



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **A. T. B., s. r. o.**, zast. JUDr. Martinem Grubnerem, advokátem, se sídlem v Praze 6, Pod Kaštany 183/3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti osoby na řízení zúčastněné: **B. D.**, zast. JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Turnov, Husova 602, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2004, č. j. 5 Ca 259/2003 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyně **j e p o v i n n a** nahradit osobě zúčastněné na řízení na nákladech řízení částku 1075 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Jiřího Stránského, advokáta, se sídlem v Turnově, Husova 602, a to ve lhůtě 15-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 8. 8. 2003, č. j. VŽP-905/2003-354-St, Městský úřad v Mnichově Hradišti, odbor výstavby a životního prostředí, dodatečně povolil stavbu: stavební úpravy haly spočívající v opravě konstrukce stavby a úpravě vnitřních rozvodů elektro, vody, kanalizace a plynu na pozemku - stavební parcele 568 v katastrálním území Žďár. Současně tímto rozhodnutím podle § 85 odst. 1 stavebního zákona povolil změnu v užívání bývalé výrobní haly soupátkových uzávěrů na linku kyselého a linku alkalického odlakování a rovněž vydal souhlas s užíváním výše uvedené stavby. Účastník správního řízení B.D., bytem B. 10, L. u M. H., podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, o němž Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení, rozhodl dne 14. 10. 2003 pod č. j. ÚSŘ/40497/03/K tak, že výše uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně (stavebního úřadu) zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. V odůvodnění uvedl pouze tolik, že stavební úřad je povinen při svém rozhodování řídit se názorem soudu, v dané věci

názorem vysloveným v rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2002, č. j. 44 Ca 122/2002 - 35, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Okresního úřadu Mladá Boleslav, referátu regionálního rozvoje ze dne 3. 5. 2002, č. j. VÚP-280-330/2002-192, jakož i rozhodnutí Městského úřadu Mnichovo Hradiště, odboru výstavby a životního prostředí ze dne 14. 2. 2002, č. j. VŽP-76-30/2002-St, v němž uvedený krajský soud mj. zaujal názor, že povolení předmětné stavby a povolení změny užívání bývalé výrobní haly bylo v rozporu se schváleným územním plánem obce Žďár - Břehy ze dne 15. 12. 1999. Zdůraznil, že stavební úřad ve vydaném rozhodnutí znovu stavbu dodatečně povolil a povolil změnu užívání stavby, i když podle příslušných ustanovení stavebního zákona lze tak učinit jen pokud stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací (jejími regulativy).

Žalobkyně napadla žalobou ze dne 17. 12. 2003 výše citované rozhodnutí žalovaného a žádala jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalovanému vytýkala, že jeho rozhodnutí je ve své podstatě založeno na jediné skutečnosti, a to na domnělém porušení ustanovení § 85 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, ačkoliv k takovému porušení nedošlo a důvody, pro které žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil, nebyly na místě.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 2. 4. 2004 navrhoval potvrzení napadeného rozhodnutí s tím, že se při jeho vydání opřel o právní názor Krajského soudu v Praze vyjádřený v rozsudku ze dne 14. 11. 2002, č. j. 44 Ca 122/2002 - 35.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém písemném vyjádření ze dne 29. 1. 2004 navrhla zamítnutí žaloby, eventuelně její odmítnutí ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a vyslovila názor, že o této žalobě nelze rozhodnout ve smyslu jejího žalobního petitu, totiž zrušením rozhodnutí krajského úřadu, neboť ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. V dané věci se správní řízení nachází opět v první instanci a to od října 2003, přičemž soud nemůže o věci jednat, neboť není splněna podmínka pravomocného rozhodnutí a tento nedostatek je neodstranitelný.

Usnesením ze dne 28. 5. 2004, č. j. 5 Ca 259/2003 - 28, Městský soud v Praze žalobu odmítl a současně vyslovil, že žádný z účastníků řízení, ani osoba na řízení zúčastněná, nemají právo na náhradu nákladů řízení. S poukazem na ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) dovodil, že k projednání žaloby nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný. Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu se lze totiž domáhat zrušení takového rozhodnutí pouze tehdy, pokud – vedle dalších podmínek – je toto rozhodnutí úkonem, jímž se zakládají, ruší, mění nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutím žalovaného, jímž došlo toliko ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu a vrácení věci tomuto orgánu k novému projednání a rozhodnutí, však nebylo založeno, změněno ani zrušeno žádné právo nebo povinnost žalobkyně, neboť prvostupňovým rozhodnutím stavebního úřadu žalobkyně žádné právo nebo povinnost nezískala, jelikož toto rozhodnutí nenabývalo právní moci. Napadeným rozhodnutím správního orgánu II. stupně byla věc vrácena do stádia řízení před stavebním úřadem jako správním orgánem I. stupně a povinnosti z něj vyplývají právě pouze stavebnímu úřadu. Není zde tedy pravomocné rozhodnutí, jež by mělo účinky předpokládané v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. pro to, aby mohlo být o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jednáno a rozhodnuto.

Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, rozhodl Městský soud v Praze o nákladech řízení v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo. Výrok o nákladech řízení osoby na řízení zúčastněné opřel o ustanovení § 60 odst. 5, věta první s. ř. s., a contrario, s odůvodněním, že osobě na řízení zúčastněné nevznikly náklady v souvislosti s plněním povinnosti uložené jí soudem.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) namítá, že rozhodnutí Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Vyslovuje přesvědčení, že ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. byla legitimována k podání žaloby podle § 4 odst. 1 písm. a) téhož právního předpisu, neboť rozhodnutím žalovaného správního orgánu bylo nepochybně zasaženo do jejích práv a povinností, resp. jejího právního postavení, jelikož tímto rozhodnutím bylo opět, již po několikáté, zpochybněno právní postavení žalobkyně a její práva a povinnosti se tak staly nejisté. I v případě, že by žalovaný shledal rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně nesprávným, neměl podle názoru stěžovatelky v žádném případě toto rozhodnutí bez dalšího rušit a vracet věc opět tomuto orgánu k novému projednání a rozhodnutí, nýbrž měl sám dosavadní řízení doplnit, případně zjištěné vady odstranit a rozhodnutí změnit ve smyslu § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Tuto povinnost lze podle názoru stěžovatelky dovodit a contrario z § 59 odst. 3 správního řádu. Tím, že žalovaný tuto zákonnou povinnost nesplnil, byla stěžovatelka rozhodnutím žalovaného, proti kterému již není možno podat odvolání, nepochybně zkrácena na svých právech. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil podle § 110 s. ř. s. z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 23. 8. 2004 jen znovu zopakoval, že se při vydání napadeného rozhodnutí opíral o právní názor Krajského soudu v Praze vyjádřený ve výše již zmíněném rozsudku, jímž se však naopak stavební úřad I. stupně ve svém rozhodnutí neřídil. Navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného potvrdil.

K výzvě Městského soudu v Praze podala písemné vyjádření ke kasační stížnosti i osoba na řízení zúčastněná, tj. B. D. zastoupen advokátem JUDr. Jiřím Stránským. Zdůraznila v něm, že žalovaný při svém rozhodování respektoval právní stanovisko zaujaté předtím v rozsudcích soudu, v nichž bylo jednoznačně aplikováno právo na tento případ v tom smyslu, že rozhodnutí o povolení dotčených provozů stěžovatelky jsou nezákonná. Pokud stěžovatelka argumentuje tím, že rozhodnutí žalovaného ji poškozuje a neumožňuje jí plné rozvinutí podnikatelských aktivit, pak je to zcela proti smyslu aplikace zákonných předpisů, které je v tomto případě třeba dodržet, neboť realizaci jakýchkoliv podnikatelských aktivit musí předcházet nejprve jejich povolení. V dané věci se toto nestalo a stěžovatelka při porušení všech základních norem začala provozovat životnímu prostředí nebezpečný provoz v rozporu s předpisy. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí právo na náhradu nákladů řízení ve smyslu § 50 odst. 5 s. ř. s., neboť je důchodce a jako osoba práva neznalá musí využívat právních služeb pro ochranu svých práv.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatelka v ní namítá důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; rozsahem a důvody kasační stížnost je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud

přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Nutno předeslat, že rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, na které pamatuje citované zákonné ustanovení, může být nezákonné proto, že došlo k odmítnutí (§ 46 s. ř. s.) z důvodu nepřipustnosti žaloby pro výluky (zvláštním zákonem nebo kompetenční výluky, srovnej § 68 a § 70 s. ř. s.), která však na případ nedopadá (např. byl zvolen extenzivní výklad), nebo proto, že soud odmítl podání z důvodů uvedených v § 46 s. ř. s., aniž by důvod k takovému postupu zde uvedený byl dán, popř. zastavil řízení, ač nedošlo k výslovnému zpětvzetí návrhu.

O takový případ v projednávané věci nejde, neboť rozhodnutí Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby nezákonností netrpí.

Ještě předtím, než mohl Městský soud v Praze přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musel se ze své úřední povinnosti (tzn. i bez návrhu účastníků řízení) zabývat zkoumáním, zda byly splněny všechny podmínky řízení, jako zákonné předpoklady, na jejichž základě lze vydat rozhodnutí ve věci samé a dle žalobních bodů přezkoumat napadené rozhodnutí žalovaného a vydat rozsudek.

Do těchto podmínek řízení patří i neexistence kompetenční výluky, která jinak vytváří neodstranitelnou procesní překážku, jež brání soudnímu přezkoumání žalobou zpochybněného rozhodnutí (§ 70 s. ř. s.). Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti, přičemž v důsledku kompetenční výluky jsou ze soudního přezkumu mj. vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou po materiální stránce těmi rozhodnutími, na něž pamatuje ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy těmi, jimiž se nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje žádné právo či povinnost.

V dané věci jde podle názoru Nejvyššího správního soudu právě o takovou právní situaci.

Zpochybněným rozhodnutím žalovaného bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrácena tomuto orgánu k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalovaného nebylo založeno, změněno ani zrušeno žádné právo či povinnost stěžovatelky, neboť předchozí prvostupňové rozhodnutí správního orgánu (stavebního úřadu) žádné právo či povinnost stěžovatelka nezískala ani nepozbyla, jelikož toto rozhodnutí nenabývalo právní moci. Napadené rozhodnutí věc vrátilo do stadia řízení před stavebním úřadem jako správním orgánem I. stupně a není zde tudíž pravomocné rozhodnutí, jež by mělo účinky soudním řádem správním v § 65 odst. 1 předpokládané proto, aby o něm mohlo být v přezkumném řízení soudním jednáno a rozhodnuto. Daným rozhodnutím nebylo v materiálním slova smyslu zasáhnuto do práv žalobkyně, žádných práv ji nezbavilo, neboť tímto rozhodnutím se správní řízení nekončilo. Rozhodnutím v materiálním slova smyslu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) by mohlo být až nové rozhodnutí správního orgánu I. stupně, vydané po provedení následně

v úvahu přicházejícího řízení a eventuálně pak též rozhodnutí žalovaného, pokud by proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno odvolání.

Žalobou tedy bylo zpochybněno „rozhodnutí“, které je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, což přivedlo situaci, že návrh se stal podle soudního řádu správního nepřípustným a proto jej Městský soud v Praze právem odmítl podle § 46 odst. 1 uvedeného zákona. Bez vlivu na správnost jeho výroku o odmítnutí žaloby pak zůstává, že tak učinil podle písm. a) uvedeného ustanovení, ačkoli tak měl učinit podle písm. d) téhož ustanovení.

Na tomto místě pokládá Nejvyšší správní soud za nezbytné ještě zdůraznit, že žalobce nebyl tímto postupem zkrácen na svém ústavně zaručeném právu domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, neboť tato možnost mu zůstala zachována ve spojení s možností podání případné žaloby proti novému rozhodnutí žalovaného.

Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. (za použití ustanovení § 120 s. ř. s.), když neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti podle obsahu spisu nevznikly.

Jinak je tomu u osoby zúčastněné na řízení, které může soud na návrh přiznat právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. Podle názoru Nejvyššího správního soudu jde o takový případ i v právě projednané věci, kdy osoba zúčastněná na řízení byla vyzvána Městským soudem v Praze k podání vyjádření ke kasační stížnosti a uvedená osoba toto své právo využila. Vznikl jí tak nárok na náhradu nákladů, které v souvislosti s tím vynaložila, tj. náhradu odměny advokátovi za jeden úkon právní služby [á 1000 Kč - § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a jeden režijní paušál á 75 Kč ve smyslu § 13 odst. 3 téže vyhlášky].

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

V Brně dne 18. května 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu