

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

žalobců: a) J. B.

bytem X

b) PhDr. M. J.

bytem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Jiřím Exnerem

sídlem Kořenského 15, Praha 5

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**

sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2021, č. j. 060015/2018/KUSK-DOP/Hir,

t a k t o :

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobcům se vrací zaplacený soudní poplatek za řízení o žalobě ve výši 6 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Krajského soudu v Praze ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

1. Žalobci 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.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o jejich odvolání podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) tak, že: „Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2020, č. j. 43 A 12/2018-107, se ruší rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, Odboru dopravy, ze dne 29. 11. 2017, č. j. 112166/2017/KUSK-DOP/Hir, a věc se postupuje v souladu s úpravou dle § 78 s. ř. s. k novému projednání a vydání rozhodnutí Městskému úřadu v Říčanech, Odboru správních agend a dopravy – oddělení dopravy, jako věcně příslušnému prvoinstančnímu orgánu dle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích.“

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

2. Žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím v této věci již pošesté. Řízení o určení, zda komunikace nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. L. je veřejně přístupnou účelovou komunikací, bylo zahájeno u Obecního úřadu L. podáním žalobců doručeným dne 26. 4. 2013. V podrobnostech k předchozímu průběhu řízení soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 22. 10. 2020, č. j. 43 A 12/2018-107, body 10 až 16. Citovaným rozsudkem soud zrušil (páté) rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2017 pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný zcela nečekaně a bez vysvětlení odklonil od svého závěru vysloveného ve svých předchozích rozhodnutích, podle kterého dotčená pozemní komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, přičemž k tomuto závěru vedl správní orgán I. stupně konstantně již od svého prvního zrušujícího rozhodnutí ze dne 11. 3. 2014.
3. V odůvodnění nyní napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že s odkazem na vázanost právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku č. j. 43 A 12/2018-107 vrací věc k projednání a vydání nového rozhodnutí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, a to s ohledem na upravený výkon státní správy s účinností od 31. 12. 2015 v § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Prvoinstanční orgán bude podle pokynu žalovaného povinen: (1) oznámit způsobem vyžadovaným procesní normou nové projednání věci se stanovením lhůty pro vyjádření a doplnění důkazů; (2) nařídit ústní projednání věci spojené s místním šetřením; (3) nařídit výslech svědků navrhovaných účastníky řízení; (4) řádně projednat a vyhodnotit podklady pro vydání rozhodnutí; (5) rozhodnout ve věci existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X a (6) zvážit postup podle § 51 odst. 3 správního řádu, budou-li pro něj splněny zákonné podmínky.

II. Obsah žaloby

4. Žalobci namítají, že napadeným rozhodnutím s ohledem na jeho výrok žalovaný „obživlému“ odvolání žalobců nevyhověl ani jej nezamítl a prvostupňové rozhodnutí nepotvrdil, nezměnil ani jej nezrušil. Namísto toho, aby uplatnil některý z postupů podle § 90 správního řádu, postoupil (nepravomocně rozhodnutou) věc k novému projednání Městskému úřadu Říčany. Učinil tak s odkazem na rozsudek č. j. 43 A 12/2018-107 a na procesní ustanovení soudního řádu správního s těžko pochopitelným výrokem.
5. Podle žalobců je napadené rozhodnutí nezákonné a pravděpodobně i nicotné, neboť (1) předchozí prvostupňové rozhodnutí vydané Obecním úřadem L. nebylo zrušeno soudem ani žalovaným, o odvolání žalobců tak nebylo věcně rozhodnuto, je zde tedy překážka věci rozhodnuté a Městský úřad Říčany nemá o čem jednat; (2) řízení zahájené přede dnem 31. 12. 2015 nemůže být delegováno Městskému úřadu Říčany podle aktuálně účinného § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, neboť takový postup je v rozporu s přechodnými ustanoveními zákona č. 268/2015 Sb.; a (3) správní orgán nemůže *per analogiam* rozhodovat podle soudního řádu správního.
6. S ohledem na výše uvedené se žalobci domnívají, že žalovaný o jejich odvolání dosud nerozhodl a napadené rozhodnutí je pouze procesní povahy. Nastalou situaci primárně považují za nečinnost a řeší ji u nadřízeného správního orgánu (Ministerstva dopravy) procesními prostředky podle § 80 a § 95 správního řádu. Domnívají se nicméně, že napadené rozhodnutí je natolik úplné a imperativní, že vůči třetím stranám a zejména vůči podřízeným správním orgánům je způsobilé vyvolat účinky rozhodnutí ve věci samé. Prostředky ochrany, které žalobcům dává správní řád, mají pouze charakter podnětu.

Jakkoli soudnímu přezkumu nepodléhají rozhodnutí, jimiž řízení pravomocně neskončilo, mají žalobci za to, že v daném procesním stadiu, kdy jim správní řád neumožňuje žádnou nárokovou obranu, jim nezbývá než se obrátit na správní soud. Žalovaný zasáhl přinejmenším do práva žalobců na řádné, rychlé a hospodárné projednání věci. Uplatnění soudního přezkumu proto nepovažují za nadbytečné, marnotratné či šikanózní. Navrhují proto, aby soud rozhodl, že napadené rozhodnutí je nicotné, nebo alternativně, aby napadené rozhodnutí zrušil.

7. Žalovaný se k žalobě nevyjádřil.

III. Posouzení žaloby soudem

8. Soud shledal, že žaloba je nepřipustná, protože napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.
9. Pojem „rozhodnutí“ pro účely přezkumu správními soudy definuje § 65 odst. 1 s. ř. s., podle kterého „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“ Pod pojmem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je tedy nutno chápat pouze takové úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti.
10. Podle ustálené judikatury rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, nezakládá, nemění ani závazně neurčuje práva a povinnosti účastníků řízení. Takové rozhodnutí není z povahy věci rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 4. 2021, č. j. 8 As 22/2021-63, ze dne 13. 8. 2020, č. j. 7 As 162/2020-20, ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 As 65/2019-36, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019-38, ze dne 25. 10. 2018, č. j. 1 As 319/2018-48, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015-49, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014-34, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219]. Rozhodnutím odvolacího orgánu, který zrušil rozhodnutí, jež dosud nenabylo právní moci, dochází pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností práva a povinnosti účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Jinými slovy, žalobou podle § 65 s. ř. s. lze brojit pouze proti takovému úkonu správního orgánu, který představuje zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, přičemž za tento zásah nelze považovat jakýkoliv zásah, ale jen zásah konečný.
11. Jedná se o odlišnou situaci od případů, v nichž správní soudy připustily za určitých okolností přezkoumatelnost rozhodnutí, kterým dozorčí orgán zruší nebo změní *pravomocné* správní rozhodnutí (viz rozsudek č. j. 8 As 22/2021-63, bod 19, odkazující na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS).

12. Pro úplnost soud podotýká, že také situace řešená rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS, se týkala specifického případu, který je odlišný od nyní posuzované věci. Rozšířený senát připustil, že žadatel o informace může ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout. Připustil tedy ve specifických případech možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bez nutnosti vyčerpat řádné opravné možnosti [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. V takové situaci se však nyní projednávaná věc nenachází, neboť nejde ani o věc svobodného přístupu k informacím a ani nebylo žalobou napadeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z rozsudku rozšířeného senátu je pro danou věc daleko podstatnější závěr, že rozšířený senát odmítl možnost podat žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu i v kontextu poskytování informací. Potvrdil tedy výše uvedený obecný výklad dopadající na věci v běžném režimu správního řádu: *„Obecně tedy platí, že rozhodnutí, kterým odvolací orgán zruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takové rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů. To platí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu ‚ping-pongu‘ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem. Ostatně správní soud ani není ve výrokovém potenciálu rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí vybaven k tomu, aby takovéto negativní situaci efektivně čelil“* (bod 27 citovaného rozsudku, viz též navazující rozsudky NSS č. j. 8 As 22/2021-63, bod 21, nebo č. j. 6 As 134/2019-38, bod 11).
13. Žalobci v nyní posuzované věci podali žalobu ve chvíli, kdy se věc nacházela ve fázi řízení před správním orgánem prvního stupně. Napadeným rozhodnutím žalovaného nebylo správní řízení jako celek ukončeno, a to bez ohledu na konkrétní důvody zrušovacího rozhodnutí žalovaného a na pochyby o jeho zákonnosti či věcné správnosti. Napadené rozhodnutí žalovaného není za této situace fakticky způsobilé zasáhnout do právní sféry žalobců, neboť není způsobilé zakládat, měnit, rušit či závazně určovat jejich subjektivní veřejná práva a povinnosti. O těchto právech a povinnostech bude závazně rozhodnuto až v konečném rozhodnutí ve věci. Poté, kdy bude ve věci existovat konečné rozhodnutí (ve smyslu § 65 s. ř. s.) o určení, zda na dotčeném pozemku existuje veřejně přístupná účelová komunikace, budou proti němu mít žalobci k dispozici možnost obrany cestou žaloby ve správním soudnictví.
14. Soud nepřehlédl, že výrok napadeného rozhodnutí (viz výše bod 1) není zcela srozumitelný. Lze z něj nicméně dovodit, že žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (což je výslovně uvedeno ve výrokové části rozhodnutí). Podle tohoto ustanovení platí, že *„[j]estliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání“* (zdůraznění doplněno).
15. Byť žalovaný opomněl ve výroku uvést, že ruší prvostupňové rozhodnutí (rozhodnutí Obecního úřadu L. ze dne 29. 6. 2017, č. j. 195/16/17-1), a pouze vrátil (resp. slovy uvedenými ve výroku „postoupil“) věc správnímu orgánu prvního stupně, je zřejmé, že postupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Tato skutečnost je zřejmá rovněž i

z odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný uložil správnímu orgánu prvního stupně pokyny k doplnění dokazování a vydání nového rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného tedy není konečné, ale naopak předpokládá, že řízení bude dál pokračovat před správním orgánem prvního stupně. Přestože výrok neobsahuje všechny náležitosti, které by měl výrok rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu obsahovat, je třeba na něj vztáhnout závěry výše citované judikatury, podle níž nelze žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. napadnout rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým není správní řízení ukončeno.

16. S ohledem na skutečnost, že se řízení stále nachází ve sféře rozhodování veřejné správy, nemůže zmíněnou vadu výroku odstranit soud zrušením napadeného rozhodnutí. Příslušný orgán by měl však zvážit postup podle § 94 správního řádu, podle kterého „[v] přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.“
17. V rámci případného přezkumného řízení by měl příslušný orgán také náležitě zvážit otázku věcné a místní příslušnosti správního orgánu prvního stupně a s ohledem na datum zahájení řízení (26. 4. 2013) by se měl vypořádat s aplikací přechodných ustanovení k zákonu č. 268/2015 Sb., který novelizoval § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích.
18. K obsahu výroku napadeného rozhodnutí soud dále doplňuje, že zcela nadbytečně a matoucím způsobem žalovaný odkázal na zrušení svého předchozího rozhodnutí krajským soudem a na § 78 s. ř. s. Žalovaný chtěl patrně zdůraznit svou vázanost přechodným zrušujícím rozsudkem, taková informace však má své místo v odůvodnění, nikoliv ve výroku rozhodnutí o odvolání.
19. Soud shrnuje, že napadené rozhodnutí, byť obsahuje určité vady výroku, je rozhodnutím odvolacího orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, které není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový úkon je podle § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen. Domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle soudního řádu správního vyloučeno, je žaloba nepřipustná podle § 68 písm. e) s. ř. s.
20. Soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.
21. Uvedený závěr platí i pro námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí. Nicotnost rozhodnutí je závěr až meritorního přezkumu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí může vyslovit pouze v případě, že žaloba sama je přípustná (viz výše zmiňované rozsudky č. j. 1 As 23/2015-49, bod 25, a č. j. 10 As 33/2014-34, bod 14, nebo rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004-53, č. 619/2005 Sb. NSS).
22. Soud doplňuje, že svým rozhodnutím žalobcům soudní ochranu jejich veřejných subjektivních práv neodepřel, ale pouze shledal, že za současné situace by taková soudní ochrana byla předčasná (k tomu srov. princip subsidiarity soudní ochrany veřejných subjektivních práv při výkonu veřejné správy obecně vyjádřený v § 5 s. ř. s.).
23. Závěrem soud dodává, že se žalobci lze souhlasit v tom, že správní orgány v předmětném řízení trvajícím od roku 2013 nepostupují v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení a že takový stav je nežádoucí. Tato skutečnost však nemůže být důvodem pro

připuštění žaloby k věcnému projednání, je-li napadeno rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu zákonem vyloučeno. Pokud mají žalobci za to, že správní orgány svým postupem neúměrně prodlužují řízení nebo nerozhodují v zákonem stanovených lhůtách, proti takovému postupu je nutné se bránit žádostí o vydání opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem, což ostatně žalobci již podle žalobního tvrzení učinili.

24. Byť žalobci v žalobě uvedli, že nastalou situaci považují primárně za nečinnost s tím, že žalovaný podle jejich názoru o jejich odvolání dosud nerozhodl, soud nepřistoupil k výzvě k případné úpravě petitu (tak aby odpovídal žalobě na ochranu proti nečinnosti), neboť z obsahu žaloby plyne, že o podnětu na ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu nebylo před podáním žaloby rozhodnuto (žalobci uvádějí, že věc v současné době řeší Ministerstvo dopravy a že v případě, že dosáhnou svými podněty nápravy, budou o tom soud informovat), taková žaloba by musela být odmítnuta pro nevyčerpání jiných prostředků ochrany. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bodu 35, není nutno vyzývat žalobce k úpravě žaloby, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky).

IV. Závěr a náklady řízení

25. S ohledem na výše uvedené soud žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 odst. a) a § 68 písm. e) téhož zákona.
26. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
27. Podle § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soud vrátí zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení odmítnut. Zaplacený poplatek ve výši 6 000 Kč (2x 3 000 Kč) bude žalobcům vyplacen z účtu soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a zákona o soudních poplatcích).

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 23. července 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu