevzal vůbec v potaz. Tuto námitku vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, že městský soud reflektoval obsah spisového materiálu nashromážděného v průběhu správního řízení. K tomu je třeba též dodat, že není obecným úkolem soudu zkoumat a vyjadřovat se ke každému důkaznímu prostředku uplatněnému v předcházejícím správním řízení. Jeho úkolem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je naopak přezkum napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a to z hlediska významu pro zákonnost napadeného rozhodnutí. Městský soud se zabýval stěžovatelem uplatněným žalobním bodem, jímž bylo namítáno opomenutí závěrů technické zprávy a geotechnického průzkumu žalovaným, konkrétně v posledním odstavci strany jedenácté svého rozsudku.

Stěžovatel v kasační stížnosti upozornil na nepodložené odkazy městského soudu směřující k obsahu přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu se stěžovatelem souhlasí, neboť např. městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že „*[ž]alovaný na straně 24 napadeného rozhodnutí vážil na straně jedné ochranu vlastnického práva žalobce a na straně druhé omezení práv subjektů v areálu podnikajících s důrazem na možný přínos předpokládané úpravy dopravy v areálu kromě zjednodušení situace žalobce.*” Městským soudem odkazovaná str. 24 rozhodnutí žalovaného přitom neobsahuje nic než seznam adresátů, jímž mělo být doručeno písemné vyhotovení rozhodnutí. Otázkou je, zda se jedná o důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

Nesprávný odkaz na obsah konkrétní části rozhodnutí žalovaného není v napadeném rozsudku ojedinělým jevem, když (jak též zaznamenal a namítl stěžovatel) městský soud rovněž konstatoval, že „*žalovaný ... na straně 3 a 4 ... uvedl, proč považuje žalobcem předložený biotechnický (zřejmě „geotechnický” – pozn. NSS) průzkum za nesprávný a účelový na základě dvou znaleckých posudků, předložených osobou zúčastněnou na řízení...*” Daná věta se nezakládá na správném vyhodnocení obsahu odkazovaného textu a Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem ohledně závěru, že odkazovaný text rozhodnutí žalovaného je toliko konstatováním závěrů prezentovaných v geotechnickém posudku a technické zprávě, postrádající prezentaci výsledků vlastního hodnocení oněch závěrů správním orgánem.

Nejvyšší správní soud se v minulosti opakovaně vyjádřil k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. Obzvláště následováním hodným se pro posouzení důvodnosti stěžovatelovy námitky nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost rozsudku městského soudu jeví zejména rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, v němž se podává následující náhled na nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního soudu pro nesrozumitelnost: „*Rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud*

pokračování

rozhodl, a v některých jiných speciálních případech. S tímto kasačním důvodem je však nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasačnímu rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasační odstranit, tzn., nelze-li nesrozumitelnost rozsudku odstranit výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení.”

Zdejší soud neshledává napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, neboť z něj jasně vyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného rozhodnutí. Došlo zde sice ke konstatování nesprávnosti některých dílčích závěrů odůvodnění městského soudu, tyto však nezavádají pochybnosti o skutkovém stavu věci, jenž lze bez větších nesnází seznat ze samotného obsahu správního spisu.

Rovněž náhled na posuzování námítky nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí pro nedostatek důvodů je v judikatuře Nejvyššího správního soudu konzistentní. Lze zde odkázat např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74 či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75. V posledně označeném rozsudku vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.”

Ve světle tohoto názoru, na kterém se Nejvyšší správní soud rozhodl setrvat i v případě nyní posuzované námítky stěžovatele, je patrné, že stěžovatelem vytykané dílčí nedostatky odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu nejsou způsobilé založit jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. I zde totiž platí, že oprávněný požadavek „procesní čistoty,” jejíž dosažení by vedlo toliko k oddalování konečného řešení předestřené věci bez možnosti věcného vyhovění stěžovateli, by v konečném důsledku představoval vedení procesu pro proces, což je v přímém rozporu nejen s obecným účelem správního soudnictví, nýbrž i s účelem soudnictví obecně.

Ze všech těchto důvodů shledal Nejvyšší správní soud stěžovatelovu námítku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů neopodstatněnou.

Poněvadž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, nezbylo než ji z tohoto důvodu v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. mají osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Nejvyšší správní soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti a zároveň neshledal, že by zde existovaly důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání nákladů řízení; proto rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. dubna 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu