



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Statutární město Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zastoupený JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2014, č. j. 84/2014-130-SPR/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2015, č. j. 5A 207/2014 - 25,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Drážní úřad rozhodnutím dle § 10 odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách žalobci nařídil odstranit sedmnáct stromů ohrožujících dráhu. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím rozhodnutí drážního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento postup odůvodnil tím, že Drážní úřad procesně pochybil, jestliže před rozhodnutím nezahájil a neprovedl správní řízení. Žalovaný spatřoval vadu rozhodnutí i v tom, že v něm Drážní úřad uvedl, že se jedná o rozhodnutí dle § 10 odst. 2 zákona o drahách, ač dle jeho obsahu se jednalo o rozhodnutí dle odstavce 1 tohoto zákona.

[2] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u městského soudu. Tento soud žalobu odmítl jako nepřijatelnou dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.). Napadené rozhodnutí žalovaného dle soudu není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nemá žádný bezprostřední dopad do žalobcových práv a povinností. Pouze podřízenému orgánu ukládá povinnost

znovu ve věci rozhodnout. O žalobcových právech a povinnostech se tak bude rozhodovat až v následujícím řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalobce (dále jen stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Jako důvod stížnosti uvádí nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[4] Dle stěžovatele se městský soud měl žalobou zabývat meritorně. Z obsahu napadeného správního rozhodnutí je totiž zřejmé, že jde o rozhodnutí konečné. Odvolací orgán v něm totiž vyslovil právní názor, že orgán prvního stupně nemá pokračovat v řízení zahájeném a současně ukončeném vydáním prvostupňového rozhodnutí, nýbrž má, bez vazby na toto již zahájené řízení, zahájit samostatné řízení nové, v němž bude postupovat v souladu s „návodem“ poskytnutým mu žalovaným v rozhodnutí o odvolání. Dle tohoto návodu správní orgán prvního stupně musí nové samostatné řízení za všech okolností skončit vydáním rozhodnutí, kterým stěžovatelé uloží povinnost odstranit stromy představující ohrožení dráhy na vlastní náklady.

[5] Stěžovatel pro úplnost upozorňuje na to, že tento postup se skutečně naplnil. Drážní úřad zahájil nové správní řízení a vydal rozhodnutí, ve kterém mu s odkazem na vázanost rozhodnutím žalovaného uložil povinnost odstranit stromy představující ohrožení dráhy na vlastní náklady. Toto rozhodnutí stěžovatel napadl, o odvolání dosud není rozhodnuto.

[6] Z tohoto stěžovatel dovozuje, že napadené rozhodnutí bylo pro další řízení předurčující, a proto tedy svoji povahou konečné a do jeho práv zasahující. Rozhodnutí žalovaného, díky ukončení původního řízení, nelze již nijak revidovat, a to s ohledem na vzájemnou nezávislost obou správních řízení. Takovéto rozhodnutí nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu.

[7] Aktivní legitimace je dle stěžovatele založena již samotným tvrzením, že byl rozhodnutím zkrácen na právech. Zda k tomu skutečně došlo, měl soud zkoumat až meritorním posouzením žaloby.

[8] Pro případ, že by soud neshledal zkrácení na jeho právech dle § 65 odst. 1 s. ř. s., stěžovatel alternativně namítá, že výše popsaným způsobem došlo ke zkrácení jeho práv dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[9] Stěžovatel rovněž upozorňuje, že zákon neposkytuje oporu pro to, aby odvolací orgán uděloval orgánu prvního stupně svým rozhodnutím pokyny pro postup v jiných řízeních. Tím spíše tedy musí takovéto nezákonné předurčující rozhodnutí podléhat soudnímu přezkumu.

[10] Změnu svých práv v důsledku napadeného rozhodnutí stěžovatel spatřuje i v jeho precedenční povaze, neboť rozhodnutí založilo legitimní očekávání všech účastníků (včetně stěžovatele samotného), že v obdobných věcech bude rozhodnuto stejně.

[11] Městský soud se rovněž nesprávně odmítl zabývat námitkou nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Za nicotné má soud prohlásit rozhodnutí, které trpí vadami, pro něž jej nelze vůbec považovat za rozhodnutí. Zákonodárce tak předpokládá, že nicotný je i úkon správního orgánu, který zjevně nelze za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat, ačkoliv jím usiluje být. I kdyby byl tedy správný názor městského soudu, že napadené rozhodnutí žalovaného nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tato skutečnost samotná by nevyklučovala provedení jeho soudního přezkumu z hlediska stěžovatelem uplatněné námitky nicotnosti. Městským soudem zastávaný výklad by vedl k absurdním důsledkům o nepřezkoumatelnosti nicotných rozhodnutí, neboť ty pochopitelně nikdy do práv a povinností nezasahují.

[12] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby soud usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, eventuálně i prohlásil rozhodnutí žalovaného a Drážního úřadu za nicotná.

[13] Žalovaný ve vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Uvádí, že v napadeném rozhodnutí nezavázal orgán prvního stupně k zahájení zcela nového řízení, ale tentokrát formálně správně zahájit totéž správní řízení, dosud pravomocně neukončené. Řízení tedy ještě nebylo skončeno, proto žaloba není proti napadenému rozhodnutí přípustná.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. je dána tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry úkonem správního orgánu v žádném případě dojít nemohlo (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[17] Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného do právní sféry stěžovatele zasáhnout nemohlo, neboť nešlo o konečné rozhodnutí. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Již v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219 tento soud uvedl, že rozhodnutí, kterým správní orgán druhého stupně zruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Tento svůj závěr zdůvodnil tím, že takovým rozhodnutím došlo „... 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 jeho účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závažně neurčují. Stěžovatel tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé.“

[18] Totožná situace nastala i ve stěžovatelově případě. Žalovaný napadeným rozhodnutím zrušil rozhodnutí orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Přes jistou víceznačnost některých vět v odůvodnění rozhodnutí žalovaného („Drážní úřad postupem podle správního řádu zahájí a dále povede řízení podle § 10 zákona o dráhách...“), z výroku („...věc se vrací k novému projednání...“) i z vyznění celého odůvodnění je zřejmé, že žalovaný věc vrací orgánu prvního stupně k odstranění předchozích pochybení a k následnému vydání nového rozhodnutí o témže předmětu řízení. Rozhodnutí tak není konečné, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž naopak předpokládá, že řízení bude dál před správním orgánem prvního stupně pokračovat.

[19] Tento závěr podporuje i to, že kdyby žalovaný požadoval po správním orgánu zahájit nové správní řízení a to současně zastavit, nevracel by výrokiem rozhodnutí věc zpátky správnímu orgánu prvního stupně, ale využil by svoji pravomoc dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu a napadené rozhodnutí by zrušil a řízení by zastavil. Toto však neudělal. Namísto toho z důvodu procesních pochybení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení právě za účelem odstranění těchto vad.

[20] Hovořil-li žalovaný v rozhodnutí o nutnosti zahájit správní řízení, jednalo se o pokyn odstranit právě vadu řízení spočívající v jeho vadném zahájení (resp. formálním nezahájení), nikoliv o pokyn

zahájit nové správní řízení s jiným předmětem. Opačný výklad by vedl k závěru o nemožnosti odstranění vady nesprávného zahájení řízení po zrušení rozhodnutí orgánu prvního stupně orgánem odvolacím. Pro závěr, že se jedná stále o stejné správní řízení (ač třeba formálně chybně zahájeného) svědčí totožnost předmětu řízení. Stále se totiž jedná o řízení ve věci týkající se ochrany dráhy před nebezpečím způsobeném konkrétními nakloněnými stromy.

[21] Nerozhodné je i to, že žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí vyjádřil právní názor, který způsobil, že Drážní úřad dále nerozhodoval o ochraně dráhy dle § 10 odst. 1 zákona o drahách, ale dle § 10 odst. 2 tohoto zákona. Předmět řízení ve věci ochrany dráhy před konkrétním zdrojem ohrožení je nezávislý na tom, zda a dle jakého ustanovení nakonec k uložení povinnosti dojde. Zde lze udělat paralelu s řízením o správním deliktu, kde judikatura dovodila, že při vymezení předmětu řízení při jeho zahájení jde především o vymezení skutku, a naopak není nutné přesně vymezit jeho právní kvalifikaci. Ta se ostatně může v průběhu zjišťování nových skutečností v řízení měnit (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009 - 149). K finální právní kvalifikaci a detailnímu popisu skutku dochází až v konečném rozhodnutí ve věci. Stejně tak v právě projednávané věci je z hlediska předmětu řízení důležité, že správní orgány stále rozhodují o stejném skutkovém základu – ohrožení dráhy předmětnými stromy. Zda jde o zdroj ohrožení dráhy spočívající v sesuvech půdy, padání kamenů, lavin nebo stromů či jejich částí, a bude tak třeba postupovat dle § 10 odst. 1 zákona o drahách, nebo zda jde o jiný zdroj ohrožení, spadající do režimu odstavce 2 tohoto ustanovení, správní orgán stanoví až na základě správního řízení ve svém rozhodnutí.

[22] Městský soud svým rozhodnutím stěžovateli soudní ochranu jeho veřejných subjektivních práv neodepřel, nýbrž pouze shledal, že za této situace by soudní ochrana byla předčasná. V návaznosti na rozhodnutí žalovaného bude totiž ve věci znovu rozhodovat správní orgán prvního stupně, proti čemuž se může stěžovatel opět odvolat (což patrně již učinil). Až v případě nevyhovění tomuto odvolání se stěžovatel může domáhat ochrany svých práv ve správním soudnictví. Důvody nyní spatřované nezákonnosti napadeného rozhodnutí se oproti stěžovatelově obavě nestávají soudem již později nepřezkoumatelnými, ale naopak, promítnou-li se do konečného rozhodnutí žalovaného, jsou správním soudem plně přezkoumatelné.

[23] K další stěžovatelově námitce soud uvádí, že vázanost právním názorem dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu se týká pouze instanční závaznosti názoru odvolacího orgánu vysloveného v konkrétním správním řízení. Přesně tato situace v projednávaném případě nastala. Stěžovatelův poukaz na absenci zákonné opory pro vyslovení závazného právního názoru pro jiné správní řízení je tak sice obecně pravdivý, pro projednávanou věc však nedopadá.

[24] Stejně tak nelze přisvědčit tvrzení o zásahu do práv stěžovatele precedenčním působením rozhodnutí žalovaného. Takovýto možný vliv rozhodnutí správního orgánu nelze považovat za přímé dotčení práv. Opačný výklad by totiž vedl k absurdnímu důsledku, kdy by každé rozhodnutí správního orgánu zasahovalo do práv všech. Správní orgány dbají na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tato zásada však z hlediska ochrany práv adresátů veřejné moci směřuje do budoucna, tzn. že rozhodnutí správního orgánu v jedné věci může založit legitimní očekávání stejného postupu v obdobných případech v budoucnu. K porušení zásady dochází až v případě, kdy je adresát veřejné moci v tomto očekávání zklamán. Tato situace však v projednávaném případě nenastala.

[25] I ohledně poslední námitky se soud shoduje s městským soudem. Nicotnost rozhodnutí je závěr až meritorního přezkumu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost totiž soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může vyslovit pouze v případě, že žaloba sama je přípustná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS). Jak soud uvedl výše, v projednávaném případě stěžovatel na svých právech rozhodnutím žalovaného vůbec zkrácen nebyl a ani jím zkrácen být nemohl. Žaloba proti

tomuto rozhodnutí tak byla nepřijatelná. Z tohoto důvodu se městský soud správně otázkou nicotnosti napadeného rozhodnutí odmítl zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Lze tedy uzavřít, že městský soud správně stěžovatelovu žalobu jako nepřijatelnou odmítl, a to na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. května 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu