

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **B. O.,** zast. Mgr. Kristinou Olivovou, advokátkou, se sídlem Jiřího z Poděbrad 1212, Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015, č. j. KUZL – 26808/2015, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) A. O., II) R. O., III) V. O., a IV) obec Mistřice, se sídlem Mistřice 9, Bílovice, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 5. 2017, č. j. 62 A 161/2015 – 177,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 5. 2017, č. j. 62 A 161/2015 - 177, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Krajský soud shora označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2015, č. j. KUZL-26808/2015, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Mistřice (dále jen „obecní úřad"), který rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015, č. j. 5/2015, podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, rozhodl, že *„na pozemcích parc.č. X, X, X, X, 218/3, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X v k.ú. M. existuje veřejně přístupná účelová komunikace"* podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Zároveň krajský soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud přisvědčil žalobní námitce, že nebyly splněny podmínky řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu, neboť žádost o určení právního vztahu neobsahovala všechny náležitostí podání ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu.

Krajský soud shledal, že návrh k zahájení řízení není vlastnoručně podepsán žádnou osobou. Údajní žadatelé přitom nejsou v žádosti ani jmenovitě označeni; je zde toliko uvedeno „*... občané Mistřic ... V Mistřicích 10.11.2014*“. K žádosti jsou připojeny přílohy, a to konkrétně dokumenty nazvané „Příloha č. 1 - Seznam dotčených pozemků“ a „Příloha č. 2 – Schématická situace“. Součástí přílohy č. 1 je jmenný seznam vlastníků konkrétně vymezených pozemků v obci Mistřice (označených jménem, příjmením a adresou) opatřený podpisy a daty 23. 11. 2014, případně 24. 11. 2014. Nelze s jistotou posoudit, zda se uvedené osoby svým podpisem připojily k žádosti (vyslovily s ní souhlas) či pouze deklarovaly vlastnictví k nemovitým věcem. I za situace, kdy by na osoby uvedené v příloze č. 1 bylo nahlíženo jako na žadatele, zcela absentuje řádná identifikace těchto osob prostřednictvím uvedení jejich data narození. Nelze tak vyloučit záměnu účastníků řízení v situaci, kdy na stejné adrese žije více osob stejného jména a příjmení (např. rodič a dítě).

[3] S ohledem na výše uvedené dospěl krajský soud k závěru, že podaná žádost nesplňovala formální náležitosti podání ve smyslu správního řádu. Nebyly tak řádně splněny podmínky pro vedení řízení dle § 142 odst. 1 správního řádu. Povinností obecního úřadu v daném případě bylo pomoci žadatelům odstranit vady podání, případně je vyzvat k jejich odstranění a za tím účelem stanovit lhůtu. To však neučinil. Na právě uvedeném nic nemění ani to, že vlastníci dotčených pozemků byli účastníky správního řízení bez ohledu na to, zda byli žadateli či nikoli. V řízení o žádosti je totiž vždy třeba postavit najisto, kdo žádost podává.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel namítá, že žadatelé v žádosti ze dne 10. 11. 2014 byli identifikováni jménem, příjmením, bydlištěm a svým podpisem. Žadatelé rovněž uvedli, že posuzovanou komunikaci na shora uvedených pozemcích, využívají z nutné komunikační potřeby, a to k přístupu ke svým pozemkům. Žádost tak prvoinstanční správní orgán vyhodnotil jako dostatečnou pro zahájení správního řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu.

[5] Krajský soud žalovanému vytknul, že žadatelé nebyli řádně identifikováni uvedením data narození, a hrozila tak možná záměna žadatelů s jinými osobami. Žalovaný s tímto názorem krajského soudu nesouhlasí. V řízení bylo nařízeno ústní jednání spojené s místním šetřením, kde se žadatelé řádně dostavili, a v průběhu celého prvoinstančního správního řízení nebylo žadateli namítáno, že by mohlo dojít k záměně žadatelů s jinou osobou. Žadatelé rovněž řádně přebírali písemnosti zasílané do vlastních rukou, včetně písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného. V průběhu celého správního řízení tak žadatelé nebyli nikterak zkráceni na svých procesních právech, ani nedošlo k jejich záměně s jinou osobou.

[6] Stěžovatel připouští, že z § 37 odst. 2 správního řádu vyplývá, že fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti však stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2015, č. j. 7 Azs 166/2015 - 48, kde zdejší soud shledal, že smyslem identifikace účastníka řízení je předejít záměně

s jinou osobou a nedodržení všech náležitostí neznamená automaticky nezákonnost správního rozhodnutí. Stěžovatel se domnívá, že uvedený rozsudek je možno vztáhnout i na posuzovaný případ, kdy v předmětném správním řízení reálně nehrozila záměna žadatele, či účastníka řízení s jinou osobou. Stěžovatel se tak domnívá, že neuvedení data narození u žadatelů v žádosti, doručené k rukám obecního úřadu dne 25. 11. 2014, nebylo takovou procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[7] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že žalovaný účelově obhajuje své vadné úřední postupy. Pokud by měl zápis na příloze znamenat souhlas s podáním žádosti, pak žalobkyně uvádí, že v příloze je uvedena i parcela č. X v jejím vlastnictví, u které je uvedeno její jméno. Zcela prokazatelně toto nebylo sepsáno ani podepsáno žalobkyní, která toho času byla ve věku 4 let ani jejími zákonnými zástupci.

[8] Osoby zúčastněné na řízení I) až IV) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Pro posouzení věci je rozhodná otázka, zda vady návrhu na zahájení správního řízení v posuzovaném případě mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[12] Předmětem návrhu ze dne 10. 11. 2014, na základě kterého zahájil obecní úřad správní řízení, bylo určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. Podle tohoto ustanovení „*Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo*."

[13] Jedná se tedy o řízení o žádosti. Podle § 45 odst. 1 správního řádu „*Žádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky*." Podle odst. 2 „*Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*"

[14] Podle § 37 odst. 2 správního řádu: „*Z podání musí být patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání*

souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnická osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí."

[15] V posuzovaném případě bylo řízení před obecním úřadem zahájeno na základě žádosti ze dne 10. 11. 2014 označené jako „*Žádost o určení právního vztahu na účelovou komunikaci na pozemcích (viz příloha č. 1) v k. ú. M.*". V žádosti se uvádí, že žadatelé žádají příslušný správní úřad o určení právního vztahu, zda se na uvedených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žádost odůvodňují tím, že jako uživatelé této pozemní komunikace mají důvodné obavy z případného uzavření této komunikace ze strany vlastníka pozemku č. X (tj. žalobkyně). Žadatelé jsou v žádosti označeni jako „občané Mistřic". Jako přílohy jsou v žádosti označeny „Příloha č. 1 – seznam dotčených pozemků" a „Příloha č. 2 – schematická situace".

[16] Příloha č. 1 – seznam dotčených pozemků u každého dotčeného pozemku uvádí jméno, příjmení a adresu (neuvedeno zda trvalého či faktického bydliště) vlastníka. U každého vlastníka je také místo pro podpis a den podpisu, které nejsou vyplněny u vlastníků: Mgr. O. J. (pozemky č. X, X), D. M. a V. J. (pozemek č. X), K. M. a K. Z. (pozemek č. X). V případě ostatních vlastníků je podpis a datum vyplněn. Na listině je dále ručně dopsán pozemek č. X, u něhož je rovněž ručně napsáno jméno, příjmení a bydliště žalobkyně.

[17] Příloha č. 2 obsahuje leteckou mapu dotčené oblasti s vyznačenými hranicemi a čísly pozemků, na které je vyznačena trasa účelové komunikace, jejíž určení bylo předmětem řízení.

[18] V rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, Nejvyšší správní soud shledal, že: „*adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musejí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení.*"

[19] Podle Závěru č. 50 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006: „*V případě, že podání trpí jinými vadami ve smyslu § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podatel je ani na výzvu správního orgánu neodstranil, správní orgán, jestliže vada je nepodstatná a spočívá například v neúplnosti náležitostí (je např. uvedeno*

pouze příjmení podatele a chybí jeho jméno) nebo v nepřesnosti (je nesprávně označen správní orgán, jemuž je podání určeno), by měl takový nedostatek "pardonovat" a podáním se zabývat. Naproti tomu takové vady, jako je neurčitost návrhu představují takovou překážku, že se podáním správní orgán nemůže zabývat (některé typy podání předpokládají odchylný procesní režim - např. odvolání či žádost)."

[20] V posuzovaném případě návrh ze dne 10. 11. 2014 v souvislosti s přílohou č. 1 zjevně vymezuje okruh navrhovatelů, kterými jsou vlastníci dotčených pozemků, kteří k listině připojili svůj podpis, a zřetelně se tak ztotožnili s obsahem žádosti. Nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že není zřejmé, zda se vlastníci svým podpisem k žádosti připojili, či jen deklarovali vlastnictví k dotčeným pozemkům. Seznam vlastníků opatřených podpisy je přílohou žádosti (označení přílohy v žádosti se shoduje s jejím nadpisem) a samotné deklarování vlastnictví k dotčeným pozemkům by v této souvislosti postrádalo smysl. Naopak je zřejmé, že vlastníci tímto fakticky projevili vůli podat předmětnou žádost. To lze dovodit také z odůvodnění předmětné žádosti, kterým je obava dotčených (podepsaných) vlastníků z toho, že žalobkyně bude zamezovat využívání účelové komunikace, která se nachází mj. na jejích pozemcích.

[21] Za vadu podání lze považovat skutečnost, že žadatelé v něm nejsou označeni také datem narození. Obecní úřad měl tedy správně žadatele vyzvat k doplnění této náležitosti podle § 37 odst. 3 správního řádu. Skutečnost, že tak neučinil, však nepředstavuje vadu řízení, která by měla v posuzovaném případě za následek nezákonnost rozhodnutí obecního úřadu. Z hlediska § 37 odst. 2 správního řádu musí být z podání především zřejmé, kdo je činí, které věci se týká, a co navrhuje. Postup k odstraňování vad podání nemá být samoúčelný (pouze získání formálně bezvadného podání), ale má sloužit k ujasnění podstatných náležitostí podání v situaci, kdy nejsou z tohoto podání zřejmé a jejich absence neumožňuje podání projednat.

[22] K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 7 Azs 166/2015 - 48, ve vztahu k náležitostem správního rozhodnutí: „*smyslem citovaných ustanovení je dostatečná identifikace účastníka řízení, tak aby nemohlo dojít k jeho záměně s jinou osobou. Nejedná se tedy o samoúčelná pravidla, jejichž nedodržení by automaticky znamenalo nezákonnost správního rozhodnutí. Neuvedení některého z vyjmenovaných identifikačních údajů může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí pouze v případě, že reálně hrozí záměna účastníka řízení s jinou osobou*." Pokud tedy správní orgán projedná návrh (žádost), který neobsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti, nejedná se o vadu řízení, která by sama o sobě automaticky vedla k nezákonnosti rozhodnutí vydaného v tomto řízení.

[23] V posuzovaném případě o totožnosti navrhovatelů a dalších účastníků řízení nevyvstala žádná pochybnost. Nevyšlo najevo, že by návrh byl podán někým, kdo jej neměl právo podat, nedošlo k žádné záměně účastníků, ani nebylo jednáno s někým, kdo by účastníkem řízení být neměl, nebo naopak. Určité nedostatky žádosti ze dne 10. 11. 2014 také nijak nezasáhly do práv žalobkyně, která v tomto směru ani neuváděla, jakým konkrétním způsobem by ji neuvedení data narození žadatelů poškodilo. I pokud by u některých žadatelů skutečně existovaly osoby se shodným jménem a příjmením a

bydlištěm (jak spekulativně a nekonkrétně uvádí žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti) již ze žádosti bylo jednoznačně zřejmé, kdo ji činí – tj. vlastníci vždy konkrétně uvedeného pozemku, což vylučovalo záměnu za jinou osobu. Zrušení rozhodnutí žalovaného pouze pro tyto vady proto Nejvyšší správní soud považuje za přehnaně formalistické a rozporné se zásadou procesní ekonomie a účelem dotčených ustanovení správního řádu.

[24] Rozhodnutí stěžovatele nelze v tomto ohledu ani označit za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť stěžovatel se řádně zabýval námitkou žalobkyně uplatněnou v odvolání, v níž právě napadla vady žádosti spočívající v neoznačení žadatelů, resp. neuvedení jejich data narození. S touto námitkou se stěžovatel vypořádal na str. 10 a 11 svého rozhodnutí, kde jasně uvedl, že žadateli jsou osoby uvedené a podepsané v příloze č. 1 žádosti ze dne 10. 11. 2014, a pokud u těchto osob nebylo uvedeno datum narození, nezpůsobuje to nezákonnost rozhodnutí obecního úřadu, neboť o totožnosti žadatelů nevznikla žádná pochybnost ani při zahájení řízení ani v jeho průběhu, kdy bylo žadatelům bez problémů doručováno.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, ve kterém bude krajský soud vázán vysloveným právním názorem podle § 110 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení se krajský soud bude zabývat dalšími uplatněnými žalobními body, zejména napadajícími meritorní závěr správních orgánů o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích žalobkyně.

[26] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. srpna 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu