

USNESENÍ

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Martiny Vernerové a JUDr. Jiřího Derfla ve věci

žalobce: **M. B.**, narozen X,
bytem X,
zastoupen JUDr. Jiřím Rouskem, advokátem,
sídlem Dubska 390/4, 415 01 Teplice,

proti

žalovaným: **1) Magistrát města Teplice,**
sídlem náměstí Svobody 2/2, 415 95 Teplice,
2) Obec Kladruby,
sídlem Kladruby 29, 415 01 Teplice,

o žalobě na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobci se vrací zaplacené soudní poplatky v celkové částce 3 000 Kč, která bude žalobci vyplacena z účtu Krajského soudu v Ústí nad Labem do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**

Odůvodnění:

1. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou u zdejšího soudu dne 10. 3. 2023 se žalobce domáhal, aby soud určil, že:
 - I. zahájení a vedení řízení Magistrátem města Teplice [žalovaný 1), dále i jen „magistrát“] o návrhu opatření obecné povahy pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T na základě návrhu obce Kladruby ze dne 31. 3. 2021 pojmenovaného „Podnět obce Kladruby ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“, který byl magistrátu doručen dne 6. 4. 2021, je nezákonným zásahem, a magistrátu zakázal v řízení pokračovat,
 - II. nedoručení veřejné vyhlášky – oznámení o návrhu opatření obecné povahy ze strany magistrátu ve věci vedené pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T bylo nezákonným zásahem,
 - III. nedoručení veřejné vyhlášky – oznámení o návrhu opatření obecné povahy ze strany

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

obce Kladruby [žalovaný 2] ve věci vedené magistrátem pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T bylo nezákonným zásahem,

- IV. jednání obce Kladruby vůči magistrátu v podobě zaslání podnětu obce Kladruby ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, který byl magistrátu doručen dne 6. 4. 2021, bylo nezákonným zásahem,
 - V. jednání obce Kladruby vůči magistrátu, které se projevuje tím, že obec Kladruby trvá na projednání podnětu obce Kladruby ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích a vydání opatření obecné povahy spočívajícího ve změně dopravního značení (doplňková tabulka „mimo dopravní obsluhy“ nahrazena „tranzit“), je nezákonným zásahem, a obci zakázal v tomto jednání pokračovat.
2. Žalobce dále požadoval, aby soud vydal předběžné opatření, kterým by:
 - I. magistrátu do pravomocného skončení řízení o podané žalobě (myšleno vždy tohoto řízení) zakázal jakkoliv pokračovat a jednat v řízení vedeném pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T,
 - II. magistrátu do pravomocného skončení řízení o podané žalobě přikázal z úřední desky (včetně úřední desky s dálkovým přístupem) sejmout listinu „Oznámení o návrhu opatření obecné povahy a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek – na úseku silnice č. III/25328, k. ú. Kladruby u Teplic, p. p. č. 570/2, k. ú. Nová Ves u Teplic“, kterou zde vyvěsil dne 22. 2. 2023,
 - III. obci Kladruby do pravomocného skončení řízení o podané žalobě přikázal z úřední desky (včetně úřední desky s dálkovým přístupem) sejmout listinu „Veřejná vyhláška - oznámení o návrhu opatření obecné povahy a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek ke "Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích" na úseku silnice č. III/25328, k. ú. Kladruby u Teplic, p. p. č. 570/2, k. ú. Nová Ves u Teplic; opatření z důvodu zamezení průjezdu nákladních vozidel nad 3,5 t obcí a povolení vjezdu vozidlům sídlících obchodních firem“, kterou zde vyvěsila dne 23. 2. 2023.
 3. Žalobce konečně požadoval také, aby soud žalovaným uložil povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.
 4. Žalobce v žalobě uvedl, že je vlastníkem nemovitosti na adrese X, která přímo sousedí se silnicí č. III/25328. Ve věci podle něj jde o zdejšímu soudu známou věc – změnu dopravního značení v obci Kladruby „zákaz vjezdu nákladních vozidel nad 3,5 t“, konkrétně o změnu dodatkové značky z „mimo dopravní obsluhu“ na „tranzit“. První řízení o návrhu změny dopravního značení vedené magistrátem pod sp. zn. MgMT/029630/2020 OD/Hum/DZ-T dosud není skončeno, neboť poté, kdy zdejší soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2020, č. j. 40 A 8/2020-204, zrušil opatření obecné povahy vydané magistrátem, v řízení nebylo jakkoli rozhodnuto a toto řízení stále běží. Tato skutečnost podle žalobce zakládá překážku litispendence ve vztahu k (v pořadí třetímu, nyní napadanému) řízení o návrhu opatření obecné povahy vedenému magistrátem pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T na základě návrhu obce Kladruby ze dne 31. 3. 2021 pojmenovaného „Podnět obce Kladruby ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“, který byl magistrátu doručen dne 6. 4. 2021. Třetí řízení o návrhu opatření obecné povahy podle žalobce nelze než zastavit, přičemž jako nezákonný zásah chápe již samotné vedení tohoto řízení.
 5. O návrhu obce Kladruby ze dne 31. 3. 2021 navíc magistrát již v mezidobí i přes neskončené řízení o návrhu opatření obecné povahy ve snaze stanovit totožné dopravní označení vedl (v pořadí druhé) řízení. To skončilo vydáním usnesení dne 7. 10. 2022, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

č. j. MgMT/113383/2022 OD/Hum/Usnesení, o nevydání opatření obecné povahy dle návrhu ze dne 11. května 2022. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 10. 2022 a podle žalobce zakládá překážku věci rozhodnuté ve vztahu ke třetímu řízení o návrhu opatření obecné povahy vedenému magistrátem pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T. Proti usnesení ze dne 7. 10. 2022, č. j. MgMT/113383/2022 OD/Hum/Usnesení, se žalobce brání v řízení vedeném zdejším soudem pod sp. zn. 142 A 1/2023.

6. Vedení má navíc podle žalobce stále být i řízení, které vede Krajský úřad Ústeckého kraje jakožto silniční orgán ve věci č. j. KUUK/019827/2020/3 v téže věci na základě totožného návrhu obce Kladruby jako v případě prvního řízení.
7. Žalobce namítá, že přesto magistrát na úřední desce dne 22. 2. 2023 zveřejnil veřejnou vyhlášku – oznámení o návrhu opatření obecné povahy ve věci vedené pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T. Žalobce za nezákonný zásah považuje rovněž to, že žalobci ani jiným dotčeným osobám nebylo ani jedním ze žalovaných doručeno oznámení o návrhu opatření obecné povahy přinejmenším vhozením do schránky. Jde totiž o občany obce Kladruby, přičemž žalovaným je z předchozích řízení známo, že navrhovaná změna dopravního značení je způsobila zasáhnout do práv žalobce (a dalších dotčených osob).
8. Za nezákonný zásah žalobce považuje i jednání obce Kladruby, která přes závazný právní názor zdejšího soudu setrvává na svém návrhu dopravního značení a v návrhu na změnu dopravního značení se dopouští lži a fabulací a jedná v neprospěch obyvatel obce. Jakkoli žalobce připouští, že řízení o vydání opatření obecné povahy se zahajuje z moci úřední, a návrh obce Kladruby tak je podnětem k zahájení řízení, i takové jednání je podle něj způsobilé nezákonně zasáhnout do práv žalobce. Žalobce dále poukázal na judikaturu ve věci zásahových žalob v rámci zahájení a provádění daňové kontroly s tím, že vedení třetího řízení o návrhu na vydání opatření obecné povahy je vůči žalobci šikanózní, s ohledem na překážky řízení je vedené zjevně protiprávně a návrh obce Kladruby je navíc vyřizován přednostně před dodnes neprojednaným návrhem společnosti žalobce MRD GmbH., ID: DE303660125, sídlem sídlem Poritzer Strasse 69, 044 25 Taucha, Spolková republika Německo, ze dne 25. 6. 2020.
9. Podle § 82 s. ř. s. se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
10. Soud se v první řadě musí zabývat tím, zda je podaná žaloba na ochranu před nezákonnými zásahy přípustná. Podle § 85 s. ř. s. platí, že žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
11. Soud shledal, že podaná žaloba na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných přípustná není, přičemž vycházel v první řadě z dále uvedených závěrů, které Nejvyšší správní soud v minulosti přijal ohledně vztahu mezi žalobou na ochranu před nezákonným zásahem a žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Dle názoru zdejšího soudu je třeba obdobně nahlížet na vztah mezi žalobou na ochranu před nezákonným zásahem a návrhem

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podle § 101a s. ř. s., a níže uvedené judikatorní závěry proto obdobně vztáhnout na nyní projednávanou věc.

12. Zásahová žaloba je žalobou akcesorickou k žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., a proto nemá sloužit k prostému negování probíhajícího správního řízení. To plně platí též pro tzv. čistě deklaratorní zásahovou žalobu. U této deklaratorní žaloby platí ve shodě s § 85 s. ř. s., že domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (čistě deklaratorní žaloba), nemělo by trvání na vyčerpání správních prostředků ochrany či nápravy žádný smysl. To soudní řád správní zohledňuje v § 85 s. ř. s. ve větě za středníkem. Rozhodně však neplatí, že by čistě deklaratorní žaloba ztrácela svou subsidiární povahu vůči žalobě proti rozhodnutí či žalobě nečinnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, bod 49, publ. pod č. 3686/2018 Sb. NSS), nebo vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS).
13. Vztahem žaloby podle § 65 s. ř. s. a žaloby podle § 82 s. ř. s. se zabýval Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS. V něm mimo jiné uvedl, že primát má žaloba podle § 65 s. ř. s.; možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.
14. Na uvedený rozsudek Nejvyšší správní soud navázal v řadě svých rozhodnutí. Např. i podle rozsudku ze dne 18. 1. 2012, č. j. 1 Aps 4/2011-80, tak je žaloba podle § 82 s. ř. s. subsidiárním prostředkem ochrany před činností veřejné správy. Jestliže proti konkrétnímu aktu veřejné správy existuje jiný prostředek nápravy, nepřichází taková žaloba v úvahu. Jedním z těchto prostředků je nepochybně žaloba podle § 65 s. ř. s. Institut žaloby proti nezákonnému zásahu přitom nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější, a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí; sekundární možnost podání úspěšné žaloby podle § 82 s. ř. s. nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba podle § 65 s. ř. s. nepřipadá v úvahu.
15. Dále lze odkázat také na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se možností posouzení zahájení správního řízení jako tvrzeného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. zabývala. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 As 220/2016-204, shrnul, že *„již v rozsudku ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63, bod 23, konstatoval, že samotné zahájení správního řízení nemá vůči jeho účastníku přímý donucující charakter, nejde ani o přímý a bezprostřední zásah do svobodné sféry jednotlivce, a proto se pojmově nemůže jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Pokud zahájení správního řízení nemá donucující povahu, byť by (snad) byl tento úkon učiněn v rozporu se zákonem, může se jednat pouze o vadu správního řízení, proti níž lze uplatnit výtku v řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí ve věci samé, event. posléze v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. [...]*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Pomocí zásahové žaloby zpravidla nelze docílit „předstižného“ posouzení takových jednotlivých procesních úkonů správního orgánu, jejichž zákonnost má mít význam při posuzování konečného rozhodnutí. Zásahová žaloba není alternativou žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Žalobce nemůže zásahovou žalobu libovolně použít vedle žaloby proti rozhodnutí, aby znásobil své šance na úspěch ve věci samé. Zásahová žaloba je doplňkem žaloby proti rozhodnutí. Je jakousi „záchrannou sítí“ pro situace, v nichž si nelze vystačit s žalobou proti rozhodnutí, protože akt veřejné správy není možno jako rozhodnutí identifikovat pro absenci některého z jeho znaků (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, věc Olomoucký kraj, body 19 až 21; či rozsudek ze dne 23. 11. 2017, čj. 9 As 238/2017-89, věc CHAPS).“

16. Ani prosté vedení samotného správního řízení a dílčí nezákonnosti, které se v něm dějí, nelze považovat za zásah. Opačný výklad pojmu „zásah“ by teoreticky umožnil „rozkouškovat“ správní či jiné veřejnoprávní řízení v nekonečnou řadu individuálních zásahů, které by bylo možné v jeho průběhu napadat nespočtem žalob. Takovéto chápání by umožnilo účastníku správního řízení probíhající správní řízení zablokovat. Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proto nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bod 42).
17. Zahájení a vedení řízení o návrhu opatření obecné povahy magistrátem pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T a případné dílčí nezákonnosti, které se v něm dějí (žalobce konkrétně namítal pochybení při doručování oznámení o zahájení řízení), s ohledem na právě uvedené nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a žalobu proti těmto zásahům je třeba z tohoto důvodu jako nepřípustnou odmítnout. Soud se proto nezabýval ani tím, zda zahájení a vedení nyní napadeného řízení o návrhu opatření obecné povahy vedeného magistrátem pod sp. zn. MgMT/023989/2023 OD/Hum/DZ-T brání namítaná překážka věci zahájené či rozhodnuté, neboť takováto úvaha by byla s ohledem na shledanou nepřípustnost žaloby nadbytečná.
18. Žalobcem nastíněnou paralelu se zahájením a prováděním daňové kontroly soud pro danou věc neshledal příležitou, neboť na rozdíl od ní v řízení o návrhu opatření obecné povahy zákon dotčenou osobu „nenutí k účasti“, neukládá jí povinnosti a ani ji nijak nepřiměřeně nezatěžuje.
19. Jestliže za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. nelze považovat zahájení a vedení řízení o návrhu opatření obecné povahy, tím spíše jím nemůže být pouhý podnět ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, který podle žalobce podala obec Kladruby, resp. setrvání na tomto podnětu.
20. Soud žalobu na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných vyhodnotil jako nepřípustnou, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. odmítl. Současně soud v souladu s § 60 odst. 3 věta první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
21. Podle § 38 odst. 3 s. ř. s. věty první soud o návrhu na předběžné opatření rozhodne bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Jelikož soud ve lhůtě 30 dnů od podání žalobu odmítl, o návrhu na předběžné opatření nerozhodoval.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

22. Jelikož řízení skončilo odmítnutím žaloby před prvním jednáním, soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) rozhodl rovněž o vrácení žalobcem zaplacených soudních poplatků za podání žaloby a návrhu na nařízení předběžného opatření v celkové částce 3 000 Kč. Tato částka bude žalobci vrácena z účtu krajského soudu ve lhůtě stanovené v § 10a odst. 1 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, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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.

Ústí nad Labem 20. března 2023

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus, v. r.
předseda senátu