



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobců **a) P. T., a b) M. T.**, zastoupených JUDr. Janem Dobrovolným, advokátem se sídlem Náměstí 75, Valašské Meziříčí, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2005, č. j. KUZL 25671/2005 DOP-Hř, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2006, č. j. 31 Ca 73/2006 - 28,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2006, č. j. 31 Ca 73/2006 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud shora označeným usnesením odmítl žalobu žalobců proti rozhodnutí, jímž žalovaný zrušil podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, rozhodnutí Obecního úřadu Bystřicka ze dne 11. 10. 2005, č. j. 186/05.

Uvedeným rozhodnutím obecní úřad nařídil dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, A. a L. P. (dále jen „manželé P.“) odstranění pevné překážky umístěné bez příslušného povolení z tělesa místní komunikace na parcele č. 317/8 v k. ú. území B. II, a to ve lhůtě do 15 dnů.

Obecní úřad jako příslušný silniční správní úřad zahájil správní řízení na základě „písemného podnětu“ žalobců. Před vydáním svého rozhodnutí provedl místní šetření, během něhož zjistil, že na parcele č. 317/8 se nachází pevná překážka (brána) a pořídil o tom fotodokumentaci. Dospěl k závěru, že manželé P. na hranici mezi parcelou 317/10, která je v jejich vlastnictví, a parcelou 317/8, která je ve vlastnictví žalobců, postavili bránu, která fakticky brání v užívání místní komunikace. Parcela č. 317/8 přitom byla vedena v pasportu místních komunikací vyhotoveného v době, kdy parcela č. 317/10 ještě samostatně

neexistovala a byla součástí parcely č. 317/8, jako místní komunikace vedoucí k rodinnému domu žalobců.

Žalovaný k odvolání manželů P. shora označeným rozhodnutím dle § 59 odst. 2 správního řádu zrušil rozhodnutí obecního úřadu, když dospěl k závěru, že nebylo vydáno v souladu s přestupkovým zákonem a správním řádem. Pokud obecní úřad zjistil, že manželé P. na místní komunikaci umístili bránu bez povolení příslušného silničního správního úřadu, „měl zahájit řízení dle přestupkového zákona“, a pokud by se v řízení prokázalo, že manželé P. umístili na místní komunikaci bránu, mohl by jim obecní úřad nařídít její odstranění. Obecnímu úřadu žalovaný dále vytkl, že v rozhodnutí uvedl, že správní řízení zahájil dle ustanovení § 106 odst. 3 písm. c) správního řádu, přičemž takové ustanovení ve správním řádu není.

Dále uvedl, že umístění brány na parcele č. 317/8 ve vlastnictví žalobců nebylo prokázáno, protože obecní úřad v otázce, na které parcele je brána umístěna, vyšel pouze z místního šetření a opatřené fotodokumentace. Dle žalovaného není prokázáno, že by na parcele č. 317/10 byla evidována místní komunikace. Pokud by se jednalo o postavení brány, kterou nelze klasifikovat jako pevnou překážku na místní komunikaci, bylo by nutné obrátit se na příslušný stavební úřad.

Obecní úřad se měl dopustit i dalších pochybení při vedení řízení, zejména při doručování písemností právnímu zástupci žalobců.

Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou u krajského soudu a domáhali se jeho zrušení. Předmět sporu v žalobě označili za záležitost řešící ochranu práv jednotlivců (průjezd k pozemku žalobců) v zájmu ochrany veřejného zájmu (průjezdu místní komunikace).

Namítali, že žalovaný svým rozhodnutím překročil zákonem stanovené meze správního uvážení ve smyslu § 78 s. ř. s., resp. vzal za základ svého rozhodování skutkový stav, který byl v rozporu se spisy, nebo v nich neměl oporu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Trvali na tom, že parcela č. 317/10, která byla dříve součástí parcely č. 317/8, je dle stále platného pasportu místní komunikací a brána je tak pevnou překážkou, pro jejíž umístění silniční úřad nevydal příslušné povolení. Nesouhlasili dále s tím, že žalovaný zrušil rozhodnutí obecního úřadu bez toho, aby věc podle § 59 odst. 3 správního řádu vrátil k novému projednání a rozhodnutí, kdy by byl obecní úřad vázán vysloveným právním názorem. S postupem a rozhodnutím obecního úřadu se žalobci ztotožňují a domnívají se, že pokud měl tento úřad zahájit řízení dle přestupkového zákona, mohl tak učinit až po vydání rozhodnutí dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Uvedení nesprávného ustanovení správního řádu ani otázku doručování, nepovažují za rozhodující pro danou věc.

Krajský soud žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) a e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl. Dospěl k závěru, že s ohledem na povahu napadeného správního rozhodnutí nejsou splněny podmínky pro postup podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., když žaloba napadá správní rozhodnutí, které nemá povahu rozhodnutí ve smyslu (zejména) ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.; nejedná se o rozhodnutí, kterým by bylo založeno, změněno, rušeno či závazně určeno veřejné subjektivní právo či povinnost žalobců a takové rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno dle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobou napadeným rozhodnutím nedošlo k žádným změnám z hlediska hmotného práva v pozici žádného ze

žalobců; právní stav, který tu byl před vydáním napadeného rozhodnutí, se nezměnil a hmotněprávní pozice žádného ze žalobců nebyla dotčena.

Dále krajský soud konstatoval, že v dané věci nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky, které zákon připouští, a není tak splněna obecná podmínka poskytnutí ochrany práv před správním soudem. Krajský soud v této věci odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně o rozsudky publikované pod č. 806/2006, č. 672/2005 a č. 454/2005 Sb. NSS.

Usnesení krajského soud napadli žalobci včas podanou kasační stížností, v níž se domáhali jeho zrušení a vrácení věci zpět krajskému soudu k dalšímu řízení. Jako důvody kasační stížnosti označili nesprávné posouzení právní otázky soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Žalobci nesouhlasí s tím, že by žalobou napadeným rozhodnutím nedošlo k založení, změně či zrušení veřejného subjektivního práva. Zopakovali své žalobní námítky a dále uvedli, že svým rozhodnutím obecní úřad manželům P. nařídil, aby odstranili pevnou překážku. Toto rozhodnutí bylo v souladu s ustanovením § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a před vydáním rozhodnutí žalovaného tedy existovala povinnost manželů P., stanovená obecním úřadem, odstranit pevnou překážku dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Jeho zrušením nemohlo dojít k odstranění pevné překážky na místní komunikaci, která omezuje nejen práva (např. vlastnická) žalobců, ale omezuje právo žalobců a ostatních subjektů užívat místní komunikaci.

Žalobci rovněž namítají, že v řízení před správním orgánem byly využity řádné opravné prostředky, když žalovaný vydal své rozhodnutí v důsledku uplatnění řádného opravného prostředku manželů P. Odkázali na ustanovení § 68 s. ř. s., dle něhož žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je přípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce opravné prostředky v řízení před správním orgánem, ledaže rozhodnutí bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného, což se stalo v daném případě.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu, že jeho rozhodnutím nedošlo k žádným změnám z hlediska hmotného práva v pozici žádného z žalobců, a odmítl tvrzení žalobců, že jeho rozhodnutím byl porušen zákon. Rozhodnutí obecního úřadu bylo zrušeno, protože řízení před obecním úřadem vykazovalo závažná pochybení, která byla na újmu další existence rozhodnutí. Žalovaný nemohl rozhodnutí obecního úřadu zrušit a věc vrátit k novému projednání dle § 59 odst. 3 správního řádu, jak tvrdí žalobci, protože řízení bylo od počátku vedeno v rozporu s právními předpisy. Již zahájení řízení před obecním úřadem bylo nesprávné, a proto se žalovaný rozhodl pro zrušení. Obecnímu úřadu nic nebránilo v zahájení nového řízení dle zákona o pozemních komunikacích. Dle žalovaného povinnost manželů P. odstranit pevnou překážku nemohla existovat, protože rozhodnutí obecního úřadu nenabývalo právní moci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu z hlediska důvodů kasační stížnosti a dospěl k závěru, že jejich námítky jsou z podstatné části odůvodněné.

Nelze nicméně přisvědčit námitce žalobců v tom směru, že rozhodnutí žalovaného zasáhlo do jejich veřejného subjektivního práva, když jím bylo zrušeno rozhodnutí,

jímž byla založena povinnost manželů P. odstranit pevnou překážku. Dle ustanovení § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *se v řízení o věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení* (aplikace správního řádu je vyloučena u ustanovení § 25 odst. 8, 9, 10 a 11 a § 31 odst. 6 a 7). O stanovení lhůty k odstranění pevné překážky tak silniční správní úřad rozhoduje v řízení dle správního řádu (do 31. 12. 2005 zákon č. 71/1976 Sb.). Vzhledem k tomu, že účastníci řízení, manželé P., rozhodnutí obecního úřadu napadli řádným opravným prostředkem, toto rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci a stát se vykonatelným (§ 52 správního řádu). Žádnému z účastníků řízení tak nemohla být rozhodnutím obecního úřadu založena práva resp. povinnosti; povinnost manželů P. odstranit pevnou překážku, již se žalobci dovolávají, tedy na základě rozhodnutí obecního úřadu nevznikla.

Žalobci však již v žalobě, a posléze i v kasační stížnosti, namítali, že pokud žalovaný zrušil rozhodnutí obecního úřadu, měl mu také podle § 59 odst. 3 správního řádu věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí, kdy by byl obecní úřad vázán vysloveným právním názorem. Tato námitka tak v podstatě směřuje k tomu, že žalovaný měl zvolit postup nikoli dle § 59 odst. 2, ale dle § 59 odst. 3 správního řádu.

Jestliže žalovaný rozhodnutí obecního úřadu jako orgánu prvního stupně zrušil, bylo by možné se domnívat, že k žádným změnám práv a povinností žalobců nedošlo, pouze bez bližšího posouzení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 950/206 Sb. NSS, v němž rozšířený senát rovněž s ohledem na judikaturu ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva dovodil *neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu ...), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.*

Právní sféra žalobců by pravděpodobně nebyla zasažena v případě, kdy by žalovaný rozhodl podle § 59 odst. 3 správního řádu a současně se zrušením rozhodnutí věc vrátil obecnímu úřadu k dalšímu řízení. Takový postup by byl aplikovatelný tehdy, pokud by vady řízení před správním orgánem prvního stupně bylo možné v novém řízení napravit – tedy v daném případě pokud jde o vady doručování a náležitého zjišťování skutkového stavu apod. (uvedení neexistujícího ustanovení správního řádu v rozhodnutí se jeví jako spíše okrajový důvod).

Rozhodnutí odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí bez současného vrácení k dalšímu řízení orgánu prvního stupně má specifickou povahu. Podmínky pro takový postup nebyly

ve starém správním řádu (na rozdíl od úpravy v novém správním řádu – srov. ustanovení § 90 odst. 1 písm. a), § 90 odst. 4 a § 66 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.) nijak blíže uvedeny. Judikatura správních soudů pak dovodila, že takové rozhodnutí odvolacího orgánu má účinky zastavení řízení. (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, č. j. 5 A 136/96 - 12). V rozsudku ze dne 6. 4. 2004, č. j. 5 A 107/2001 - 53, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *odvolací orgán může zrušit rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle § 59 odst. 2 správního řádu zejména tehdy, jestliže napadené rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno pro rozpor s hmotněprávní či procesněprávní úpravou anebo jestliže se jedná o nicotný akt.*

Ve výše citovaném usnesení se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval i otázkou přípustnosti soudního přezkumu co do účinků obdobných rozhodnutí o zastavení správního řízení. Uvedl, že *zastaví-li správní orgán správní řízení např. z důvodu, že žadatel na výzvu neodstraní vady žádosti (nepředloží požadované podklady), nerozhoduje tím meritorně o podané žádosti (neposuzuje žádost z hlediska hmotného práva), nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci procesních norem; osoba, ohledně jejíž žádosti bylo řízení zastaveno, není zkrácena na svých hmotných právech, nýbrž opět na právu na meritorní projednání věci ... Ani rozhodnutí o zastavení správního řízení tedy ze soudního přezkumu vyloučit nelze, byť jde o rozhodnutí procesní povahy a jenom s obtížemi lze nalézt hmotné právo, na němž by mohl být žalobce zkrácen.*

V daném případě obecní úřad v podstatě zahájil řízení na návrh žalobců, i když jej v rozhodnutí označil jako podnět, a v průběhu celého řízení s nimi jednal jako s účastníky, na jejichž návrh řízení probíhá a stejně si počínal i žalovaný v odvolacím řízení. Žalobci byli v řízení před obecním úřadem vyzváni k doplnění svého návrhu, byla jim doručena rozhodnutí správních orgánů obou stupňů i odvolání manželů P. k vyjádření. Jestliže tedy správní řízení bylo zahájeno na návrh žalobců, byl tímto návrhem vymezen předmět správního řízení – uložení povinnosti manželům P. odstranit pevnou překážku, která brání žalobcům v užívání místní komunikace.

Žalovaný rozhodnutí obecního úřadu zrušil bez jakéhokoli navazujícího řízení proto, že řízení o odstranění pevné překážky, bylo dle jeho názoru možné zahájit teprve po té, co by proběhlo příslušné řízení dle přestupkového zákona a že tedy již samotné zahájení řízení bylo v rozporu se zákonem. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný poukázal na to, že obecnímu úřadu nic nebránilo v zahájení nového řízení podle zákona o pozemních komunikacích; podmíněnost zahájení takového řízení provedením řízení podle přestupkového zákona, jež byla důvodem pro zrušení rozhodnutí obecního úřadu bez vrácení věci, již nezmínil. Žalobci naopak namítali, že přestupkové řízení mohlo proběhnout až po vydání rozhodnutí dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný však rozhodl o tom, že žalobci se nemohou svým návrhem uložení této povinnosti manželům P. za daného stavu domáhat. Takové rozhodnutí je způsobilé zasáhnout procesní práva žalobců, zejména právo na projednání jejich návrhu (za daného stavu), a proto podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Nelze tedy souhlasit se závěrem krajského soudu, nadto kromě citací vybraných ustanovení soudního řádu správního nijak blíže nezduvodněným, že zde nebylo rozhodnutí, svou povahou podléhající soudnímu přezkumu. Zda skutečně k tvrzenému zásahu došlo musí krajský soud posoudit v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí.

Pokud pak jde o otázku nevyčerpání opravných prostředků v řízení před správními orgány, je třeba s ohledem na výše uvedené souhlasit se žalobci v tom, že v daném případě byly opravné prostředky dostupné ve správním řízení vyčerpány, a to jinými účastníky řízení. Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. nelze vykládat pouze tak, že k vyčerpání opravných prostředků došlo pouze, pokud by bylo původní rozhodnutí *změněno* na újmu práv žalobců; i *zrušením* původního rozhodnutí (bez současného vrácení věci k dalšímu řízení) k opravnému prostředku jiného může být zasaženo právo žalobce.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. května 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu