



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobkyně **I. Š.**, zast. JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem v Plzni, Náměstí Republiky 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Hradci Králové, Pivovarské náměstí 1245, za účasti **1. Správy Krkonošského národního parku**, Dobrovského 3, Vrchlabí, **2. M. Š.**, **3. Ing. P. Š.**, a **4. Družstva Slunečnice**, Pešova 1077/1, Praha 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2011, zn. 20592/DS/2011- 2 - MA, t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2011, zn. 20592/DS/2011-2-MA, a rozhodnutí Městského úřadu Pec pod Sněžkou ze dne 29. 6. 2011, č.j. SO-29/11-Po, se z r u š u j í a věc se žalovanému v r a c í k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15.830,--Kč k rukám JUDr. Jiřího Vlasáka, advokáta v Plzni, Náměstí Republiky 2, do 8 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaným rozhodnutím žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve výroku 1/ rozhodl, že zamítá odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Pec pod Sněžkou ze dne 29. 6. 2011, č.j. SO – 29/11 – Po, přičemž zároveň ve výroku 2/ změnil výrok prvoinstančního správního rozhodnutí způsobem, jak v něm uvedeno (o tom ještě dále). Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného včas žalobu, kterou odůvodnila následujícím způsobem.

Předně konstatovala, že byla žalovaným rozhodnutím zkrácena na svých právech, zaručených jí Listinou základních práv a svobod, konkrétně právu na spravedlivý proces a právu na ochranu vlastnictví. Podle žalobkyně byla žalovaným rozhodnutím potvrzena správnost prvoinstančního rozhodnutí, ačkoliv to bylo stiženo řadou závažných pochybení a je nepřezkoumatelné, stejně jako rozhodnutí žalovaného. Zásah do vlastnického práva spojuje s tím, že pozemky, jejichž je vlastníkem, jsou považovány za veřejnou účelovou komunikaci.

Žalobkyně spatřovala zásadní vady žalovaného rozhodnutí v jeho nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti. Žalovaný totiž podle ní rozhodl způsobem, který správní řád neumožňuje, když odvolání žalobkyně zamítl a současně změnil výrok prvostupňového správního orgánu. Změna výroku přitom byla zřejmě učiněna s ohledem na obsah odvolání žalobkyně a žalovaný navíc tuto změnu ani neodůvodnil.

Jak prvoinstančnímu správnímu orgánu, tak žalovanému žalobkyně dále vytýkala, že neposuzovali daný případ v intencích nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. 268/06, v němž se Ústavní soud vyslovil k problematice veřejných účelových komunikací. Zejména nelze z jejich rozhodnutí zjistit, zda vlastník dal výslovně či konkludentně souhlas s užíváním svých pozemků.

Zkrácení na svých procesních právech spatřovala žalobkyně v tom, že orgány veřejné správy zúčastněné na řízení nevycházely ze správně zjištěného skutkového stavu věci. Za neúplně zjištěné či pominuté skutečnosti žalobkyně označila žádost družstva (osoby zúčastněné na řízení) o vydání rozhodnutí ve věci užívání pozemní komunikace, z níž je zřejmé, že se tohoto práva domáhá pouze pro sebe (žádost obsahuje toliko dva pozemky) a skutečnost, že soukromoprávní úprava celé situace již existovala. Nebyla řádně posuzována ani možnost jiného přístupu z tzv. severní strany či možnost přístupu po pozemcích ve správě Krkonošského národního parku. Nebylo zjišťováno, jakým způsobem mají zajištěn přístup vlastníci ostatních objektů, ani historie těchto vztahů, nebylo přihlíženo k tomu, že se Pec pod Sněžkou nachází

v ochranném pásmu Krkonošského národního parku, do kterého je vjezd jen na povolení, přičemž dotčené pozemky jsou na hranici jeho III. zóny.

Vzhledem k tomu žalobkyně navrhovala zrušit nejen žalované rozhodnutí, ale i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 24. 2. 2012. Předně s odkazem na § 90 správního řádu konstatoval, že odvolací řízení stojí na apelačním principu, který umožňuje odvolacímu správnímu orgánu rozhodnout o věci samé v případě, že shledal pochybení na straně správního orgánu prvního stupně. Odkazoval přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č.j. 2 As 20/2008-73, dostupný na www.nssoud.cz, z něhož citoval a dále na komentář Josefa Vedrala ke Správnímu řádu, I. vydání, Praha, 2006, Nakladatelství Polygon, s. 538, kde se mimo jiného uvádí, že: „Pokud by však „pouhá“ změna prvostupňového rozhodnutí byla možná, neměl by odvolací správní orgán rozhodnutí rušit a vracet věc k novému projednání, a to mimo jiné s ohledem na obecnou zásadu obsaženou v § 6 odst. 2/ věta první (zrušení rozhodnutí pouze z formálních důvodů a vrácení k novému projednání by při existenci dostatečného množství podkladů pro rozhodnutí odvolacího orgánu mohlo být hodnoceno jako nezákonné rozhodnutí, resp. nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.).“ Z těchto dokumentů žalovaný dovozoval, že jednal zcela v souladu s uvedenými odbornými názory, přičemž by měl za nelogické a v rozporu se zásadou procesní ekonomie, vracet věc toliko z formálního důvodu, aby změnu rozhodnutí provedl správní orgán prvního stupně.

Žalovaný pokračoval, že došlo k provedení změny části výroku odvoláním napadeného rozhodnutí a že podle judikatury „ve výrokové části správního rozhodnutí správní orgán vyjadřuje, jak rozhodl ve věci, která byla předmětem řízení. Výrok musí být přesný a určitý, označení předmětu řízení musí být jednoznačné a srozumitelné, s přesným označením právní normy, která byla při rozhodování aplikována. Zatímco drobné vady ve výroku správního rozhodnutí samy o sobě nezpůsobují neplatnost právního aktu, pak závažné vady způsobují jeho nicotnost, k níž přezkumný orgán přihlíží z úřední povinnosti (ex offio).“ Připustil, že námitka žalobkyně, že výrok prvoinstančního správního rozhodnutí nespecifikuje zcela konkrétně a určitě, po jakých pozemcích - jejich částech – předmětná veřejně přístupná účelová komunikace prochází, je důvodná, nicméně že tato skutečnost musela být z průběhu správního řízení v prvním stupni a provedeního dokazování účastníkům řízení zřejmá, když předmět řízení byl dostatečně specifikován tak, aby bylo možno dostat zásadě materiální pravdy. Ostatně žalobkyně v podání ze dne 14. 3. 2011 uvedla: „*Nesouhlasím s tím, aby pozemek byl veden jako komunikace příjezdová pro chatu Slunečnice bez smlouvy o pronájmu.Přikládám kupní smlouvu, kde je uvedeno, že komunikace je koupena i s asfaltem.*“ Nelze se proto ztotožnit se žalobkyní v tom smyslu, že není zřejmé, na kterou cestu má odvoláním napadené

rozhodnutí dopadat. Za nadbytečné žalovaný považoval zaměření cesty v terénu, neboť je prý zřejmé, o jakou konkrétní pozemní komunikaci se v daném případě jedná a není možné ji na základě popisu ve výroku rozhodnutí zaměnit s jinou pozemní komunikací.

Podle žalovaného byl předmět řízení dostatečně specifikován pro účely správního řízení, prvostupňový správní orgán ale ve výroku svého rozhodnutí nevyužil možností, které mu skýtaly shromážděné podklady a výroková část trpěla vadami. Proto žalovaný změnil výrok prvoinstančního správního rozhodnutí, když „takováto změna pak ale s ohledem na uvedené neodůvodňovala sama o sobě vyhovět odvolání, neboť z petitu odvolání je zřejmé, že žalobkyně namítala i nenaplnění zásady materiální pravdy a v tomto se s ní Krajský úřad Královéhradeckého kraje již neztotožnil.“ Žalovaný přistoupil ke změně celé výrokové části rozhodnutí, a proto nemusel uvádět, že odvoláním napadené rozhodnutí ve zbytku potvrzuje, neboť tu žádný takový zbytek ani nebyl. K pochybení správního orgánu prvního stupně by případně přihlédl i z moci úřední, tj. i bez odvolací námítky. Námitku žalobkyně, že jí postupem žalovaného byla odňata možnost odvolat se proti jeho rozhodnutí, shledal žalovaný lichou. V souvislosti s tím nastolil otázku, zda je vůbec někomu ukládána povinnost v případě rozhodnutí o deklaratorní povaze pozemku, zejména když veřejně přístupná účelová komunikace nevzniká tím, že je o ní vydáno příslušné správní rozhodnutí, ale faktickým naplněním čtyř zákonných znaků (viz dále) a uvedené rozhodnutí pouze potvrzuje již existující stav.

Pro případ, že by se dovodilo, že je deklaratorním rozhodnutím účastníkům řízení ukládána povinnost, žalovaný poznamenal, že výrok byl změněn toliko tak, že nedošlo ke změně účastníků řízení, neboť nedošlo ani k rozšíření pozemků, o jejichž povaze bylo rozhodováno. Je tedy absurdní tvrdit, že takovýmto postupem došlo ke ztrátě možnosti odvolat se, neboť pokud by některý z účastníků řízení nesouhlasil s výrokem správního orgánu prvního stupně, mohl podat odvolání, čehož žalobkyně využila. A pokud by tato možnost nezákonně odňata byla, mají účastníci řízení možnost podat správní žalobu nebo podnět k přezkumnému řízení podle správního řádu. Nikdo z účastníků řízení (kromě žalobkyně) však takovouto možnost nevyužil, což jen potvrzuje správnost postupu žalovaného.

Poté, co se žalovaný, jak sám uvedl, vypořádal s „hlavní“ tvrzenou vadou žalovaného rozhodnutí (viz výše), vyjádřil se k věcné stránce daného případu. Pozastavoval se nad tvrzením žalobkyně, že se správní orgány nezabývaly otázkou souhlasu vlastníka s užíváním pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, když v odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je uvedeno: „*Silniční správní úřad dále z předložených podkladů zjistil, že předmětná asfaltová komunikace je jako přístupová cesta k zmíněným objektům užívána v pokojném stavu mnoho let (min. od roku 1980).*“

O souhlasu s užíváním komunikace jako příjezdové svědčí např. i různé formy smluv uzavřených v této věci mezi vlastníkem komunikace a Družstvem Slunečnice.“ Dále je v něm uváděn rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, podle něhož i mlčky udělený souhlas s veřejným užíváním zavazuje právního nástupce, který nemůže svévolně zamezit veřejnému užívání veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný se s tímto znakem veřejně přístupné účelové komunikace zabýval na straně páté a šesté odůvodnění žalovaného rozhodnutí. K tomu přičinil odkazy na soudní judikaturu.

Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že se dostatečně a správně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně. Odkazoval přitom na odůvodnění žalovaného rozhodnutí, z něhož přijaté závěry pod body Ad a) až Ad g) citoval. Žalobkyni i osobám zúčastněným na řízení bylo vyjádření žalovaného k žalobě krajským soudem předáno a je jim tak i v podrobnostech známo. Žalovaný navrhoval žalobu zamítnout.

K projednání žaloby nařídil krajský soud jednání na den 16. dubna 2013. Při něm účastníci řízení setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Žalobkyně trvala na tom, že předmětné pozemky v jejím vlastnictví nebyly užívány jako veřejná cesta od nepaměti, ale až od roku 1985. Tehdy byla vybudována asfaltová cesta vlastníky chat (socialistickými organizacemi). Pozemky byly vráceny v restituci a restituent je posléze prodal, mimo jiné i žalobkyni. Slouží fakticky k přístupu pro dva objekty. Rodiny Š. (žalobkyně a zúčastněné osoby) a Družstva Slunečnice (osoby zúčastněné na řízení). Cestu užívají také vlastníci domu čp. X, ale ti uzavřeli ohledně pozemků parc. č. X a č. X se žalobkyní dohodu o zřízení věcného břemene přístupu. Žalobkyně dále uvedla, že do určité doby tolerovala užívání cesty osobou zúčastněnou na řízení č. 4, a to na základě dohod o vzájemné výpomoci týkající se provozu rekreačních objektů. Z toho však postupně sešlo. Namítala, že tato osoba má alternativní přístup ke své nemovitosti a že touto možností se orgány veřejné správy zúčastněné na řízení nedostatečně zabývaly.

V reakci na přednes žalobkyně žalovaný uvedl, že pokud jde o souhlas s veřejným užíváním pozemku, lze jeho existenci dovodit i tehdy, pokud vlastník restituovaných pozemků bezprostředně po jejich vrácení neprojeví nesouhlas s jejich veřejným užíváním. V daném případě byl vlastník restituovaných pozemků v tomto směru zcela nečinný a pozemky prodal až po několika letech. Dále se zabýval situací, kdy se cesta nachází na pozemcích více vlastníků, jako je tomu v daném případě, a dodal, že Správa Krkonošského národního parku veřejnému užívání nikdy nebránila. Žalobkyní zmiňovaný alternativní přístup je výrazně delší a vyžadoval by podstatné úpravy v chráněném území. Poukázal na to, že pro rozhodnutí o veřejně přístupné účelové komunikaci je nerozhodné, kolika nemovitostem má účelová komunikace sloužit.

Osoba zúčastněná na řízení (Družstvo Slunečnice) uvedla, že kupní smlouva na předmětné pozemky obsahuje jako předmět koupě odděleně pozemek a asfaltový povrch cesty, přičemž asfaltový povrch cesty není stavbou, ale pouze úpravou

povrchu pozemku a nemůže mít tedy odlišný právní režim. Poukázala na to, že přístupová cesta je v nejužším místě široká přibližně 1 metr a asfaltový povrch je v tomto místě zcela mimo pozemky vlastněné žalobkyní. Osoba zúčastněná na řízení (Družstvo Slunečnice) předložila krajskému soudu při jednání sadu fotografií, podle nichž vedla přístupová cesta k její chatě po pozemcích, nyní ve vlastnictví žalobkyně, již v roce 1953. Přístupová cesta tzv. „horem“ je nesjízdná. Další fotografie zachycují vyměřování pozemkové hranice mezi pozemky ve vlastnictví žalobkyně a České republiky, jež mají spolutvořit veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dodala, že se nikdy neodmítala podílet na její údržbě. K dotazu krajského soudu uvedla, že její rekreační objekt je stár přes 100 roků a že jde s největší pravděpodobností o konfiskát.

Osoba zúčastněná na řízení (M. Š.) se vyjádřila pouze v tom směru, že oba diskutované možné přístupy k rekreačnímu objektu Družstva Slunečnice jsou situovány v Krkonošském národním parku

Poté krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního, zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

Žalobkyně především namítala, že rozhodnutí je nesrozumitelné a nepřezkoumatelné vzhledem k formě jeho výroků, které jsou při vzájemném porovnání vnitřně rozporné, neboť výrokem 1/ bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a vzdor tomu výrokem 2/ bylo rozhodnutí v té samé věci změněno. Krajský soud shledal tuto námitku oprávněnou, když koexistence uvedených výroků vedle sebe není s ohledem na znění § 90 správního řádu, který upravuje jednotlivé varianty rozhodnutí odvolacího orgánu, možná.

V záhlaví žalovaného rozhodnutí žalovaný uvedl, že o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Pec pod Sněžkou ze dne 29. 6. 2011, č.j. SO – 29/11 – Po, rozhodl podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. A rozhodl tak, že ve výroku 1/ její odvolání zamítl a ve výroku 2/ „výrok odvoláním napadeného rozhodnutí změnil“ tak, že jej nahradil zcela novým textem, že „...,rozhodl, podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, na žádost účastníka Družstva Slunečnice, IČ 25608622, Pešova 1077/1, Praha 8, takto: na pozemku p.č. 378/3 a to v části, kde sousedí s pozemkem p.č. 342/2, dále na pozemku p.č. 342/2, dále na pozemku p.č. 378/19 a to v části, kde sousedí s pozemkem p.č. 342/6, dále na pozemku p.č. 342/6 a na pozemku p.č. 373/3 (všechny uvedené pozemky se nacházejí v k.ú. a obci Pec pod Sněžkou) se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v pl. znění. Grafické vymezení této veřejně přístupné účelové komunikace je součástí tohoto rozhodnutí.“

Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu

ztráty možnosti odvolat se. Rozhodoval-li tedy žalovaný o odvolání žalobkyně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, přicházela taková možnost v úvahu pouze v případě, že by prvoinstanční správní rozhodnutí nebylo v souladu s právními předpisy či nebylo věcně správné a tento nedostatek by byl odstraněn právě změnou rozhodnutí. V tom případě je ovšem z podstaty věci vyloučen souběžný výrok o tom, že se odvolání zamítá, neboť ten by byl možný pouze v případě, pokud odvolací orgán v odvolacím řízení nezjistí v napadeném rozhodnutí ani v řízení, které mu předcházelo, takové nedostatky, pro které by rozhodnutí musilo být považováno za nesprávné a musilo se proto změnit nebo zrušit. Tato skutečnost ostatně plyne přímo z § 90 odst. 5 správního řádu, podle něhož, neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Žalovaný naopak odvolání žalobkyně zamítl a prvoinstanční správní rozhodnutí změnil.

V čem změna prvoinstančního rozhodnutí spočívala? Zcela zřejmě se jí žalovaný snažil napravit nedostatky výroku prvoinstančního správního rozhodnutí, ve kterém vůbec nebyly uvedeny konkrétní pozemkové parcely, na nichž by se měla veřejně přístupná účelová komunikace, o níž bylo rozhodováno, nacházet. Byla o nich totiž zmínka pouze v záhlaví (návěti) rozhodnutí a jeho odůvodnění, ve výroku rozhodnutí však nikoliv. V této souvislosti nutně vzniká otázka, zda změnou rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je vůbec možné doplnit absentující výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V obdobné věci se k ní vyjádřil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2008, č.j. 2 As 20/2008-73, dostupném na www.nssoud.cz, takto:

„Zde je nutno především zdůraznit, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Změna výroku navíc musí být podepřena vyložením důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi důvody rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně. Za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba zvážit, zda povaha věci připouští jeho změnu, či zda není na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k nápravě vad. Nejvyšší správní soud má přitom na zřeteli, že výrok je ústředním bodem celého rozhodnutí, kterým se přiznává účastníkovi řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Zvláště v případě, kdy má být výrokem uložena některému z účastníků povinnost (zde povinnost žalobkyně nahradit poškozenému způsobenou škodu), je třeba trvat nejen na tom, aby byl výrok zcela konkrétní, jednoznačný a srozumitelný (srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 772/02, dostupný z: <http://www.nalus.usoud.cz>), ale především na tom, aby takový výrok vůbec byl učiněn. Povinnost pachatele k náhradě jím způsobené škody proto v žádném případě nemůže být založena pouze implicitně, tedy jen v odůvodnění rozhodnutí, a to mj. proto, že jen proti

odůvodnění rozhodnutí se nelze odvoláním bránit (§ 82 odst. 1 správního řádu, in fine). Není přitom podstatné, zda se jedná o náhradu škody, kterou je pachatel přestupku povinen uhradit v penězích, či kterou je povinen odčinit uvedením věci v původní stav; v obou případech se totiž žalobkyni (tj. pachateli přestupku) ukládá povinnost něco vykonat, a proto by měla mít možnost bránit se proti takto uložené povinnosti řádným opravným prostředkem. Právo žalobkyně podat opravný prostředek však nelze pojímat zjednodušeně, jak činí stěžovatel, tedy jen jako „nástroj ke zhoršení postavení poškozeného“, neboť primárně jde o způsob, jímž se podatel odvolání snaží zlepšit především postavení své; tato stížná námitka navíc není příliš srozumitelná, neboť stěžovatel nijak blíže nerozvádí, jak by ke zhoršení postavení poškozeného mělo dojít. Správním řádem přiznané subjektivní právo na projednání věci ve dvou instancích správního řízení, resp. subjektivní právo nebýt zkrácen na možnosti podat odvolání [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], tak může nalézt své praktické uplatnění pouze tím, že správní orgán prvního stupně o náhradě škody rozhodne explicitně, tedy důsledně ve výroku rozhodnutí, a nikoli jen v jeho odůvodnění.“

Ve výroku 1/ rozhodnutí Městského úřadu Pec pod Sněžkou ze dne 29. 6. 2011, č.j. SO – 29/11 – Po, není uvedeno, na kterých pozemcích by se měla veřejná účelová komunikace nacházet, a proto jeho druhý výrok, podle něhož „na vlastníka předmětné veřejné účelové komunikace se plně vztahují povinnosti a omezení vyplývající z práva obecného užívání pozemních komunikací dle § 19 silničního zákona“ nemohl nikoho a ničím zavazovat. Ve smyslu výše uvedeného totiž výrok o existenci veřejné účelové komunikaci nebyl vůbec učiněn a je tak zcela nerozhodné, o čem všem byla v průběhu správního řízení řeč či o čem se píše v odůvodnění rozhodnutí. Jak uvedeno výše, pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Rozhodnutím Městského úřadu Pec pod Sněžkou ze dne 29. 6. 2011, č.j. SO – 29/11, proto nebylo deklarováno nic, a žalobkyně s ním proto ani nemusela spojovat žádné povinnosti. Protože se proti němu odvolala, učinila tak nepochybně s cílem napravit uvedenou zmatečnou situaci. Absenci výroku v rozhodnutí I. stupně, jímž by bylo deklarováno, že zde určité právo je nebo není. Takovýto nedostatek ale nelze ve smyslu výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č.j. 2 As 20/2008-73, odstranit doplněním odpovídajícího výroku v rozhodnutí odvolacím cestou změny dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Takový postup je nutno hodnotit jako těžkou procesní vadu zakládající nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

K vyjádření žalovaného třeba poznamenat, že odvolací orgán samozřejmě může obecně vzato změnit prvostupňové rozhodnutí, vykazuje-li vady, které je možno napravit na základě spisového materiálu a podkladů rozhodnutí shromážděných v průběhu řízení před prvním stupněm. Takto však nelze postupovat v situaci, kdy výrok o předmětu řízení v prvoinstančním rozhodnutí zcela chybí, nebyl učiněn, v důsledku čehož prvoinstanční správní rozhodnutí nikoho a v ničem nezavazuje a nic nedeklaruje, jako tomu bylo v daném případě. Takový nedostatek nelze odstranit doplněním odpovídajícího výroku až v rozhodnutí odvolacím, neboť v tom případě by se fakticky jednalo o výrok, který by bral účastníkům řízení jednu instanci. Nemohli by se proti němu totiž odvolat, tedy podat řádný opravný

prostředek, přestože správní řízení je dvouinstanční (viz § 91 odst. 1 věta první správního řádu). Jinými slovy, účastník správního řízení nemůže přijít změnou rozhodnutí „o jednu instanci“.

Pochybení tohoto rázu nelze v žádném případě omlouvat tím, že pokud by účastníci řízení s takovým výrokem odvolacího orgánu nesouhlasili, tak že by měli ještě možnost bránit se v rámci přezkumného řízení či správní žalobou. Tyto právní instituty jsou totiž mimořádnými prostředky ochrany práv účastníků řízení. Zmiňoval-li žalovaný, že by měl za nelogické vrátet věc z formálního důvodu, aby změnu rozhodnutí provedl správní orgán prvního stupně, dlužno konstatovat, že ten by žádnou změnu v takovém případě neprováděl, neboť ten o předmětu řízení vůbec nerozhodl (odůvodnění viz výše). Takže by v dalším řízení tento nedostatek odstranil.

Zcela nepřijatelná je v tomto směru argumentace žalovaného opřená o potřebu přihlížet také k zásadě ekonomie, neboť tu nelze v žádném případě preferovat na úkor zákonnosti. K jeho pochybnostem o povaze deklaratorního rozhodnutí a nastolování otázek, zda takové rozhodnutí vůbec někomu ukládá nějaké povinnosti, když znaky veřejně přístupné účelové komunikace plynou přímo ze zákona o pozemních komunikacích, krajský soud konstatuje, že i s takovým rozhodnutím jsou spojeny práva a povinnosti, ovšem s účinky ex tunc. Ostatně pokud by tomu mělo být jinak, pak by snad žalovaný v dané věci ani nerozhodoval.

Vzhledem k výše uvedenému musel krajský soud konstatovat, že žalované rozhodnutí je ve svých výrocích nesrozumitelné a že nedostatky prvoinstančního správního rozhodnutí žalovaný odstranil způsobem, kterým porušil správní řád v jeho samotných základech, a to neakceptací zásady dvouinstančnosti správního řízení. Vzhledem k tomu musel krajský soud rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost a vady řízení zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 4 s.ř.s.). Vzhledem k okolnostem věci, kdy žalovaný nemůže odstranit věcné nedostatky prvoinstančního správního rozhodnutí, zrušil krajský soud i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež žalovanému rozhodnutí předcházelo (viz § 78 odst. 3 s.ř.s.).

V dalším řízení budou orgány veřejné správy zúčastněné na řízení vázány právním názorem krajského soudu vysloveným v tomto rozsudku (viz výše a § 78 odst. 5 s. ř. s.). Pokud jde o věcné posouzení věci, existuje k ní bohatá judikatura, účastníky řízení zmiňovaná, která bude právním základem nového rozhodnutí ve věci. Správní orgány se přitom budou muset vypořádat se všemi námitkami účastníků řízení.

Žalobkyně byla ve věci úspěšná, a proto má nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Její důvodně vynaložené náklady soudního řízení spočívaly v náhradě soudního poplatku 3.000,--Kč, , odměně advokáta za dva úkony právní služby při zastupování po 2.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby soudu - § 11 odst. 1 písm. a/ a c/ a § 9 odst. 3 písm.f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění platném do 31. 12. 2013) a odměně za jeden úkon právní služby po 3.100,--Kč (účast při jednání krajského soudu dne 16. 4. 2013 - § 11

odst. 1 písm. g/ a § 9 odst.3 písm.f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění platném od 1. 1. 2013) a v náhradě hotových výdajů za celkem tři úkony po 300,-- Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), v náhradě za promeškaný čas cestou ze sídla advokáta v Plzni k procesnímu soudu a zpět, jedna cesta 209 km, celkem 10 půlhodin po 100,--Kč - § 14 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., a v náhradě jízdného osobním vozidlem zn. BMW ve výši 3.630,--Kč. Náhrada nákladů řízení bez daně z přidané hodnoty (zástupce nežádal její úhradu) tak činí celkem 15. 830,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku č. II tohoto rozsudku zástupci žalobkyně, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1 o.s.ř.).

Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobám zúčastněným na řízení nevznikly.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje. 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 Hradci Králové dne 23. dubna 2013

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu