



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **M. S.**, proti žalovanému **Městskému úřadu Žamberk**, se sídlem Masarykovo nám. 166, Žamberk, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu v Ústí nad Orlicí ze dne 2. 1. 2002, č. j. KP/40/01/Pkr-Ma, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 6. 2003, sp. zn. 51 Ca 2/2003,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 6. 2003, sp. zn. 51 Ca 2/2003, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, kterým bylo vyhověno žalobě žalobce proti rozhodnutí Okresního úřadu v Ústí nad Orlicí ze dne 2. 1. 2002, č. j. KP/40/01/Pkr-Ma. Tímto rozhodnutím okresní úřad zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Rady obce Záchlumí ze dne 27. 9. 2001, č. j. 356/245/01/Fr/14, o uložení pokuty žalobci ve výši 10 000 Kč za narušení vzhledu obce Záchlumí neudržováním čistoty a pořádku na jeho pozemku podle ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a namítá tak zmatečnost řízení před krajským soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel zejména tvrdí, že nebyl v řízení o žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu v Ústí nad Orlicí vůbec pasivně legitimován, protože na něj nepřešla z okresního úřadu působnost v rozhodování o odvolání proti rozhodnutí obcí o přestupku, a tuto skutečnost namítal již při ústním jednání před krajským soudem. Podle stěžovatele je sice pravdou, že podle zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, pokud nepřešla působnost okresních úřadů podle zvláštních zákonů či přímo zákona č. 320/2002 Sb. na jiné územní samosprávné celky, přechází tato na obecní úřad obce s rozšířenou působností, kterou by vůči obci Záchlumí bylo právě město Žamberk. V případě přezkumu rozhodnutí obce o správním deliktu však stěžovatel shledává takovým zvláštním zákonem zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Tímto zákonem byl změněn § 67 odst. 1 písm. a) zákona o krajích tak, že rozhodnutí vydaná orgány obcí v řízení podle zvláštních zákonů přezkoumává krajský úřad, pokud není zákonem taková působnost svěřena zvláštnímu orgánu. Stěžovatel tedy soudí, že věcná působnost v dané věci přešla na krajský úřad, který byl v tomto řízení pasivně legitimován. Z téhož ustanovení zákona o krajích stěžovatel dovozuje, že pokud by mu bylo krajským soudem po zrušení rozhodnutí okresního úřadu uloženo dokončit v této věci řízení, nemohl by tak učinit, neboť i dokončit řízení může v této věci pouze krajský úřad, tedy v daném případě Krajský úřad Pardubického kraje.

Stěžovatel rovněž namítá, že se krajský soud nevypořádal s některými skutečnostmi. Tak například krajský soud v rozsudku pouze uvedl, že E.S., tedy bývalá manželka žalobce a zároveň podílová spoluvlastnice předmětného pozemku, bránila žalobci v úpravách pozemku, není ovšem již zmiňováno, že paní S. nakonec projevila ochotu prodat svůj spoluvlastnický podíl žalobci. Pravdivé není dle stěžovatele ani tvrzení krajského soudu, že správní orgány nezahájily řízení s podílovými spoluvlastníky. Stěžovatel naopak uvádí, že i se spoluvlastnicí E. S. bylo zahájeno řízení zakončené uložením pokuty za narušení vzhledu obce a neudržování čistoty a pořádku. Stěžovatel také zpochybnil tvrzení krajského soudu, že stavba vždy přináší shromáždění stavebního materiálu; stěžovatel se naopak domnívá, že tvrzení o chystané stavbě odůvodňující nepořádek na žalobcově pozemku je účelové, neboť žalobce dosud ani nepožádal o vydání stavebního povolení a nesnaží se dohodnout s podílovou spoluvlastnicí pozemku. Sporným se stěžovateli zdá postup krajského soudu i v tom, že je v rozsudku uvedeno, že konání žalobce nebylo přestupkem, zatímco ve zkráceném ústním odůvodnění krajský soud údajně uvedl, že se jedná o přestupek promlčený s ohledem na roční lhůtu stanovenou v § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Dle stěžovatele je ovšem tato úprava neaplikovatelná, neboť se vůbec nejedná o přestupek dle zákona o přestupcích, ale o správní delikt podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Stěžovatel konečně uvádí, že za daného stavu zapříčiněného rozsudkem krajského soudu, kdy rozhodnutí obou stupňů správních orgánů bylo zrušeno a řízení bylo krajským soudem zastaveno, je nejvíce postižena obec Záchlumí, která nemohla v soudním řízení vůbec předložit své argumenty a již žalobce mezitím dobrovolně pokutu uhradil. Dle stěžovatele mělo být krajským soudem alespoň rozhodnuto, že se věc vrací k dalšímu řízení, jakkoli by to s ohledem na výše řečené v tom případě nemohl být stěžovatel, kdo by ve věci dále rozhodoval.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení a požaduje také přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního spisu především zjistil, že žalobce byl od 2. 2. 2001 vyzýván obcí Záchlumí, aby odstranil nepořádek připomínající skládku na svém pozemku v jednom z nejfrekventovanějších míst obce, a to pod pohrůžkou pokuty podle zákona o obcích. Žalobce však nepořádek neodstranil, což zdůvodnil chystanými stavebními aktivitami, jež dosud údajně blokuje jeho bývalá manželka. Následně se na jednání Rady obce Záchlumí podařilo tyto rozpory s bývalou manželkou odstranit, když tato nabídla svůj spoluvlastnický podíl žalobci ke koupi, žalobce se nicméně opakovaně nedostavoval na jednání obecní rady. Proto bylo dne 13. 7. 2001 vydáno a žalobci zasláno oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty. Vzhledem k tomu, že žalobce na toto oznámení ve stanovené lhůtě nijak nereagoval, byla mu výše označeným rozhodnutím ze dne 27. 9. 2001 uložena podle ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pokuta ve výši 10 000 Kč. Toto rozhodnutí odůvodnil správní orgán tím, že ze strany žalobce nebyla shledána žádná ochota odstranit stav narušující vzhled obce, přestože od první výzvy do vydání napadeného rozhodnutí uplynulo více než půl roku a orgány obce se opakovaně snažily vést žalobce k odstranění tohoto stavu a napomáhaly mu při odstraňování jeho příčin. S ohledem na zjištěné skutečnosti byla žalobci uložena pokuta v horní hranici zákonné sazby. Rozhodnutím ze dne 24. 8. 2001, č. j. 324/245/01/Fr/11, byla uložena z obdobného důvodu pokuta také E. S., a to ve výši 100 Kč, s odůvodněním, že tato podílová spoluvlastnice daného pozemku již tento pozemek neužívá.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k Okresnímu úřadu v Ústí nad Orlicí, neboť prý žalobce na svém pozemku již provedl důkladný úklid, v jehož ještě důkladnějším provedení mu bránila podílová spoluvlastnice, tedy bývalá manželka. Předměty na jeho pozemku tudíž nevytvářejí skládku a skutkový stav věci nebyl v tomto bodě spolehlivě zjištěn ve smyslu § 46 správního řádu. Další zlepšení stavu věcí pokládal žalobce za neproveditelné i vzhledem ke svým vážným zdravotním problémům trvajícím od srpna 2001. Toto odvolání bylo zamítnuto citovaným rozhodnutím okresního úřadu ze dne 2. 1. 2002, když okresní úřad konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno zcela v souladu s § 57 odst. 1 zákona o obcích.

Proti tomuto rozhodnutí, stejně jako proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podal žalobce žalobu, v níž zejména odkázal na obsah svého odvolání; dále pak popřel, že by na jím spoluvlastněném pozemku byla skládku stavebního či jiného materiálu; a uvedl také, že se okresní úřad nevypořádal dostatečně s námitkou, že rozhodnutí Rady obce Záchlumí nevycházelo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Dle žalobcova názoru nebylo vůbec ověřováno, zda byl skutečně narušen vzhled obce Záchlumí neudržováním čistoty a pořádku na jeho pozemku. Žalobce se také domníval, že byl de facto sankcionován za svou předchozí činnost v zastupitelstvu obce, o čemž podle něj svědčil i fakt, že podílová spoluvlastnice pozemku sankcionována nebyla. Konečně uvedl, že v době doručování správního rozhodnutí byl již pro vážnou nemoc dlouhodobě hospitalizován, takže nemohl učinit nic pro odvrácení majetkové sankce.

Krajský soud vyhověl této žalobě po ústním jednání, při němž zástupkyně stěžovatele soud upozorňovala, že stěžovatel není v řízení o žalobě pasivně legitimován. Tímto vyhovujícím rozsudkem napadeným nyní posuzovanou kasační stížností krajský soud zrušil správní rozhodnutí prvního i druhého stupně a zároveň zastavil správní řízení. Toto své rozhodnutí odůvodnil krajský soud tím, že se správní orgán údajně nezabýval tím, že je znečištěný pozemek v podílovém spoluvlastnictví, přičemž krajský soud sám zjistil tuto skutečnost až při ústním jednání. Správní orgány se tedy dle názoru krajského soudu měly

touto skutečností zabývat, vyžádat si výpis z katastru nemovitostí, a potvrdilo-li by se spoluvlastnictví, zahájit řízení s oběma podílovými spoluvlastníky a zjistit míru zavinění každého z nich. Konečně soud uvedl, že podle fotografií je zjevné, že na pozemku je uložen stavební materiál zakrytý proti počasí. Vzhledem k tomu, že každá stavba přináší vždy určité shromáždění materiálu, nejednalo se v daném případě o přestupek. Pasivní legitimace stěžovatele přitom byla dána podle krajského soudu tím, že se Městský úřad v Žamberku stal žalovaným podle § 69 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel zejména namítá zmatečnost řízení před soudem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. danou tím, že nebyl v tomto řízení pasivně legitimován, neboť na něj po zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002 nepřešla působnost k přezkoumávání rozhodnutí obce o správních deliktech. Při posouzení této otázky je tedy rozhodné, na které orgány veřejné moci přešla tato pravomoc zrušením okresních úřadů, které do 31. 12. 2002 přezkoumávaly podle § 123 zákona o obcích v tehdy účinném znění, rozhodnutí obcí vydaná v řízeních konaných podle správního řádu.

Napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno podle ustanovení § 57 odst. 1 zákona o obcích v tehdy účinném znění, který stanovil, že *„jestliže fyzická osoba neudrží čistotu a pořádek na svém nebo jí užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce, může ji obec uložit pokutu do 10 000 Kč.“* Toto ustanovení bylo do 31. 12. 2002, tedy do účinnosti novel reagujících na ukončení činnosti okresních úřadů, součástí hlavy II. dílu pátého zákona o obcích, přičemž na tato řízení, tedy na řízení podle § 56 – 58 zákona o obcích, se měl použít podle § 147 odst. 1 písm. a) téhož zákona zákon č. 71/1967 Sb., správní řád. Správní řád se ostatně na řízení o správních deliktech použije i podle současného znění § 147 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, tedy i po 1. 1. 2003. Vzhledem k tomu, že předmětná ustanovení upravující správní delikty se setrvale nacházejí v hlavě II. zákona o obcích, která upravuje samostatnou působnost obce, lze uzavřít, že se jednalo a jedná o řízení v samostatné působnosti obce prováděná podle správního řádu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že předmětné ustanovení § 57 zákona o obcích bylo s účinností k 31. 12. 2002 zrušeno [*poznámka soudu: tento správní delikt fyzických osob byl s účinností ke dni 1. 1. 2003 ve stejném znění včleněn zákonem č. 320/2002 Sb. do zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jako jeho nový § 47b odst. 1 písm. d), odst. 2], neboť na systematickém umístění ustanovení upravujících v rámci zákona o obcích řízení o správních deliktech se tím nic nezměnilo. Zrušení tohoto ustanovení nezakládá ani zánik zákonné opory napadeného rozhodnutí, neboť zákonnost napadeného rozhodnutí je zásadně posuzována podle právních předpisů účinných ke dni vyhlášení přezkoumávaného rozhodnutí, jak vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 3. 2003, sp. zn. 6 Ads 2/2003 (publ. jako č. 26/2003 Sb. NSS).*

Z těchto důvodů je nyní třeba aplikovat § 123 odst. 1 zákona o obcích, podle něhož dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává v přenesené působnosti krajský úřad. K tomuto závěru nutně vede i stěžovatelem uváděné ustanovení § 67 odst. 1 písm. a) zákona o krajích, podle něhož krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, zejména podle správního řádu, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak. Je proto možno uzavřít, že ze skutečnosti, že se jednalo v prvním stupni o rozhodování obce v samostatné působnosti,

tak i ze skutečnosti, že se jednalo o řízení upravené správním řádem, soud dospívá k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí vydaná v těchto řízeních přezkoumává po ukončení činnosti okresních úřadů krajský úřad v přenesené působnosti, jak správně uvádí stěžovatel. Pro úplnost je vhodné dodat, že krajský úřad provádí dozor rovněž nad výkonem přenesené působnosti obce (§ 126 zákona o obcích), kam spadá projednávání přestupků obcemi [§ 52 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích].

Úpravu zákona o obcích a zákona o krajích je tedy nutno pokládat za zvláštní zákon vylučující použití pravidla obsaženého v ustanovení čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Podle tohoto ustanovení platí, že „*pokud zvláštní zákon stanoví působnost okresního úřadu nebo okresního národního výboru a tato působnost nebyla tímto nebo zvláštním zákonem převedena na územní samosprávné celky, vykonává tuto působnost obecní úřad obce s rozšířenou působností jako výkon přenesené působnosti*“. Aplikace tohoto subsidiárního pravidla stanovícího přechod pravomoci na obecní úřad obce s rozšířenou působností - a touto obcí by bylo právě město Žamberk - tedy nebyla namístě, neboť působnost byla zvláštním zákonem převedena na krajský úřad jako na orgán územního samosprávného celku vykonávající ji v přenesené působnosti.

Ustanovení § 69 s. ř. s., podle něhož je žalovaným v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla, je proto v projednávané věci nutno vykládat tak, že tímto orgánem, na který přešla působnost zrušeného okresního úřadu, je krajský úřad. Účinností citovaných novel upravujících ukončení činnosti okresních úřadů přešla funkční a věcná působnost v dané věci na Krajský úřad Pardubického kraje, nikoliv na Městský úřad Žamberk, jak nesprávně dovodil krajský soud, který tento svůj nesprávný názor ostatně ani nijak právně neodůvodnil. Za situace, kdy byl v řízení před krajským soudem žalovaným nesprávně určený subjekt, tedy subjekt, který nebyl v řízení pasivně legitimován, je nutno konstatovat, že chyběly podmínky řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a napadené rozhodnutí krajského soudu je proto zmatečné.

Zmatečnost řízení před krajským soudem je dále dána i samotným výrokem napadeného rozsudku krajského soudu, kterým je rušeno rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně a zároveň je správní řízení ve věci zastaveno. Takový výrok je jednak protismyslný, neboť by znemožnil rozhodnout ve správním řízení ve věci samé a odstranit případně zjištěné vady správního řízení a vystavil by zmíněné správní orgány do obtížně řešitelné procesní situace; zejména je však v přímém rozporu s kogentním ustanovením § 78 odst. 4 s. ř. s., podle něhož zrušuje-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že se věc vrací k dalšímu řízení správnímu orgánu. Tato logická a právní rozporuplnost výroku krajského soudu tak zakládá zmatečnost napadeného rozsudku a postačovala by sama o sobě k jeho zrušení.

Napadá-li stěžovatel dále nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., shledal Nejvyšší správní soud důvodnou rovněž tuto stížnostní námitku. Tvrzení krajského soudu, že správní orgány neprověřily, zda je uvedený pozemek v podílovém spoluvlastnictví, a nepřizpůsobily tomu svůj další postup, je totiž v přímém rozporu s obsahem správního spisu, který měl krajský soud při svém rozhodování k dispozici. Z tohoto spisu jasně vyplývá, že Rada obce Záchlumí vycházela v celém správním řízení ze skutečnosti, že E. S. je podílovou spoluvlastnicí pozemku, a situaci vyplývající právě z nejasného podílu obou spoluvlastníků na vzhledu předmětného pozemku

řešila jmenovitě v zápise z jednání obecní rady ze dne 4. 5. 2001, ze dne 16. 5. 2001 a ze dne 12. 7. 2001, v přípise ze dne 24. 5. 2001 a v prvostupňovém rozhodnutí samotném, tedy prakticky v celém správním spise, v němž bylo obsaženo i výše zmíněné rozhodnutí o uložení pokuty E. S., které vycházelo právě z úvahy prvostupňového orgánu o rozložení zavinění mezi oba bývalé manžely. Není tedy vůbec zjevné, o co krajský soud opřel své tvrzení, že se správní orgány těmito skutečnostmi opomněly zabývat, přičemž zmínka krajského soudu o nedostatečném zjištění skutkového stavu ve správním řízení a z toho rezultující zrušení správních rozhodnutí obou stupňů činí ještě nepochopitelnějším nesporná a zjevná pečlivost a důkladnost správního řízení provedeného v prvním stupni Radou obce Záchlumí.

Nesrozumitelnost je třeba shledat i v tom, že závěr o tom, že se v daném případě nejednalo vůbec o přestupek, opřel krajský soud pouze o zkušenostní úvahu, že příprava stavby přináší vždy určité shromáždění materiálu, doplněnou o konstatování neúplného zjištění skutkového stavu správními orgány. Stěžovatel k tomu správně namítá, že ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem naopak vyplývá zdání účelovosti samotných stavebních záměrů žalobce. Ani k této skutečnosti se krajský soud nijak nevyjádřil, opíraje svou argumentaci pouze o fotografie, jež mu dostačovaly k závěru, že žalobce se chystal stavět, ačkoliv z jednání žalovaného v rovině faktické i správní vyplýval pravý opak. S ohledem na to, že krajský soud nijak dále nezdůvodnil, o jaké důkazy se opírá jeho úvaha popírající dosavadní zjištění správního orgánu, je nutné jeho rozhodnutí i v tomto smyslu označit za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Nejvyšší správní soud ze všech shora předestřených důvodů shledal, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné a napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, takže byly naplněny kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c), d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Za této procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, se z důvodu nadbytečnosti již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 10. 6. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu