



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Petra Hlušíka a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zastoupená JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Sladkovského 601, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2013, č. j. 11674/DS/2013-2-Ma, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. K., II) J. Š.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2015, č. j. 30 A 53/2013 – 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013 Městský úřad Police nad Metují, odbor výstavby, zamítl žádost žalobkyně o odstranění dvou překážek – dvou železných kůlů, plotu a vysázených smrků, umístěných v místě odbočení na účelovou komunikaci na pozemku parc. č. 627/3 v k.ú. Bělý. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že správní orgán prvního

stupně rozhodoval jako silniční správní úřad a posoudil předmětnou komunikaci jako účelovou komunikaci veřejně přístupnou pro pěší a cyklisty. K odvolání žalobkyně žalovaný svým rozhodnutím ze dne 19. 6. 2013 podle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v celkem 23 bodech, a to v bodě 1) a 2) v části návětí a výroku, kde text „veřejně přístupné účelové komunikaci“ nahradil textem „cesta“; obdobně takto změnil text v odůvodnění.

[2] Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou. Namítala, že rozhodnutí žalovaného je překvapivé a nezákonné pro porušení zásady dvojinstančnosti, přičemž v rozporu s § 90 odst. 3 s. ř. bylo napadené rozhodnutí změněno v neprospěch žalobkyně. Rozhodnutí je dále nezákonné pro nesprávné právní posouzení skutkového stavu a také nepřezkoumatelné. Je postaveno na odlišném právním posouzení skutkového stavu oproti rozhodnutí orgánu prvního stupně. Žalovaný zvolil nevhodný procesní postup, neboť změnil pouze odůvodnění rozhodnutí prvostupňového orgánu a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně byla zkrácena na svých procesních právech, neboť nemohla reagovat na odlišné posouzení skutkového stavu.

[3] Krajský soud v Hradci Králové napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že žalovaný řešil odvolání žalobkyně nesprávným procesním postupem, rozhodnutí je vnitřně rozporné, nezákonné a nepřezkoumatelné. Žalovaný zastal zcela opačný názor oproti prvoinstančnímu orgánu a výrok materiálně nezměnil. Rozhodnutí je výsledkem nesprávného procesního postupu, neboť rozhodnutím o odvolání nelze změnit bez dalšího jen odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

II. Kasační stížnost

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dle stěžovatele nelze z jeho postupu dovodit, že se v průběhu správního řízení měnil názor stěžovatele na právní povahu a závaznost vyjádření Správy CHKO Broumovsko. V daném typu správního řízení bylo věcí správních orgánů, z jakých podkladů budou vycházet při respektování zásady materiální pravdy. Byly vedeny úvahou, že i kdyby shledaly existenci účelové komunikace v místě pevné překážky, byl by nutný pro užívání takové cesty motorovými vozidly souhlas Správy CHKO Broumovsko. Změna prvostupňového rozhodnutí byla za dané procesní situace možná ve smyslu § 90 odst. 1 s. ř.; bylo možné změnit jen odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatel je přesvědčen, že jestliže odvolací orgán materiálně nezmění výrok přezkoumávaného rozhodnutí, nemůže se takový postup negativně projevit v rovině práv žalobkyně. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že bylo nutné odvolání žalobkyně zamítnout v části, ve které ponechává rozhodnutí nedotčeno. Stěžovatel je přesvědčen, že shromážděné podklady umožňovaly posoudit právní povahu předmětné cesty.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná; za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); důvody uplatněné stěžovatelem soud podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Ze správního spisu vyplývá, že se stěžovatel v rámci odůvodnění svého rozhodnutí obsáhle vypořádal s námitkami odvolatelky; v této části rozhodnutí se také vyjádřil (byť nutno podotknout, že velmi nepřehledně), k právní povaze předmětné komunikace. Dle odůvodnění se nemůže jednat o místní komunikaci, neboť nejsou splněny zákonné podmínky a není pozemní komunikací ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“); není užívána na základě veřejnoprávního oprávnění. Je chybná úvaha orgánu prvního stupně, že se jedná o účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. K samotnému důvodu změny napadeného rozhodnutí se stěžovatel vyjadřuje pouze na str. 19 svého rozhodnutí, kde konstatuje, že dospěl k závěru, že „*předmětná cesta je užívána z jiného oprávnění, než se domnívá správní orgán prvního stupně*“ s tím, že cesta nenaplnila čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Změna rozhodnutí nepředstavuje negativní zásah do procesních práv žalobkyně stanovených v § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., neboť jí není ukládána povinnost.

[8] Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za nutné připomenout, že správní řád z roku 2004 obsahuje ve své Části první, hlavě II základní zásady, které jsou určující pro činnost správních orgánů. Konkrétně (mezi jiným) § 4 odst. 1 a § 8 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti, správní orgány jsou povinny koordinovat své postupy a spolupracovat v zájmu naplnění požadavků dobré správy. Uvedená ustanovení odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, publ. pod č. 1746/2009 Sb. NSS). Mezi tyto principy lze zařadit zejména *soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost*. Takto byly vymezeny principy dobré správy veřejným ochráncem práv na konferenci *Principy dobré správy* konané dne 22. 3. 2006 (viz *Principy dobré správy, Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Masarykova univerzita, Brno, 2006, ISBN 80-210-4001-7*); blíže také viz <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>. Za zásadní zdroj při vymezení těchto principů lze mj. považovat *Evropský kodex řádné správní praxe* schválený usnesením Evropského parlamentu ze dne 6. 9. 2001 (dostupný na <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>).

[9] Uvedené platí pro celou oblast veřejné správy, stěžovatele nevyjímaje. Bylo tedy na stěžovateli, aby ve svém postupu tyto principy ctíl a promítl je v předmětné věci. Individuální správní akt orgánu veřejné správy musí být jasný, určitý a srozumitelný a zejména pak přesvědčivý. Adresát tohoto aktu musí být odpovídajícím způsobem

seznámen se skutkovými a právními závěry správního orgánu v jeho věci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, č. j. 8 As 60/2009 - 73). Pokud rozhodnutí orgánu veřejné moci postrádá uvedené atributy, nemůže plnit svou funkci; mohou tak být založeny důvody pro jeho zrušení v rámci případného soudního přezkumu podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud touto optikou dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele nesplňuje požadavky, které jsou na něj kladeny; je nesrozumitelné a nepřesvědčivé. I přes jeho obsáhlost se stěžovatel k samotným důvodům, pro které změnil prvostupňové rozhodnutí, vyjadřuje v podstatě sporadicky, bez náležitého vysvětlení, z jakých důvodů odlišně právně posoudil předmětnou komunikaci oproti závěrům správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel nikterak srozumitelně nevysvětlil, jakými úvahami se řídil při závěru o nutnosti změnit přezkoumávané rozhodnutí, navíc za situace, kdy, jak stěžovatel sám uvádí, nedošlo k materiální změně výroku rozhodnutí. Pokud totiž stěžovatel dospěl při přezkumu ke zcela odlišnému právnímu posouzení stran povahy předmětné komunikace, ale zároveň uzavřel, že není důvod ke změně výroku rozhodnutí, neboť tento je věcně správný, nebyly splněny podmínky § 90 odst. 1 písm. c) věta za středníkem s. ř. Toto ustanovení sice umožňuje odvolacímu správnímu orgánu změnit část odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, avšak za podmínky, že je to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění. Takto může odvolací správní orgán postupovat za podmínky, že výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v souladu s právními předpisy i věcně správná, odůvodnění nicméně obsahuje určité rozpory, které ne zcela odpovídají obsahu výrokové části a nelze je odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise. Tento postup odvolacího správního orgánu však nesmí porušit zásadu dvojinstančnosti správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47).

[11] Stěžovatel svým postupem také porušil zákaz překvapivosti rozhodnutí. Právním podkladem zákazu překvapivosti rozhodování stěžovatele jsou samotné základní zásady správního řízení vyplývající z principu právního státu deklarovaného v čl. 1 Ústavy. Pojmu právního státu je imanentní, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (např. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, příp. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz), zákaz libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení a požadavek právní jistoty a předvídatelnosti jednání orgánů veřejné moci při aplikaci práva. Změna právního názoru ze strany stěžovatele totiž nemůže přijít pro účastníka řízení překvapivě tak, aby mu nebylo umožněno reagovat. Stěžovatel, pokud chtěl v rámci odvolacího řízení zaujmout zcela odlišný právní názor, měl žalobkyni (a dalším účastníkům řízení) umožnit se k tomuto vyjádřit, případně dát možnost navrhnout další důkazy, které by účastníkům řízení např. umožnily zaměřit dokazování právě ke specifickým skutkovým otázkám spojeným se zamýšlenou odlišnou právní kvalifikací (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 7 As 59/2008 - 85, publ. pod č. 2480/2012 Sb. NSS).

[12] Nahrazením části odůvodnění rozhodnutí prvostupňového orgánu došlo také k nepřípustné změně přezkoumávaného rozhodnutí v neprospěch žalobkyně, aniž by byly splněny výjimky stanovené v § 90 odst. 3 s. ř. Ačkoli podle závěrů správního orgánu

prvního stupně předmětná komunikace je účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, z čehož vyplývá veřejnoprávní povaha jejího užívání, podle závěrů stěžovatele *není* u předmětné komunikace dána povaha veřejného užívání; v důsledku stěžovatelova postupu by tak v podstatě byla vyloučena možnost věc projednat prvostupňovým orgánem jako silničním správním úřadem dle § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích; je namístě zdůraznit, že právě povaha pozemní komunikace zakládá pravomoc a působnost obcí coby silničních správních úřadů dle citovaného ustanovení.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nelze tedy přisvědčit kasačním námitkám stěžovatele, neboť krajský soud posoudil relevantní právní otázky správně a vyvodil z nich odpovídající závěry. Postupem stěžovatele došlo ze shora uvedených důvodů k narušení důvěry ve veřejnou správu a k prohloubení stavu právní nejistoty účastníků. Lze tak uzavřít, že rozhodnutí stěžovatele je nezákonné pro vady řízení a nepřezkoumatelné a bylo zcela namístě jej zrušit. Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[14] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný a jako takový nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyni, které by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení, jak vyplývá z obsahu spisu, nevznikly. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení soud o nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jim soud uložil; o takovou situaci se v dané věci nejedná.

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

V Brně dne 20. srpna 2015

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu