



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **obec Otovice**, sídlem Otovice 196, Otovice, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2018, č. j. KUKHK-12406/DS/2018-2-Ma, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2020, č. j. 30 A 68/2018 - 58,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2020, č. j. 30 A 68/2018 - 58, **se ruší.**
- II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2018, č. j. KUKHK-12406/DS/2018-2-Ma, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku v celkové výši 20 342 Kč k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad v Broumově stanovil dne 7. 12. 2007 trvalé dopravní značení pro silnici II/302 v obci Otovice (dále též jen „silnice“) u hraničního přechodu do Polska, kterým omezil průjezd nákladních vozidel nad 6 tun. Dne 18. 4. 2012 vydal Městský úřad v Broumově opatření obecné povahy o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která spočívala v osazení trvalého dopravního značení v místě přístupových komunikací ke státní hranici.

[2] Městský úřad obdržel dne 12. 1. 2018 žádost žadatelky Broumovské stavební sdružení s.r.o. o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikace dle § 77 odst. 7

zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“). Jednalo se konkrétně o výjimku z místní úpravy provozu na silnici č. II/302, provedené svislým dopravním značením č. B4 (Zákaz vjezdu nákladních automobilů) s dodatkovou tabulkou č. E5 (Celková hmotnost s údajem „ 6t“) a dodatkovou tabulkou č. E13 („Mimo dopravní obsluhy“) na silnici č. II/302 přes hraniční přechod Otovice a na silnici č. II/302 přes hraniční přechod Starostín v období od 1. 3. 2018 do 28. 2. 2019, pro společnost Broumovské stavební sdružení s. r. o. z důvodu přepravy stavebních materiálů do Polska.

[3] Dne 24. 1. 2018 podala žalobkyně městskému úřadu žádost o účast ve správních řízeních o povolování výjimek z místní úpravy provozu na silnici č. II/302 v obci Otovice, včetně účasti v již zahájeném řízení o žádosti žadatelky Broumovské stavební sdružení s. r. o.

[4] Městský úřad vydal dne 7. 2. 2018 usnesení o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení o povolení výjimky pro žadatelku Broumovské stavební sdružení s. r. o.

[5] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 4. 2018 zamítl a prvostupňové usnesení potvrdil.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke krajskému soudu, v níž namítala nesprávné posouzení právní otázky účastenství.

[7] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a žalobu zamítl.

[8] Krajský soud vyšel ze závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 18. 12. 2017, č. j. KVOP-39643/2017, které dle krajského soudu obsahuje základní principy pro nalezení odpovědi na otázku, zda rozhodnutím o merituu věci, jež bude výsledkem správního řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu, může dojít k přímému dotčení práv nebo povinností žalobkyně ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[9] Krajský soud uvedl, že v řízení dle § 77 odst. 7 zákona o provozu na pozemních komunikacích o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích jsou relevantními kritérii, která musí příslušný silniční úřad posoudit, vážný zájem žadatele o povolení výjimky a bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Mělo by však být rovněž posuzováno, zda povolením výjimky nedojde k dotčení důvodů, pro které byla stanovena místní úprava podmínek provozu na pozemní komunikaci, z níž má být povolena výjimka.

[10] Krajský soud konstatoval, že důvod, pro který byly podmínky provozu opatřením obecné povahy stanoveny, byly odlišné od důvodů, pro které se žalobkyně domáhala účasti ve správním řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu.

[11] V návaznosti na to krajský soud uzavřel, že ani jeden z důvodů, pro které se žalobkyně domáhala účastenství v řízení o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích upravené opatřením obecné povahy, nemůže být ve správním řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu správním orgánem posuzován. Žádné z práv, o kterých to žalobkyně v žalobě tvrdila, nemůže být rozhodnutím ve věci samé přímo dotčeno ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Proto žalobkyni postavení účastníka správního řízení nepříslušelo.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Krajský soud si ze stanoviska veřejného ochránce práv vybral jen určité části, které použil bez vlastního právního posouzení. Dospěl přitom paradoxně k odlišným závěrům než veřejný ochránce práv. Veřejný ochránce práv totiž dospěl k jednoznačnému závěru, že silniční úřad I. stupně i žalovaný pochybili, když stěžovatelce postavení účastníka v řízení nepřiznali. Krajský soud na rozdíl od veřejného ochránce práv vyšel z toho, že důvodem regulace prostřednictvím opatření obecné povahy je pouze ochrana silnice a komunikací, které ze silnice odbočovaly a na kterých se měly tranzitní kamiony otáčet, když řidiči zjistili, že v obci Otovice je zákaz průjezdu nákladních automobilů nad 6 tun. Tuto argumentaci však krajský soud blíže neodůvodnil a svou myšlenkovou úvahu nerozvedl. Stěžovatelka upozornila, že odůvodnění opatření obecné povahy je nejednoznačné, mj. i kvůli zřejmé chybě v psaní v části odůvodnění opatření obecné povahy, jež byla předmětem interpretace provedené krajským soudem.

[14] Stěžovatelka rovněž namítla, že i pokud by interpretace odůvodnění opatření obecné povahy krajským soudem byla správná, stěžovatelka měla mít v řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu postavení účastníka řízení. Stěžovatelka totiž na svém území vlastní všechny místní komunikace odbočující ze silnice č. II/302, přičemž tyto komunikace jsou nemovitými věcmi. Účastenství ve správním řízení jí tedy náleželo z důvodu potenciálního poškození nemovitostí v jejím vlastnictví. Předpoklady účastenství tedy stěžovatelka splňovala i z důvodů, které podle krajského soudu z opatření obecné povahy vyplývají.

[15] Stěžovatelka nicméně vyjádřila přesvědčení, že účastníkem řízení o povolení výjimky z místní úpravy provozu provedené opatřením obecné povahy měla být i tehdy, pokud by z odůvodnění opatření obecné povahy nevyplývalo, že místní úprava provozu byla stanovena na ochranu práv stěžovatelky. I když silniční správní úřad do opatření obecné povahy důvody přijetí opatření uvede, může se ukázat, že do odůvodnění nebyly zahrnuty veškeré důvody, které silniční úřad vzal při vydání opatření obecné povahy v úvahu, případně že tyto důvody formuloval chybně, jako je tomu i v případě opatření obecné povahy ze dne 18. 4. 2012 vydaného Městským úřadem v Broumově. Odůvodnění opatření obecné povahy tedy nemusí dostatečně specifikovat důvody, pro které bylo opatření obecné povahy přijato, a tedy nemůže regulovat účastenství v řízení o povolení výjimek z místní úpravy provozu. Stěžovatelka rovněž upozornila na to, že dotčené osoby nemají dostatečné možnosti domoci se správné formulace důvodů pro přijetí opatření obecné povahy. Skutečnost, že silniční správní úřad dostatečně neposoudil všechny důvody pro vydání opatření obecné povahy a nevyjádřil je v odůvodnění opatření obecné povahy, nelze přičítat k tíži stěžovatelky.

[16] Stěžovatelka proto nesouhlasí s dílčím závěrem krajského soudu, že výjimka z místní úpravy provozu může zasáhnout do práv stěžovatelky, jen pokud takový zásah do práv vyplývá z odůvodnění opatření obecné povahy, kterým byla místní úprava provozu stanovena.

[17] Krajský soud, stejně jako správní orgány obou stupňů, nesprávně interpretoval a aplikoval § 27 odst. 2 správního řádu na řízení o povolení výjimky z místní úpravy provozu. Krajský soud totiž nerozlišil důvody pro přiznání účastenství a důvody pro udělení výjimky z místní úpravy provozu. Při posuzování, zda osoba má být účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, je třeba zohlednit jiné okolnosti, než podmínky pro samotné povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jinak by se stanovení účastníků tohoto správního řízení změnilo v rozhodování o věci, zda má, či nemá být výjimka povolena.

[18] Stěžovatelka dále odmítá tvrzení krajského soudu, že ani jeden z důvodů, pro které se domáhala účastenství v řízení o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích upravené opatřením obecné povahy, nemůže být v řízení o povolení výjimky správními orgány posuzován. Řízení o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci je řízení nenárokové. Správní orgán v řízení o povolení výjimky

neposuzuje pouze naplnění objektivních podmínek, nýbrž i subjektivní vážný zájem žadatele na povolení výjimky. Je proto nutné připustit účastenství dalších osob za účelem ochrany jejich zájmů na tom, aby výjimka povolena nebyla. Za jejich účasti má správní orgán zvážit, který z důležitých zájmů má převážít.

[19] Stěžovatelka dovozuje, že účastenství v řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu je třeba posuzovat obdobně jako aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. K otázce aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017 - 46, a ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 - 82). Již ze skutečnosti, že stěžovatelka iniciovala stanovení místní úpravy provozu, v jehož důsledku došlo k vydání opatření obecné povahy, lze vyvodit, že provoz kamionů zasahoval do jejich práv, potažmo práv obyvatel obce Otovice. Pokud do práv stěžovatelky zasahoval provoz před úpravou stanovenou opatřením obecné povahy, pak je zřejmé, že do jejich práv zasáhne i udělení výjimky z úpravy provedené opatřením obecné povahy.

[20] Otázkou, zda může povolení výjimky zasáhnout do práv stěžovatelky, se krajský soud dostatečně nezabýval. Dotčení práv a povinností stěžovatelky může nastat v mnoha rovinách. Stěžovatelka je obcí silničního typu, podél silnice a v její blízkosti se nachází většina staveb v obci. Případné povolení výjimky z místní úpravy provozu se tedy dotkne téměř všech obyvatel obce i samotné stěžovatelky. Stěžovatelka vlastní budovy, které se nachází v blízkosti silnice. Povolením výjimky tedy bude zasaženo do vlastnického práva stěžovatelky i obyvatel obce, neboť jejich nemovitosti budou poškozovány kamionovou dopravou. Dojde též k zásadnímu zhoršení životního prostředí i životních podmínek v obci, a to v důsledku zvýšení hluku, vibrací, zápachu a zplodin, které jsou spojené se silniční dopravou, a tím spíše s kamionovou dopravou. Povolením výjimky z místní úpravy provozu tedy jednoznačně musí docházet k přímému zásahu do práv stěžovatelky (ačkoliv pro účastenství stačí pouhá potencialita).

[21] Stěžovatelka odkázala na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2015, č. j. 6 A 189/2015 - 27, podle něž obec má povinnost pečovat o všestranný rozvoj území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů má chránit veřejný zájem obce, kterým je i zájem na ochraně životního prostředí. Stěžovatelka odkázala rovněž na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017 - 147, z něž obdobně dovozuje, že obec je představitelem svých občanů, kteří v obci vlastní nemovitost.

[22] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[25] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť teprve shledá-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu přezkoumatelným, lze přezkoumat případ i věcně.

[26] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97,

pokračování

č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. náleze ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“.

[27] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“.

[28] Nepřezkoumatelností se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zatážen. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[29] Z judikatury rovněž vyplývá, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, jímž je nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť z napadeného rozhodnutí nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost přichází v úvahu zejména tehdy, opomene-li správní soud na námitku účastníka zcela reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012- 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[30] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu bez dalšího nezpůsobuje skutečnost, že krajský soud do odůvodnění svého rozsudku převzal a využil dílčí argumenty vyjádřené ve stanovisku veřejného ochránce práv. Argumentační linka odůvodnění rozsudku krajského soudu je vnitřně konzistentní a dostatečně srozumitelná. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, jak právně posoudil pro věc rozhodné skutkové okolnosti. Nejvyšší správní soud tedy neshledal vadu nepřezkoumatelnosti, pro kterou by bylo nezbytné rozsudek krajského soudu zrušit.

[31] Jinou otázkou pak je, zda Nejvyšší správní soud s argumentací krajského soudu a se závěrem jeho rozsudku souhlasí věcně.

[32] Podle § 77 odst. 7 zákona o provozu na pozemních komunikacích *výjimku z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích povoluje na žádost správní orgán, který úpravu stanovil. Dotčeným orgánem v řízení je policie. Výjimku lze povolit, prokáže-li žadatel vážný zájem na jejím povolení a nedojde-li k obroženi bezpečnosti nebo plynulosti silničního provozu. Na udělení výjimky není právní nárok. Z místní a přechodné úpravy, kterou je stanovena nejvyšší dovolená rychlost, nelze výjimku povolit.*

[33] Výjimka z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích dle § 77 odst. 7 zákona o provozu na pozemních komunikacích je individuální výjimkou, která je udělována po provedeném správním řízení zahajovaném na žádost rozhodnutím příslušného správního orgánu. Dle výslovné úpravy na udělení výjimky není právní nárok, tedy ani v případě, kdy žadatel

prokáže vážný zájem na povolení výjimky a výjimkou nebude ohrožena bezpečnost provozu, není správní orgán povinen žádosti o udělení výjimky vyhovět.

[34] Z povahy věci vyplývá, že udělením výjimky nemůže být zmařen účel regulace prostřednictvím místní úpravy provozu na pozemních komunikacích (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, č. j. 57 A 66/2010 - 3, který se sice vztahuje k předchozí úpravě povolování výjimek z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, jež výslovně nestanovila žádná kritéria pro povolení výjimky, nicméně dle Nejvyššího správního soudu je argument, že povolením výjimky nesmí být zmařen vlastní účel úpravy provozu na pozemních komunikacích, plně uplatnitelný i ve vztahu k rozhodné právní úpravě). Je tedy zjevné, že při udělení výjimky je třeba zvažovat i jiná hlediska než jen subjektivní vážný zájem žadatele o udělení výjimky a veřejný zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, neboť při přijímání místní úpravy provozu mohly být relevantní i jiné důvody, jež nemohou být následným povolením výjimky popřeny.

[35] V projednávané věci však představuje spornou otázku posouzení, zda stěžovatelka měla, či neměla být účastníkem řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, nikoli oprávněnost samotné výjimky.

[36] Vymezení účastníků pro řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích není v zákoně o provozu na pozemních komunikacích upraveno speciálně, použije se proto obecná úprava obsažená v § 27 správního řádu. V případě stěžovatelky přichází v úvahu pouze účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, podle něž platí, že *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*.

[37] Možnost přímého dotčení práv či povinností se musí vždy posuzovat podle možného obsahu rozhodnutí, v nyní projednávaném tedy rozhodnutí o udělení výjimky. Správní orgán musí posoudit, zda rozhodnutí může mít přímý vliv na výkon práv či povinností určité osoby. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že postačuje potencialita bezprostředního dotčení práva. K dotčení práva osoby, která se domáhá účastenství v řízení, tedy nemusí reálným zásahem do jejích práv či povinností vůbec dojít. Postačí, že k takovému dotčení rozhodnutím vydaným v konkrétním správním řízení dojít může.

[38] Klíčovou otázkou v nyní projednávané věci je tedy posouzení možného přímého dotčení hmotných práv či povinností stěžovatelky.

[39] Ve fázi rozhodování o tom, zda určitá osoba má, či nemá být podle zákonných kritérií účastenství § 27 odst. 2 správního řádu účastníkem určitého správního řízení, není na místě posuzovat intenzitu, přiměřenost či oprávněnost dotčení na právech či povinnostech osoby, jež se účastenství domáhá. Otázka opodstatněnosti námitek proti samotné žádosti, o níž se v řízení rozhoduje, se v úvaze správního orgánu o účastenství stěžovatelky promítne jen v té míře, zda existují hmotná práva stěžovatelky potenciálně dotknutelná rozhodnutím v řízení vydaným. Jinak je hodnocení námitek směřujících věcně proti samotnému udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích pro účely posouzení účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu předčasné.

[40] Je povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91, č. 683/2005 Sb., nebo např. také pozdější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010 - 97).

[41] Nehledě na vlastní zjištění správních orgánů, že je stěžovatelka vlastníkem navazujících místních komunikací, stěžovatelka již ve správním řízení a následně i v žalobě poukazovala na to, že rozhodnutím o povolení výjimky může dojít k přímému zásahu do jejích práv, zejména

pokračování

do práva vlastnického, neboť je vlastníkem nemovitostí v blízkosti silnice, které mohou být v důsledku kamionové dopravy poškozovány. Povolením výjimky se zvýší hluk, prach, vibrace, zápach a koncentrace zplodin. Namítala rovněž zásah do práva na příznivé životní prostředí. Většina staveb v obci se nachází v blízkosti předmětné silnice, a proto povolení výjimky může zasáhnout do práv všech obyvatel obce. Obec má přitom povinnost dbát o všestranný rozvoj svého území i potřeb svých občanů.

[42] Jak vlastnické právo obce, tak právo na územní samosprávu, z něž pro obec vyplývá právo a povinnost pečovat o zájmy a potřeby svých občanů, dle Nejvyššího správního soudu jsou právě takovými hmotnými právy, jejichž výkon může být rozhodnutím o výjimce z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích bezprostředně dotčen.

[43] V obecné rovině je třeba respektovat, že pozemní komunikace jsou dle § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích za podmínek stanovených zákonem určeny k obecnému užívání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019 - 36), přičemž omezit toto užívání lze pouze zákonem nebo na základě zákona a z podstaty obecného užívání jsou všichni povinni takové užívání a s ním spojené následky strpět. To platí pro vlastníky věcí, jež jsou předmětem obecného užívání, a tím spíše pro vlastníky věcí nacházejících se „pouze“ v blízkosti věcí, jež jsou předmětem obecného užívání.

[44] Podle svého určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení se pozemní komunikace zařazují do kategorií a tříd (§ 2 a násl. zákona o pozemních komunikacích), přičemž silnice II. třídy, kterou je i silnice č. II/302, je určena mimo jiné k užívání nákladními vozidly bez zvláštního hmotnostního omezení.

[45] Obecnou místní úpravou provedenou opatřeními obecné povahy ze dne 7. 12. 2007 a ze dne 18. 4. 2012 na základě zákona došlo k omezení obecného užívání silnice č. II/302 nákladními vozidly nad 6 tun (mimo vozidel dopravní obsluhy).

[46] Výkon vlastnického práva všech vlastníků nemovitostí v blízkosti silnice je bezprostředně ovlivněn úpravou provozu na této silnici či změnou takové úpravy, přičemž i výjimka z místní úpravy ve prospěch určitého žadatele představuje parciální změnu takové úpravy.

[47] Jak uvedla stěžovatelka, provoz na pozemních komunikacích je spojen s produkcí prachu, vibrací a hluku, přičemž změna regulace provozu ovlivňuje množství těchto imisí. Je zjevné, že tyto imise mohou ovlivnit jak stav věcí, jež jsou předmětem vlastnického práva a nacházejí se v blízkosti pozemní komunikace, a s tím spojenou údržbu těchto věcí, tak jejich užívání. Práva vlastníka nemovitých věcí nacházejících se v blízkosti pozemní komunikace, mohou být dotčena tím, že pozemní komunikace bude užívána jinak (zde ve větším rozsahu), než je užívána doposud. Obecné užívání pozemní komunikace zjevně zasahuje do práv vlastníků nemovitých věcí nacházejících se v blízkosti pozemní komunikace. Skutečnost, že je obecné užívání pozemní komunikace zákonem dovoleno, tj. že se jedná o dotčení na právech, jež je osoba zásadně povinna strpět, nemá na závěr o účastenství vliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 As 188/2019 - 18).

[48] Právo obce, která vlastní navazující místní komunikace a další nemovitosti umístěné v blízkosti silnice č. II/302, tedy může být rozhodnutím o udělení výjimky z místní úpravy provozu bezprostředně dotčeno.

[49] Nadto, dotčeno může být i právo stěžovatelky coby samosprávného společenství občanů vymezeného území, které má právo spravovat své záležitosti (čl. 100 Ústavy České republiky). Byť obec není dobrovolným ani jednolitým sdružením občanů hájících jeden společný zájem, podle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) platí, že *obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*. Uložením povinnosti obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů

je sledována vlastní podstata samosprávného poslání obcí jakožto veřejnoprávních korporací (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 - 36). Jde tedy o promítnutí ústavního práva na samosprávu (čl. 99 a násl. Ústavy České republiky). Je proto přirozené, že se obec hodlá bránit záměru, který může zasáhnout do práv jejích občanů (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, č. j. 8 As 264/2017 - 174).

[50] Iniciací místní úpravy provozu na pozemních komunikacích provedenou opatřením obecné povahy ze dne 7. 12. 2007 a opatřením obecné povahy ze dne 18. 4. 2012, se stěžovatelka zasadila o omezení nepříznivých dopadů nákladní dopravy na silnici č. II/302 na svém území, čímž sledovala zvýšení kvality života v obci. Účastenství obce v řízení o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích za takové situace úzce souvisí s právem na samosprávu a povinností pečovat o potřeby svých občanů, neboť má-li obec pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby občanů obce a chránit veřejný zájem, musí mít přístup k procesním nástrojům k tomu účelu využitelných, v tomto případě tedy k účastenství a s ním souvisejícím procesním právům.

[51] Povolením výjimky pro nákladní automobily může být dotčena i bezpečnost provozu na pozemních komunikacích v obci. Například tomu tak bude za situace, kdy podél silnice nejsou chodníky a chodci jsou přímými účastníky provozu na silnici. Tím spíše při potřebě přecházení silnice chodci či jejího přejíždění v rámci místního provozu. Bezpečnost provozu na pozemních komunikacích tak je nejen vlastní potřebou občanů obce, nýbrž představuje i veřejný zájem. Nadto veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu je zájmem přímo chráněným zákonem o silničním provozu a výslovně uvedeným hlediskem pro rozhodování o výjimkách z místní úpravy provozu dle § 77 odst. 7. Možnost, resp. povinnost obce reprezentovat zájmy občanů obce a veřejný zájem přitom vyplývá přímo ze zákona.

[52] Právní úprava správního řízení, která stanoví, že postup při vydávání správních rozhodnutí se má řídit určenými procesními formami, představuje jednu ze základních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Procesní subjekty, tj. na jedné straně příslušný správní orgán a na straně druhé jednotlivci, o jejichž právním postavení se rozhoduje nebo jejichž právní sféra může být bezprostředně rozhodnutím dotčena, jsou v řízení nadány korelujícími procesními právy a povinnostmi. Právní úprava tak garantuje, že správní orgány rozhodují o právních poměrech osob v součinnosti s nimi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002 - 28, č. 200/2004 Sb.NSS). Odepře-li správní orgán účastenství osobě, již procesní právo být účastníkem řízení náleželo, je rozhodnutí zatíženo závažnou vadou řízení. Správní orgán sice rozhoduje z vrchnostenského postavení a výsledné rozhodnutí není přímo závislé na vůli osob, o jejichž právech či povinnostech se rozhoduje, obsah výsledného rozhodnutí však může účastník řízení ovlivnit svou procesní aktivitou, například vyjádřeními či návrhy na provedení dokazování nebo uplatněním opravných prostředků.

[53] Na základě výše uvedeného neshledal Nejvyšší správní soud správným závěr žalovaného a krajského soudu, že stěžovatelce právo být účastníkem v řízení o udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích neshledalo.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že ani rozsudek krajského soudu, ani rozhodnutí žalovaného nemohou z hlediska zákona obstát, proto postupoval dle § 110 odst. 2 s. ř. s. a současně s napadeným rozsudkem krajského soudu zrušil rovněž rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu postupu. V dalším řízení

pokračování

je žalovaný vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[55] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[56] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení rozhodnutí žalovaného, je nutno konstatovat, že stěžovatelka měla ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaný povinen žalobkyni dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem.

[57] Náklady řízení za žalobu jsou tvořeny odměnou a náhradou výdajů právního zastoupení. O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodoval na základě skutečností zřejmých ze spisu.

[58] Zástupce stěžovatelky učinil před krajským soudem v řízení o žalobě celkem dva úkony právní služby, kterými jsou písemné podání ve věci samé (žaloba) a replika k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Za jeden úkon právní služby proto náleží 3 400 Kč, celkem tedy 6 800 Kč. Společnost Frank Bold Advokáti, s. r. o., již je zástupce společníkem, je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 věta za středníkem s. ř. s.), tedy o 1 428 Kč. Náklady jsou tvořeny i zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč. Celkem tak náklady řízení před krajským soudem činí 11 228 Kč.

[59] V řízení o kasační stížnosti učinil zástupce stěžovatelky jeden úkon právní služby, kterým je podání kasační stížnosti, včetně jejího doplnění [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem jde tedy o 3 400 Kč a náhradu DPH ve výši 714 Kč. Součástí náhrady nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem je i soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Celkem tak náklady řízení před Nejvyšším správním soudem činí 9 114 Kč.

[60] Ve svém souhrnu tak náklady řízení představují částku 20 342 Kč (11 228 Kč + 9 114 Kč), kterou je žalovaný povinen uhradit stěžovatelce do 30 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 9. března 2022

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu