



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **J.H.**,
bytem X,

zastoupen advokátem Mgr. Ing. Zdeňkem Stanovským,
se sídlem Na Hutích 9, Praha,

proti

žalovanému: **Městský úřad v Rakovníku**,
se sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník,

za účasti: **PhDr. Ing. J. Z., Ph.D. et Ph.D.**,
bytem X,

zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Černým,
se sídlem Údolní 33, Brno,

o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 1. 6. 2018, č. j. MURA/29795/2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2018, č. j. MURA/29795/2018, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, advokáta Mgr. Ing. Zdeňka Stanovského.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah žaloby

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení, jímž žalovaný přerušil na návrh žalobce prováděnou exekuci spočívající v uložení povinnosti panu PhDr. J. Z., Ph.D. et Ph.D., strpět (umožnit) průchod a průjezd přes pozemky p. č. X a p. č. X v katastrálním území L. u R., a to do vydání rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje v odvolacím řízení vedeném pod sp. zn. OD0156817/2017/Sed. Předmětem tohoto řízení je otázka, zda se na pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
2. Žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí je nezákonné již jen z důvodu své nepřezkoumatelnosti, neboť žalovaný ani netvrdí, v čem spatřuje závažné důvody, na základě kterých exekuci přerušil. Celý postup žalovaného pak působí velice úsměvně s ohledem na situaci, že exekuvovat fakticky nikdy nezačal. Tedy ještě dříve, než s exekucí vůbec začal, tuto přerušil, a to i přesto, že od návrhu na nařízení exekuce uplynulo více než půl roku. Jediným argumentem žalovaného, proč již nejsou dány důvody k zatímní úpravě poměrů účastníků, může být pouze to, že ve věci nepravomocně rozhodl, což je také jediná změna, která v mezidobí nastala. Protože na základě této skutečnosti žalovaný musel dospět k závěru, že již odpadly důvody pro trvání předběžného opatření, lze z toho nepochybně dovodit, že žalovaný považuje své nepravomocné rozhodnutí za bezvadné a musí si být jist, že bude v rámci odvolacího správního řízení potvrzeno. V opačném případě by totiž postup žalovaného byl naprosto nepochopitelný. Postup žalovaného popírá samotný smysl předběžného opatření, jehož účelem je mezitímní úprava poměrů, často ve smyslu zachování určitého stavu, do doby, než bude ve věci pravomocně rozhodnuto. Pokud by totiž bez dalšího a bez jakéhokoli odůvodnění bylo předběžné opatření zrušeno vždy, když je ve věci rozhodnuto nepravomocně orgánem prvního stupně, byla by tím zcela popřena dvojinstančnost řízení a orgán prvního stupně by tím jednoznačně předjímal, že ve věci rozhodl správně, byť proti jeho rozhodnutí bylo podáno odvolání, navíc několika účastníky.
3. Žalovaný se k věci nevyjádřil.
4. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření předně uvedla, že na napadené rozhodnutí dopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. b) a c) s. ř. s., jelikož přerušeni provedení exekuce podle § 113 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, představuje zvláštní formu přerušeni řízení ve smyslu § 64 správního řádu. Napadené rozhodnutí má přitom nepochybně dočasný charakter, neboť dochází pouze k přerušeni provedení exekuce, nikoli k jejímu zastavení. Podle konstantní judikatury NSS se rozhodnutí o přerušeni správního řízení považuje za rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a žaloba proti tomuto rozhodnutí je proto dle § 68 s. ř. s. nepřijatelná a musí být na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.
5. I v případě, že by krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, osoba zúčastněná na řízení konstatuje, že by měl soud

v takovém případě zohlednit, že odpadl důvod pro pokračování v přerušeném provedení exekuce předběžného opatření, neboť vyšlo najevo, že nejsou naplněna všechna zákonná kritéria a kritéria daná soudní judikaturou pro deklarování veřejně přístupné účelové komunikace, jak uvádí i nepravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2019, č. j. MUR/V26328/2019, kterým žalovaný žádost žalobce o určení existence účelové komunikace na pozemcích osoby zúčastněné na řízení zamítl. Osoba zúčastněná na řízení odkazuje také na rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2019, č. j. MURA/19377/2019, kterým žalovaný zrušil předběžné opatření ze dne 14. 8. 2017, č. j. MURA/45868/2017, kterým přikázal osobě zúčastněné na řízení strpět průchod a průjezd po pozemní komunikaci nacházející se na pozemcích p. č. X a X v k. ú. L. u R.. Rovněž namítla nepravdivost některých vyjádření žalobce vztahujících se k užívání sporné komunikace.

Skutková zjištění

6. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že Městský úřad Rakovník dne 14. 8. 2017 pod č. j. MURA/45868/2017, sp. zn. OD01/44765/2017/Sed, rozhodl o předběžném opatření k zatímnímu upravení poměrů účastníka řízení před vlastním rozhodnutím ve věci. Odvolací orgán, Krajský úřad Středočeského kraje, svým rozhodnutím ze dne 16. 10. 2017, č. j. 106832/2017/KUSK-DOP/Svo, zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení a předběžné opatření spočívající v povinnosti osoby zúčastněné na řízení strpět (umožnit) průchod a průjezd na pozemku p. č. X a X v k. ú. L. u R. v celém úseku mezi pozemky p. č. X a X v k. ú. L. u R. potvrdil.
7. Dne 12. 11. 2017 požádal žalobce žalovaného o provedení exekuce k vymožení shora uvedené povinnosti. Dne 11. 4. 2018 přikázal Krajský úřad Středočeského kraje jako nadřízený orgán žalovanému, aby do 14 dní rozhodl o exekučním návrhu žalobce, nebo aby předal vykonatelný exekuční titul soudnímu exekutorovi.
8. Dne 1. 6. 2018 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým přerušil provedení exekuce do doby rozhodnutí odvolacího orgánu, Krajského úřadu Středočeského kraje, o odvolání podaných účastníky proti usnesení o zamítnutí žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu č. j. MURA/4143/2018. V odůvodnění uvedl, že dne 31. 1. 2018 vydal žalovaný pod č. j. MURA/4143/2018 usnesení o zamítnutí žádosti žalobce ze dne 20. 6. 2017 o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, a to z důvodu nesplnění všech zákonných podmínek, zejména že k jeho bydlišti existuje jiná alternativní trasa od silnice č. X. Nutná komunikační potřeba ve směru jízdy od obce L. u R. po pozemcích p. č. X a X v k. ú. L. u R. nikdy neexistovala. Proti vydanému usnesení bylo účastníky řízení podáno odvolání a spisový materiál byl postoupen odvolacímu orgánu, Krajskému úřadu Středočeského kraje.

Podmínky řízení a rozsah soudního přezkumu

9. Soud o podané žalobě již jednou rozhodl. Usnesením ze dne 10. 7. 2018, č. j. 43 A 69/2018-13, žalobu odmítl, a to pro nevyčerpání opravných prostředků (námitek) žalobcem. Toto usnesení bylo rozsudkem NSS ze dne 8. 11. 2018, č. j. 6 As 268/2019-19, zrušeno s tím, že žalobce nebyl proti napadenému rozhodnutí oprávněn námitky podat.

10. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření namítla, že usnesení o přerušení exekuce je rozhodnutím, kterým se toliko upravuje vedení řízení, a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu. Této argumentaci soud nepřisvědčil.
11. Úvodem soud poznamenává, že souhlasí s osobou zúčastněnou na řízení potud, že usnesení o přerušení řízení podle § 64 správního řádu je dle ustálené judikatury správních soudů usnesením, kterým se toliko upravuje vedení řízení, a je tedy ze soudního přezkumu dle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeno (srovnej rozsudky NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007-62, nebo ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2009-23). Institut přerušení řízení podle § 64 správního řádu však nelze ztotožňovat s institutem přerušení exekuce, neboť exekuce není správním řízením *stricto sensu*, nýbrž zvláštním procesním postupem k vymožení povinnosti stanovené vykonatelným exekučním titulem. Navíc napadené rozhodnutí a okolnosti jeho vydání jsou natolik specifické, že aplikování judikatury týkající se přerušení řízení není na místě, jelikož by ve svém důsledku vedlo k odepření spravedlnosti. Soud zdůrazňuje, že předběžné opatření, jehož vykonání se žalobce domáhá, mělo za cíl upravit zatímně poměry účastníků, dokud ve věci samé (v řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace) nebude pravomocně rozhodnuto. V době vydání napadeného rozhodnutí nebylo pravomocně rozhodnuto ve věci samé, jelikož existovalo pouze nepravomocné prvostupňové rozhodnutí napadené odvoláním. Usnesení, kterým žalovaný přerušil provedení exekuce do doby rozhodnutí odvolacího orgánu, je pak v přímém rozporu s institutem předběžného opatření a fakticky znamená, že žalovaný předběžné opatření nehodlá vůbec vymáhat, dokud nebude řízení ve věci samé skončeno – tehdy však zanikne předběžné opatření *ex lege* spolu se skončením řízení, ve kterém bylo vydáno. Napadené rozhodnutí tak fakticky předběžné opatření ruší, resp. je zbavuje jakýchkoliv účinků. Za této situace je na místě, aby soud napadené rozhodnutí meritorně přezkoumal, jelikož žalobce jiné obrany proti postupu žalovaného, spočívajícímu *de facto* v odmítnutí vymáhat pravomocné předběžné opatření, nemá. Možnost brojit proti konečnému rozhodnutí v exekučním řízení je v tomto případě zjevně zcela iluzorní, protože pokud předběžné opatření zanikne *ex lege*, žalovaný nebude mít jinou volbu, než exekuční řízení zastavit, přičemž takové rozhodnutí nebude možné relevantně zpochybnit (odpadl-li exekuční titul, exekuci pochopitelně nelze nařídit a řízení o návrhu žalobce je nutno zastavit). Pokud by tedy soud odkázal žalobce na možnost brojit opravnými prostředky proti konečnému exekučnímu rozhodnutí, zbavil by jej tím fakticky možnosti dosáhnout soudní ochrany proti postupu žalovaného.
12. Soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí lze meritorně přezkoumat, a proto tak v mezích stanovených v § 75 odst. 2 s. ř. s. učinil. Jelikož při tomto přezkumu vychází soud ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí, nemohl se zabývat argumentací osoby zúčastněné poukazující na rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2019 a 23. 5. 2019, jelikož tato rozhodnutí byla vydána až po vydání napadeného rozhodnutí.

Posouzení věci soudem

13. Podle § 113 odst. 1 správního řádu může ze závažných důvodů exekuční správní orgán usnesením odložit nebo přerušit provedení exekuce, zejména požádá-li povinný o posečkání splnění povinnosti a lze-li z jeho chování mít důvodně za to, že splní svoji

povinnost nejpozději ve stejné lhůtě, v jaké může být provedena exekuce, a nehrozí-li, že účel exekuce tím bude zmařen, anebo i bez požádání, šetří-li se skutečnosti rozhodné pro zastavení exekuce. Exekuční správní orgán tak učiní rovněž, stanoví-li to zákon. V případě potřeby si správní orgán vyžádá součinnost toho, kdo o odložení nebo přerušení exekuce požádal. Proti usnesení vydanému podle tohoto odstavce se nelze odvolat.

14. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Z ustálené judikatury NSS plyne, že „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Obdobně z ustálené judikatury NSS také vyplývá, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti.“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Jak však konstatoval NSS v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, „[n]epřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí“. Srovnej též např. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018-21. Soud ve shodě se žalobcem konstatuje, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentuje v zásadě pouze tím, že bylo nepravomocně rozhodnuto ve věci samé v neprospěch žalobce. Tato skutečnost by mohla být argumentem, aby správní orgán rozhodující ve věci samé předběžné opatření zrušil (pokud k tomu shledal důvody), nicméně pro možnost přerušení provedení exekuce dle § 113 odst. 1 správního řádu nemá v zásadě žádný význam. Jiné okolnosti žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl, zejména neidentifikoval žádné závažné důvody ve smyslu § 113 odst. 1 správního řádu. Jak soud již uvedl výše, žalovaný se napadeným rozhodnutím fakticky pokusil předběžné opatření zrušit, k čemuž však v exekučním řízení není v žádném případě oprávněn. Pokud snad chtěl žalovaný exekuci přerušit do doby, než správní orgán rozhodující ve věci samé posoudí, zda nadále trvají důvody, pro které bylo předběžné opatření vydáno, pak soud konstatuje, že takové šetření by v zásadě mohlo být důvodem k přerušení exekuce, jelikož

po případném zrušení předběžného opatření by bylo exekuci třeba zastavit. Nicméně z napadeného rozhodnutí ani z předloženého spisového materiálu nelze seznat, že by byl žalovaný veden právě takovýmto úmyslem. Navíc, i pokud by tomu tak bylo, nemohlo by napadené rozhodnutí v soudním přezkumu obstát, jelikož k přerušení dle výrokové části došlo do vydání rozhodnutí o odvolání ve věci samé a nikoli např. do ukončení prověřování podnětu ke zrušení předběžného opatření.

Závěr a náklady řízení

15. Jelikož soud shledal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, toto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil bez nařízení jednání a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem soudu je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
16. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek za zahájení řízení ve výši 3 000 Kč, za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem. Náklady na zastoupení tvoří odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Výše odměny za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupci žalobce náleží za řízení před soudem odměna za tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Vedle odměny přísluší zástupci též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem 900 Kč. Jelikož je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtená z výše určené odměny za zastupování a náhrad (§ 57 odst. 2 s. ř. s.); daň činí tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 20 342 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
17. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jí nějaké náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 15. ledna 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu