



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce **B. B. s. r. o.**, zastoupeného JUDr. Filipem Horákem, advokátem, se sídlem v Brně, Radnická 11, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, 28. října 117, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 8. 2005, č. j. 22 Ca 198/2005 - 20,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým soud odmítl jeho žalobu napadající rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2005, č. j. 3474/2005/ŽPZ/Tom/0014, kterým bylo zrušeno povolení k provozování vodovodu pro veřejnou potřebu ve vlastnictví společnosti V. B., a. s., vydané stěžovateli Krajským úřadem Moravskoslezského kraje dne 28. 6. 2004 pod č. j. ŽPZ/3454/04/Zi podle § 6 odst. 6 písm. c) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“). Současně byl podle § 55 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“) vyloučen odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje - byť nikoliv výslovně - důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Stěžovatel tvrdí,

že v čl. II žaloby napadal rozhodnutí žalovaného ve výroku, jímž bylo rozhodnuto o vyloučení odkladného účinku ve smyslu ustanovení § 55 odst. 2 správního řádu, v čl. III žaloby pak napadal rozhodnutí žalovaného ve výroku, kterým bylo rozhodnuto o zrušení povolení k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu. Stěžovatel koncipoval svou žalobu tak, že samostatně a na sobě zcela nezávisle napadal dva různé výroky téhož správního rozhodnutí. Soud tedy neměl rozhodovat o odmítnutí žaloby jako celku, když přinejmenším měl zákonnou povinnost rozhodnout o návrhu stěžovatele uvedeném v bodě I. žalobního petitu. S ohledem na znění ustanovení § 55 odst. 3 správního řádu, které odvolání do rozhodnutí o odkladném účinku nepřipouští, nebylo objektivně možné vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení. V případě stěžovatele je nepochybné, že vyloučení odkladného účinku má nezhojitelný dopad do jeho subjektivních práv a že odmítnutí soudní ochrany je tak v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Žaloba proto neměla být shledána nepřipustnou.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatel spatřuje v tom, že správní orgán zcela svévolně a mimo zákon rozhodl o vyloučení odkladného účinku, aniž své rozhodnutí odůvodnil. Dle konstantní judikatury nelze vyloučení odkladného účinku odůvodnit jen slovy zákona, ale je třeba tak učinit s poukazem na konkrétní a řádně zjištěné skutečnosti.

Dne 6. 9. 2006 stěžovatel doplnil kasační stížnost v tom smyslu, že rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 256/2005 - 55 ze dne 14. 6. 2006 soud v jiné věci zrušil rozhodnutí Ministerstva zemědělství, když dospěl k názoru, že naléhavost obecného zájmu při rozhodování o vyloučení odkladného účinku musí správní orgán řádně odůvodnit.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvádí, že vyloučení odkladného účinku odvolání nikterak neznemožňuje přezkoumání meritorního rozhodnutí v odvolacím řízení v celém rozsahu. Zdůraznil, že v předmětné věci Ministerstvo zemědělství vede odvolací řízení, kdy o podaném odvolání nebylo ke dni podání vyjádření dosud rozhodnuto. V doplnění k vyjádření ze dne 10. 1. 2006 pak žalovaný mimo jiné doložil rozhodnutí Ministerstva zemědělství č. j. 30056/2005-16310 ze dne 19. 10. 2005, kterým bylo odvolání stěžovatele zamítnuto a rozhodnutí žalovaného potvrzeno. Žalovaný navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud po přezkoumání předmětného soudního a správního spisu především konstatuje, že stěžovatel byl v rozhodnutí žalovaného řádně poučen o možnosti podat proti rozhodnutí o zrušení povolení k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu odvolání, a to k Ministerstvu zemědělství podáním učiněným prostřednictvím žalovaného, ve lhůtě 15 dnů od doručení předmětného rozhodnutí. Obdobně byl stěžovatel poučen o tom, že proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku se odvolat ve smyslu ustanovení § 55 odst. 3 správního řádu nelze.

Stěžovatel dne 8. 7. 2005 zahájil soudní řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného a dne 11. 7. 2005 podal proti těmto rozhodnutím odvolání.

Krajský soud v Ostravě napadeným usnesením odmítl žalobu stěžovatele podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s., protože shledal, že stěžovatel proti citovanému rozhodnutí žalovaného v době podání žaloby neuplatnil opravný prostředek, ačkoliv mu to zákon umožňuje, a byl o tom řádně poučen.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předně je nutno uvést, že podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřípustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

V projednávané věci byla podána žaloba proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo v souladu s ustanovením § 6 odst. 6 zákona o vodovodech a kanalizacích zrušeno povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace, a na toto řízení se vztahuje správní řád. Proti tomuto rozhodnutí je možno se odvolat (§ 58 odst. 1 správního řádu), o čemž byl stěžovatel řádně poučen. Stěžovatel, ačkoliv řádně poučen, podal dne 8. 7. 2005 žalobu do prvostupňového rozhodnutí žalovaného a dne 11. 7. 2005 do téhož rozhodnutí podal i odvolání. Odvolací orgán se v rozhodnutí o odvolání č. j. 30056/2005-16310 ze dne 19. 10. 2005 vyjádřil i k vyloučení odkladného účinku odvolání.

Stěžovatel zejména namítá, že soud neměl rozhodovat o odmítnutí žaloby jako celku, když přinejmenším měl zákonnou povinnost rozhodnout o návrhu stěžovatele uvedeném v bodě I. žalobního petitu ve věci vyloučení odkladného účinku odvolání, které má nezhojitelný dopad do jeho subjektivních práv, a že odmítnutí soudní ochrany je tak v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.

Nejvyšší správní soud považuje takový právní názor za neudržitelný. Podle ustanovení § 70 s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které a) nejsou rozhodnutími, b) jsou předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama

o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Vzhledem k tomu, že žádný zvláštní zákon nevylučuje přezkoumání rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku soudem, jsou relevantní pouze kompetenční výluky uvedené v ustanovení § 70 písm. b) a písm. c) s. ř. s.

Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání je dle názoru Nejvyššího správního soudu srovnatelné s rozhodnutím o předběžném opatření podle § 43 odst. 1 správního řádu, kterým správní orgán může před skončením řízení v rozsahu nezbytně nutném pro zajištění jeho účelu uložit účastníkům, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi, nebo něco strpěli. Proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání ani proti rozhodnutí o předběžném opatření není odvolání přípustné. Rozhodnutí o předběžném opatření umožňuje okamžitou realizaci práv a povinností stanovených tímto rozhodnutím, a to před skončením správního řízení. Podobně vyloučení odkladného účinku odvolání umožňuje okamžitý výkon meritorního rozhodnutí rovněž před pravomocným skončením správního řízení.

Rozhodnutí o předběžném opatření je zcela nepochybně rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Per analogiam považuje Nejvyšší správní soud rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání za rozhodnutí předběžné povahy, kterým se umožňuje výkon nepravomocného meritorního rozhodnutí, proti němuž odvolání nemá suspenzivní účinek. Nejvyšší správní soud v souladu se svou konstantní judikaturou uvádí, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 - 76). Rozhodnutí o odkladném účinku ve správním řízení je proto podle názoru Nejvyššího správního soudu rovněž rozhodnutím předběžné povahy. Nutno dodat, že soudní řád správní ustanovení § 70, v němž jsou zakotveny důvody kompetenční výluky, koncipuje natolik jednoznačně, aby nevznikaly žádné pochybnosti o jeho správné aplikaci. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že zákonodárce neposkytuje kritéria pro další konkretizaci důvodů podle zvláštních okolností případu. Z hlediska právní teorie i soudní praxe je zcela zřejmé, co se míní rozhodnutím předběžné povahy. Nejvyššímu správnímu soudu přitom s ohledem na nepřípustnost žaloby proti takovým rozhodnutím nepřisluší hodnotit věcnou správnost napadeného rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že žaloba stěžovatele ze dne 8. 7. 2005 byla podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. po právu odmítnuta jako nepřípustná, neboť se stěžovatel domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno podle § 68 písm. a) ve spojení s ustanovením § 70 písm. b) s. ř. s..

Námítky stěžovatele, že jde o nezákonné odepření soudní ochrany podle ústavního práva, zaručené i ve správním soudnictví, a že stěžovatel byl výrazně zkrácen na svých procesních právech, nejsou důvodné. Podle ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Citované ustanovení spolu s navazujícím ustanovením § 65 odst. 1 in fine s. ř. s. umožňuje, aby zákon stanovil výjimky z obecného práva na soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy. Tyto výjimky jsou mimo jiné konkrétně vymezeny v ustanovení § 68 a § 70 s. ř. s.

Podle nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, ustanovení čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny navazuje na první větu čl. 36 odst. 2 Listiny. Z porovnání obou vět tohoto odstavce lze usuzovat, že druhá věta čl. 36 odst. 2 Listiny má na mysli jiná základní práva a svobody (podle Listiny) než základní právo na soudní ochranu; jinak by totiž bylo vyloučení práva na soudní ochranu vždy v rozporu s Listinou, a dovětek čl. 36 odst. 2 věty první Listiny („nestanoví-li zákon jinak“) by neměl smysl. Právo na soudní ochranu tak podle citovaného výkladu Ústavního soudu může být zákonem omezeno.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), protože stěžovatel skutečně podal žalobu za procesní situace, kdy nevyčerpal řádný opravný prostředek (tzn. odvolání) v řízení před správním orgánem, který připouští ustanovení § 58 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku má povahu předběžného rozhodnutí, proto je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s., vyloučeno.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s.ř.s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. listopadu 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu