



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobkyně **Ing. O. H.**, zast. Mgr. Michalem Gruberem, advokátem se sídlem Novobranská 14, Brno, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru dopravy**, se sídlem Kounicova 67, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.7.2010, č.j. 5400/OD/MMB/230904/2010/Ro-/12,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy, ze dne 19.7.2010, č.j. 5400/OD/MMB/230904/2010/Ro-/12, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 12.200,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na účet Mgr. Michala Grubera, advokáta se sídlem Novobranská 14, Brno.

O d ů v o d n ě n í

Žalobou ze dne 24. 9. 2010, doručenou Krajskému soudu v Brně téhož dne, se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2010, sp. zn. 5400/OD/MMB/230904/2010/Ro-/12/, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Brno-střed ze dne 28. 4. 2010, č.j. 100033725/MINM/SDK/01, jímž bylo povoleno zvláštní užívání spojovací komunikace mezi ulicemi P. a P. v B. dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění.

V žalobě uvedla, že se žalovaný nevypořádal s otázkou, zda je žalobkyně účastníkem řízení. Celé správní řízení je stíženo vadou, kdy se žalobkyní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení. Účastenství dovozuje žalobkyně z ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Dále v žalobě tvrdila, že umístění restaurační předzahrádky obtěžuje žalobkyni nadměrným hlukem z provozu, což se dotýká jejich práv.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné, s tím, že žalobkyně neprokázala, že provozem zahrádky by byly překročeny hlukové limity podle zvláštních předpisů.

O žalobě rozhodl Krajský soud v Brně usnesením ze dne 11.5.2011, č.j. 31A 76/2010-35, tak, že žalobu odmítl. Toto rozhodnutí nabylo právní moci 13.5.2011.

Ke kasační stížnosti žalobkyně bylo pravomocné usnesení Krajského soudu v Brně zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2012, č.j. 5 As 85/2011-51. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s postupem Krajského soudu v Brně dle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s., zavázal zdejší soud žalobu meritorně projednat a současně najisto postavil vady procesního postupu žalovaného s poukazem na ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu a § 92 odst. 1 správního řádu.

Jak dovodil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku: *„Žalovaný, podle obsahu svého rozhodnutí, nepovažoval stěžovatelku za účastnici uvedeného správního řízení, avšak o jejím odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nerozhodl podle § 92 správního řádu.*

Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno (a contr. § 90 odst. 5 správního řádu). Jako odvolání nepřípustné by mohlo být posouzeno odvolání osoby, která tvrdí, že s ní mělo být jednáno správním orgánem prvního stupně jako s účastníkem řízení, pokud by odvolací orgán dospěl k závěru, že uvedená osoba nebyla účastníkem správního řízení (o čemž by však musel vydat rozhodnutí).

Zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první cit. zákona, není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřípustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí.

V dané věci žalovaný, přestože to ve svém rozhodnutí výslovně neuvedl, zamítl odvolání stěžovatelky proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu, protože stěžovatelku shodně s prvostupňovým správním orgánem nepovažoval za účastnici řízení, a napadené prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. Postupoval tedy tak, jakoby rozhodoval o odvolání účastníka správního řízení, a námitky stěžovatelky v podstatě přezkoumal meritorně. Stěžovatelka žalovanému v žalobě proto vytýkala, že se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s otázkou, zda je (stěžovatelka) účastnicí správního řízení, a jí namítanou vadou řízení spočívající v tom, že s ní prvostupňový správní orgán nejednal jako s účastnicí řízení, přičemž v další části své žaloby namítala nezákonnost rozhodnutí o zřízení restaurační zahrádky dle zákona o pozemních komunikacích.“

Tento rozsudek nabyl právní moci 29.5.2012.

V dalším řízení byl Krajský soud v Brně plně vázán právním názorem vysloveným v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 1, 4 s.ř.s.).

Poté Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení které předcházelo jeho vydání, o žalobě rozhodl, aniž nařizoval jednání, při splnění podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 s.ř.s., poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas (žalobkyně mlčky, žalovaný výslovně).

Ve svém dřívějším rozhodnutí krajský soud dovodil s odkazem na ust. § 24 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 a odstavce 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad.

Podle ust. § 24 odst. 6 písm. c) bod 5 zákona o pozemních komunikacích zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení.

Podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.

Podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 4 As 50/2004 – 59 (dostupný na www.nssoud.cz), „Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.].“

Řízení o zvláštním užívání spojovací komunikace podle ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích je řízením o žádosti; účastníky takového správního řízení proto vymezuje obecně ust. § 27 správního řádu, neboť zákon o pozemních komunikacích neobsahuje vlastní právní úpravu účastenství. Účastníkem předmětného řízení proto mohou být žadatel – v posuzované věci M. S. – a další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech a jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu ve spojení s ust. § 2 odst. 3 správního řádu. Podle názoru zdejšího soudu však žalobkyně nemohla být činností správních orgánů přímo dotčena ve svých právech, protože napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o zvláštním užívání spojovací komunikace v podobě vybudování a dočasném provozování restaurační zahrádky, přičemž hranice tohoto užívání se nacházela cca 3 m od bytu žalobkyně. Soud je toho názoru, že účastenství žalobkyně v předmětném řízení nemohla být založena

pouze tím, že žalobkyně ze svých oken viděla na restaurační zahrádku a že by mohlo dojít k určitému (žalobkyni blíže nedoloženému) navýšení hluku z restaurace provozované M. S. Účastenství ve správním řízení proto nelze zakládat pouze na faktu, že povolovaná činnost se určité osobě subjektivně nelíbí, případně že nepřímé a vzdálené důsledky takovéto činnosti potencionálně a vzdáleně zasahuje do sféry takovéto osoby. Účastníkem předmětného řízení by byl mimo žadatele podle názoru zdejšího soudu pouze ten, komu by realizací zvláštního užívání pozemní komunikace došlo k podstatnějšímu narušení jeho práv a oprávněných zájmů.

Podle § 28 odst. 1 správního řádu - zákona č. 500/2004 Sb., (část druhá, hlava III), bude za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.

Odvolací řízení upravuje správní řád v části druhé, hlavě VIII. Podle § 93 odst. 1 správního řádu jestliže v této hlavě není stanoveno jinak, pro řízení o odvolání se obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII této části (tedy druhé).

Podle § 81 odst. 1 správního řádu účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.

Podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán opožděné nebo nepřipustné odvolání zamítne.

K otázce oprávnění účastníka správního řízení podat odvolání se vyjádřil, mimo jiné, Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09 takto: „Správní řád v ustanovení § 81 zakotvuje účastníkovi řízení právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Odvolání podané osobou od účastníka odlišnou je pak nutno považovat za nepřipustné. Podle § 92 odst. 1 téhož zákona má pak správní orgán povinnost opožděné nebo nepřipustné odvolání rozhodnutím zamítnout. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Z toho plyne, že na nepřipustné odvolání, které neodůvodňuje použití některého z mimořádných opravných prostředků, může správní orgán reagovat pouze jediným možným způsobem - a to zamítavým rozhodnutím.“ Tyto závěry Ústavního soudu lze použít i v této věci. Rovněž i Nejvyšší správní soud za nepřipustné považoval takové odvolání, které podala osoba, která nebyla účastníkem řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009 - 94).

Při plné vázanosti zdejšího soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveném v citovaném rozhodnutí pro tuto věc, nemohl zdejší soud jinak než dovodit, že žalovaný v přezkoumávané věci nepostupoval správně, když po zjištění, že žalobkyni nesvědčí účastenství ve správním řízení, zamítl podané odvolání jako nepřipustné podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu, zatímco v případě, kdy správní orgány obou stupňů nepovažovaly žalobkyni za účastníka řízení a hodnotily podané odvolání jako nepřipustné, měl postupovat podle § 92 odst. 1 správního řádu. Bylo pouze na žalovaném jako odvolacím orgánu, aby si ujasnil v jakém procesním postavení o odvolání žalobkyně rozhoduje a jaké ustanovení správního řádu bude aplikovat. Jak dovodil Nejvyšší správní soud, žalovaný postupoval tak, jakoby rozhodoval o odvolání účastníka správního řízení, zatímco odvolání zamítal pro nepřipustnost, když žalobkyni účastenské postavení v řízení přiznáno nebylo.

Materiální pojetí účastnictví znamená, že účastníkem řízení je osoba, které zákon takové postavení přiznává, bez ohledu na to, zda s ní správní orgán jako s účastníkem jedná či nikoli.

Vzhledem ke shora uvedenému nezbylo soudu než žalobou napadené rozhodnutí žalovaného z důvodu zmatečného procesního postupu zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Výrok o nákladech řízení má oporu v ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. podle něhož má účastník, který měl ve věci úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Podle § 110 odst. 2 s.ř.s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, proto jí přísluší proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Za řízení o žalobě činí náklady řízení částku ve výši 4.800,- Kč za právní zastoupení, a to za dva úkony právní služby, dvakrát režijní paušál podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., přičemž spolu se zaplaceným soudním poplatkem za řízení o žalobě ve výši 2.000,- Kč, činí náklady žalobního řízení celkem 6.800,- Kč. Za řízení o kasační stížnosti zaplatila žalobkyně soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč a dále jí soud přiznal náhradu nákladů za jeden úkon právní služby a jeden režijní paušál, vše ve výši 5.400,- Kč. Celkem tak náhrada nákladů tohoto řízení představuje částku 12.200,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Brně dne 8. srpna 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r
předsedkyně senátu