

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci navrhovatele: **Ing. B. D.**, zastoupený JUDr. Michalem Šalomounem, advokátem se sídlem v Třebíči, Bráfova tř. 52, 674 01, proti odpůrci: **Městský úřad Třebíč, odbor dopravy**, Masarykovo nám. 116/6, Třebíč, 674 01, proti opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2008.

t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 6. 10. 2009 se navrhovatel domáhal zrušení „veřejné vyhlášky Městského úřadu Třebíč, odboru dopravy, ze dne 30. 7. 2008, čj. OD 1286/2007-27003/08/Bu“.

Navrhovatel označil uvedenou vyhlášku za opatření obecné povahy. Vycházel z toho, že „dle § 69 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, musí být každé písemné vyhotovení rozhodnutí označeno jako „rozhodnutí“ nebo alespoň jako „stavební povolení“ dle stavebního zákona. Toto označení však rozhodnutí orgánu prvního stupně postrádá“. Z toho navrhovatel dovozoval, že se jedná o paakt, který musí být zrušen. Dodal, že „veřejná vyhláška nebyla využita odpůrcem jako forma doručení správního rozhodnutí, ale jako jakýsi způsob rozhodnutí *sui generis*“.

Dále navrhovatel uvedl, že byl vydáním napadeného aktu zkrácen na svých právech, zejména právu vlastnickém, neboť na jeho základě je budována cyklostezka, v důsledku čehož jsou ničeny navrhovatelovy pozemky.

Ke svému návrhu připojil navrhovatel také žalobu adresovanou Krajskému soudu v Brně. Správní žalobou brojil proti rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 21. 9. 2009, čj. KUJI 70789/2009, ODSH 964/2009-Šed/RODV, jímž bylo jako opožděné zamítnuto odvolání navrhovatele proti stavebnímu povolení Městského úřadu Třebíč, odboru dopravy ze dne 30. 7. 2008, čj. OD 1286/2007-27003/08/Bu. Navrhovatel k tomu uvedl, že se touto žalobou domáhá u krajského soudu nápravy porušení svých práv jako účastníka správního řízení.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu zdůraznil, že se v žádném případě nejednalo o opatření obecné povahy, ale o stavební povolení a takto bylo také řádně označeno. Dodal, že dne 13. 10. 2009 ověřil na webových stránkách obce Přibyslavice, že ani na zde vyvěšené

vyhlášce označení „stavební povolení“ nechybí. Tvrzení navrhovatele tak nemá žádné opodstatnění.

Nejvyšší správní soud o věci uvažil takto:

Navrhovatel se domáhal zrušení tvrzeného opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Návrh na zrušení může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem. Rozhodné pro další postup je posouzení, zda se v daném případě o takové opatření jedná.

Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy byla do soudního řádu správního byla vnesena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.

Navrhovatel své tvrzení o tom, že jím napadený akt je opatření obecné povahy, opírá pouze o to, že ačkoli by mělo jít „z logiky věci“ o správní rozhodnutí, o správní rozhodnutí nejde, neboť postrádá základní formální znaky, tj. označení „rozhodnutí“, případně „stavební povolení“.

Ustanovení § 69 správního řádu, na který navrhovatel odkazuje, upravuje formální náležitosti písemného vyhotovení správního rozhodnutí. Mezi ně řadí mimo jiné i označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem (tj. usnesení, příkaz, souhlas, povolení, licence, koncese, osvědčení apod.). Správní řád a další právní předpisy stanoví celou řadu možných označení správních rozhodnutí. Podle obecné zásady však platí, že otázku, zda jde o správní řízení, jehož účelem je vydání rozhodnutí, je nutné posuzovat z materiálního a nikoliv formálního hlediska, tedy nikoliv z hlediska použitých pojmů, ale z hlediska skutečných právních účinků postupu správního orgánu a jeho výsledku.

Správním rozhodnutím (ve věci samé) je úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (nebo osob) nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 67 odst. 1 správního řádu). Z hlediska materiálního posouzení správního rozhodnutí proto musí být splněny dvě podmínky: individuální určení (konkrétnost) věci a konkrétnost osoby (osob), jimž rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti nebo deklaruje existenci či neexistenci jejich práv či povinností. K tomu je ovšem třeba dále dodat, že právní předpisy neomezují počet subjektů, na něž může konkrétní rozhodnutí dopadat; naopak u některých správních řízení, typicky vedených dle stavebního zákona, bývá okruh dotčených osob velmi široký (např. u liniových staveb).

Je tedy zřejmý rozdíl mezi obsahem správního rozhodnutí a opatření obecné povahy: zatímco u správního rozhodnutí je konkretizován jak subjekt, tak i věc sama, opatření obecné povahy se vyznačuje určitostí věci, která se jeho prostřednictvím řeší, nesměřuje však vůči určitým, tj. konkrétně označeným osobám. O uvedeném rozlišení není sporu jak v odborné literatuře (viz např. Vedral J., Správní řád, Komentář, Bova Polygon 2006) a byl vyložen rovněž Nejvyšším správním soudem (zejm. v citovaném rozsudku čj. 1 Ao 1/2005 – 98).

Navrhovatel ve svém hodnocení právní povahy aktu vydaného odpůrcem poukazoval na to, že na jeho základě byla budována cyklostezka. Jak soud zjistil, jednalo se o cyklostezku vedoucí z Jihlavy do rakouského Raabsu, v posuzovaném případě zahrnující etapu 0: úsek č. 4, 5, 6 a etapu 1, úsek 3 na pozemcích v katastrální území Chlum nad Jihlavou, Červená Lhota, Číhalín, Přibyslavice, Dolní Smrčné. Navrhovatel tím zřejmě chtěl poukázat na široký okruh osob, jichž se toto rozhodnutí dotkne.

Konkrétnost nebo naopak obecnost vymezení adresátů právního aktu nespočívá v počtu subjektů, na něž dopadá. Jak bylo uvedeno výše, opatření obecné povahy (stejně jako obecné právní normy) vymezuje okruh subjektů druhově jako množinu subjektů vymezenou určitými znaky. Obecnost je pak dána tehdy, jestliže subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny. Počet těchto prvků se může velmi různit.

Pro příklad lze uvést typické opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře: okruh osob, na něž toto opatření dopadá, bude určen jako množina vymezená určitými znaky, tj. všech osob, které by hodlaly ve vymezeném území provádět stavební činnost.

Správní rozhodnutí však dopadá na více či méně četný okruh osob (případně pouze na osobu jedinou), který není vymezen určitými „tmelícími“ znaky, ale který je přesně určen obsahem rozhodnutí, tedy dopadem na práva či povinnosti těchto osob (jejich založením, změnou, zrušením či deklarací).

Stavební povolení se často týká velkého množství subjektů. Ustanovení § 59 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, na který napadené rozhodnutí odkazovalo, označovalo za účastníky stavebního řízení: *„stavebníka, osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena, další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává“*.

Ve výroku napadeného aktu odpůrce rozhodl, že „na žádost stavebníka Statutárního města Jihlava, zastoupeného společností PRAGOPROJEKT, a. s., o vydání stavebního povolení na stavbu Cyklostezka Jihlava – Třebíč – Raabs, SO 102 Cyklostezky, Etapa 0 a 1, odpůrce jako speciální stavební úřad ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací dle § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, povoluje dle § 66 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, stavbu, kterou specifikoval názvem, délkou a pozemky, na nichž se má nacházet. Zároveň stanovil podmínky pro provedení stavby, rozhodnutí odůvodnil a uvedl poučení o tom, že

se účastníci řízení mohou odvolat do 15 dnů od doručení ke Krajskému úřadu kraje Vysočina.

Mimo jiné odpůrce uvedl, že předmětnou stavbu posoudil jako stavbu zvlášť rozsáhlou s velkým počtem účastníků řízení, „což odůvodňuje oznámení zahájení stavebního řízení formou veřejné vyhlášky“ dle § 144 správního řádu.

V rozdělovníku jsou uvedeny obecní úřady „pro vyvěšení a podání zprávy o datu vyvěšení a sejmutí“: obec Chlum, Červená Lhota, Číhalín, Přibyslavice, Brtnice a dále několik jmenovitě označených účastníků řízení (např. E.ON Česká republika, a. s., Jihomoravská plynárenská, a. s.).

Dle § 144 správního řádu je možno doručovat v řízeních s velkým počtem účastníků písemnosti veřejnou vyhláškou. Lze tak činit nejen u oznámení o zahájení řízení, jak uvedl navrhovatel, ale u všech písemností včetně těch, které mají být doručeny do vlastních rukou, tedy také rozhodnutí (§ 144 odst. 6 ve spojení s § 19 odst. 4 a § 72 správního řádu).

Ze všech uvedených skutečností vyplývá, že napadený akt odpůrce byl stavebním povolením vydaným ve správním řízení, jehož okruh účastníků byl určen specificky dle umístění navrhované stavby (tj. kromě stavebníka i vlastníky dotčených pozemků apod.). Z hlediska materiálního posouzení lze tedy jednoznačně uzavřít, že se o opatření obecné povahy nejednalo.

Pro posouzení podání je tedy podstatné, o jaký akt odpůrce šlo. Jak výše uvedeno, soud dospěl k závěru, že nešlo o opatření obecné povahy (z hlediska formálního ani materiálního). Konečně i sám navrhovatel si zřejmě není jist právní kvalifikací, neboť tvrdí, že šlo o opatření obecné povahy, aniž jakkoli toto tvrzení argumentačně podpořil; dále je označil na rozhodnutí „*sui generis*“, dále za paakt a nebránil se ani posouzení jako správního rozhodnutí, neboť proti němu podal odvolání (hodnocené odvolacím orgánem jako opožděné), a také správní žalobu opírající se o § 65 s. ř. s., a požadující zrušení rozhodnutí o odvolání dle § 78 odst. 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že rozhodnutí odpůrce nenaplňuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je přípustná soudní ochrana (§ 101a s. ř. s.).

Tím nejsou vzhledem k neexistenci předmětu tohoto specifického řízení splněny podmínky řízení, a proto soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na jejich náhradu.

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

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu