

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Olgy Stránské a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci **žalobce: J. R.**, bytem x, zastoupeného JUDr. Petrem Jantačem, advokátem se sídlem Bratří Čapků 24, 101 00 Praha 10, proti žalovanému: **Úřad městysu Škvorec**, se sídlem Masarykovo náměstí 122, 250 83 Škvorec, v řízení o žalobě proti „osvědčení“ žalovaného ze dne 25. 3. 2015, čj. 374/2015/UM,

t a k t o:

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Podání žalobce ze dne 8. 4. 2015 se postupuje k vyřízení Krajskému úřadu Středočeského kraje.**
- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- IV. **Žalobci se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací soudní poplatek ve výši 2.000 Kč.**

O d ů v o d n ě n í

Podáním ze dne 8. 4. 2015 označeným jako „žaloba“ a doručeným Krajskému soudu v Praze dne 9. 4. 2015, žalobce napadá správní úkon žalovaného ze dne 25. 3. 2015, č. j. 374/2015/UM označený jako „*Osvědčení existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, na pozemcích parc. č. x a č. x v k. ú. Škvorec*“ (dále též jen „žalobou napadený akt“).

Žalobce považuje shora označený akt za nezákonný. V žalobě popsal, že je vlastníkem pozemků parc. č. x a parc. x v k. ú. Škvorec. V případě prvního pozemku žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 6. 8. 2014, č. j. 870/14/UM, jímž omezil přístup na účelovou komunikaci nacházející se na tomto pozemku, v případě druhého pozemku dosud nijak rozhodováno nebylo a nikdy nebyl užíván veřejně. Žalovaný však nyní na základě žádosti společnosti L. F., s. r. o., a insolvenčního správce Ing. M. P. vydal žalobou napadený akt, jímž na obou žalobcových pozemcích osvědčil existenci veřejně přístupné účelové komunikace, ačkoliv zjevně nebyly splněny předpoklady k vydání osvědčení ve smyslu § 142 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a žalobce ani nebyl o tomto postupu řádně vyrozuměn. V dalších žalobních bodech pak argumentoval proti nesprávnému procesnímu postupu žalovaného i proti nesprávnému posouzení věci samé. Navrhl, aby soud ve smyslu § 87 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), určil, že žalobou napadený akt je nezákonným zásahem, a aby žalovanému současně přikázal obnovit stav před jeho vydáním. Žalobce současně připustil možnost, že napadený akt může být navzdory svému obsahu a závěrečnému poučení považován za rozhodnutí, proti němuž žalovaný vyloučil

možnost odvolání, a pro tento případ žádal, aby jeho podání bylo soudem posouzeno jako žaloba proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. a aby byl napadený akt žalovaného pro nezákonnost zrušen. Žalobce současně navrhl, aby soud ve věci vydal předběžné opatření, event. přiznal žalobě odkladný účinek.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na tom, že dostatečně osvědčil všechny skutečnosti uvedené v žádostech společnosti L. F. s. r. o. a Ing. M. P., čímž byly splněny všechny předpoklady pro postup dle § 142 odst. 2 správního řádu, a proto žalobou napadený akt je v souladu se zákonem. V další části svého vyjádření žalovaný obhajoval svůj postup při vydávání napadeného aktu a současně se pokoušel vyvracet argumenty přednesené žalobcem, které považoval za nedůvodné. Navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud v Praze byl s ohledem na nejasnou povahu podané žaloby nejprve nucen vyjasnit povahu žalobou napadeného aktu.

Žalovaným vydaný akt je formálně označen jako osvědčení, současně je jím odkazováno na ustanovení § 142 odst. 2 a § 155 správního řádu upravující problematiku osvědčení. Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že žalobou napadený akt je úkonem podle části čtvrté správního řádu (v takovém případě by bylo namíste posuzovat žalobcovo podání jako žalobu proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s.). Jak ovšem plyne z obsahu napadeného aktu, žalovaný v něm výslovně uvádí, že osvědčuje existenci veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) na pozemcích parc. č. x a x v k. ú. Škvorec, jejichž vlastníkem je žalobce (ohledně vlastnictví žalobce k předmětným pozemkům není mezi účastníky sporu). To znamená, že žalovaný zde z pozice silničního správního úřadu prohlašuje existenci určitého veřejnoprávního režimu nad nemovitým majetkem ve vlastnictví soukromé osoby (žalobce), neboť s existencí veřejně přístupné účelové komunikace je neoddělitelně spjato i zákonné právo jejího bezplatného užívání neurčitým okruhem osob (srov. § 7 a § 19 zákona o pozemních komunikacích), z čehož se přímo odvíjí povinnost vlastníka dotčeného pozemku toto užívání strpět. Vydání žalobou napadeného aktu je tedy jednoznačně způsobilé ovlivnit rozsah výkonu žalobcova vlastnického práva k jeho pozemkům, čili vyvolat následky předvídané ustanovením § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu. To naznačuje, že žalobou napadený akt může i navzdory svému formálnímu označení naplňovat materiální znaky správního rozhodnutí (pak by bylo namíste posuzovat žalobcovo podání jako žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.). Klíčovým kritériem pro rozlišení povahy napadeného aktu jsou v daném případě okolnosti předcházející jeho vydání. Napadený akt byl totiž vydán na základě žádosti společnosti L. F. s. r. o. a žádosti Ing. M. Paclíka o prohlášení komunikace na pozemcích parc. č. x a č. x v k. ú. Škvorec za veřejně přístupnou komunikaci (obě žádosti jsou součástí žalovaným poskytnuté spisové dokumentace). Shora označené osoby se tedy dožadovaly u správního orgánu prohlášení, že na nemovitý majetek jiné osoby (žalobce) dopadají veřejnoprávní omezení daná zákonem o pozemních komunikacích. Při projednávání žádosti tohoto typu se však správní orgán rozhodně nemůže vyhnout zkoumání skutkového stavu, zejména co se týče poměrů na žádostí dotčených nemovitostech. Zákon o pozemních komunikacích ani neupravuje možnost vydávat na žádost o určení existence účelové komunikace osvědčení (doklad), který by např. v nesporných případech nahrazoval rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 155 správního řádu. Proto jakýkoliv úkon, jímž se projednání těchto žádostí zakončí, je třeba považovat za správní rozhodnutí (výsledek správního řízení). Jak navíc žalobce zdůraznil ve své žalobě, v případě pozemku parc. č. x byl režim pozemní komunikace již určitým způsobem řešen, a to rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 8. 2014, č. j. 870/14/UM (existenci tohoto rozhodnutí soud ověřil ve správním spisu); v případě pozemku parc. č. x naopak režim pozemní komunikace

dosud vůbec řešen nebyl a k pozemku tedy nikdy nebylo deklarováno obecné užívání (ani tuto skutečnost žalovaný nijak nezpochybnil). Obě zmiňované skutečnosti (tedy jak existence dřívějšího správního rozhodnutí, tak i nezpochybněné dosud nerealizované obecné užívání) však jednoznačně představují nezanedbatelnou míru pochybností o tom, zda jsou naplněny zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) či nikoliv. Pochybnosti o povaze veřejnoprávního vztahu přitom správní orgány nemohou odstranit vydáním osvědčení, ale musí o nich vést řízení ukončené vydáním deklaratorního rozhodnutí (*k možnosti vyřídit podání vydáním osvědčením srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71*). Proto okamžikem doručení výše uvedených žádostí (resp. doručení první z nich) žalovanému nastaly účinky zahájení řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu (*k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52*). Pokud tedy žalovaný po vydání napadeného aktu v započatém řízení dále nepokračoval a naopak jeho vydáním považoval věc za vyřízenou, pak je zřejmé, že tím dané řízení určitým způsobem ukončil, přičemž s ohledem na obsah aktu coby posledního úkonu řízení došlo u zcela konkrétního adresáta (žalobce) ke změně jeho konkrétního práva (tj. omezení výkonu vlastnického práva k pozemkům par. č. x a x spočívající v povinnosti strpět jejich obecné užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích). Žalobou napadený akt tudíž nepochybně vykazuje definiční znaky adresovaného individuálního správního aktu (*k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, Sb. NSS 2206/2011*). Jinak řečeno, i přes jeho formální označení je na něj třeba z hlediska materiálního nahlížet jako na rozhodnutí správního orgánu (viz § 67 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.). Nelze ostatně přehlédnout ani žalovaným zvolenou strukturu napadeného aktu, kdy žalovaný v úvodu popisuje řešení otázky s odkazem na právní ustanovení a uvádí též výčet některých účastníků (žadatelů), na což přímo navazuje vysvětlením svých úvah a hodnocení dané věci, čímž žalovaný svůj akt fakticky člení na výrok a odůvodnění (byť je formálně nerozlišuje), což jsou charakteristické znaky právě správního rozhodnutí (§ 68 odst. 2 odst. 3 správního řádu).

S ohledem na výše uvedené dospěl Krajský soud v Praze k závěru, že žalobou napadený akt je nutno považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, a na žalobcovo podání je tak dle jeho obsahu nutno nahlížet jako na žalobu proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s.

Dle § 81 odst. 1 správního řádu platí, že „Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“

Dle § 68 písm. a) s. ř. s. platí, že „Žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.“

Proti rozhodnutím vydaným podle § 142 správního řádu podání odvolání výslovně vyloučeno není, a je tedy přípustné. Proti rozhodnutí žalovaného (tj. žalobou napadenému aktu) sice žádné odvolání podáno nebylo, toto rozhodnutí ovšem neobsahovalo žádné poučení o opravném prostředku.

Dle ustanovení § 68 správního řádu platí, že „rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků“ (odst. 1) a „v poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.“ (odst. 5).

Dle § 46 odst. 5 s. ř. s. pak platí, že „*Podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.*“

Nepoučil-li žalovaný o možnosti podat odvolání, ač tak učinit měl (§ 68 odst. 1 a odst. 5 správního řádu), pak nemůže jít k tíži žalobce, že proti rozhodnutí žalovaného žádné odvolání nepodal. Na jeho žalobu je proto nutno nahlížet jako na návrh podaný v důsledku nesprávného poučení o opravném prostředku. Z kopie doručanky rozhodnutí žalovaného (resp. žalobou napadeného aktu) vyplývá, že k jeho doručení žalobci došlo dne 27. 3. 2015, přičemž žaloba byla u zdejšího soudu podána dne 9. 4. 2015, tedy v rámci zákonné dvouměsíční lhůty (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), a proto je na žalobní návrh nutno i po postoupení věci příslušnému orgánu pohlížet jako na včas uplatněný opravný prostředek (§ 46 odst. 5 věta druhá s. ř. s.). Krajský soud v Praze z tohoto důvodu žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení Krajskému úřadu Středočeského kraje, který je v dané věci odvolacím orgánem [§ 178 odst. 1 správního řádu v návaznosti na § 40 odst. 3 písm. e) a odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích]. Podání žalobce tedy bude projednávat krajský úřad jako odvolání proti rozhodnutí žalovaného.

Vzhledem k tomu, že soud návrh odmítl, nerozhodoval již samostatně o návrhu na vydání předběžného opatření (přiznání odkladného účinku žalobě). V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že v důsledku postoupení věci krajskému úřadu se projednání věci nachází ve fázi řízení před odvolacím správním orgánem a žalobou napadený akt tak není pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, a proto až do rozhodnutí odvolacího orgánu nemůže působit žádné právní následky (srov. § 85 odst. 1 správního řádu).

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 3 s. ř. s., kdy žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

O zaplaceném soudním poplatku rozhodl soud dle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož soud vrátí z účtu zaplacený soudní poplatek, došlo-li k odmítnutí návrhu před prvním jednáním.

Poučení : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo

jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 11. května 2015

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová