



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupený Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého náměstí č. 4, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2007, č. j. SOZ – 30.1 – 16.2.07/6385, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. října 2007 č. j. 9 Ca 141/2007 – 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e** v části směřující proti výroku I. napadeného usnesení **z a m í t á**.
- II. Výrok III. napadeného usnesení **s e z r u š u j e** a v tomto rozsahu **s e** věc **v r a c í** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.
- III. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále jen stěžovatel) výrok I. v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 3. 2007 a výrok III., jímž bylo stěžovateli uloženo zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 7200 Kč do 60-ti dnů od právní moci tohoto usnesení.

Při posouzení věci vycházel Městský soud v Praze (dále jen soud) z následujících skutečností: Žalobou ze dne 16. 4. 2007 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí stěžovatele

ze dne 14. 3. 2007, jímž bylo pro nepřípustnost zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje ze dne 8.11.2006 ve věci časově omezeného povolení k provozu komunikací I. třídy v Olomouckém kraji pro lokality v tomto rozhodnutí vymezené. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak bylo zrušeno rozhodnutím stěžovatele ze dne 28. 6. 2007 ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen správní řád). Podáním ze dne 21. 9. 2007 vzal žalobce svoji žalobu zpět s poukazem na to, že napadené rozhodnutí bylo v mezidobí stěžovatelem zrušeno postupem podle správního řádu.

Soud v důsledku tohoto úkonu žalobce řízení o žalobě podle ust. § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil, zároveň však uložil stěžovateli uhradit žalobci náklady řízení, neboť ke zpětvzetí žaloby došlo pro pozdější chování stěžovatele spočívající ve zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Kasační stížnost podal stěžovatel z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Namítal především, že měl soud předmětnou žalobu odmítnout podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobou zjevně k tomu neoprávněnou, nikoliv řízení zastavit. Podle ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. je účastníkem řízení vedeného podle § 31 cit. zákona pouze navrhovatel, v daném případě tedy příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR a tento navrhovatel je též jediný, kdo je k podání předmětné žaloby legitimován. Ustanovení § 94 odst. 2 zákona účastnictví jiných osob krom navrhovatele nepřipouští, nejedná se přitom o ustanovení ústavně nekonformní, neboť rozhodnutím se nijak nezasahuje do práv třetích osob, tedy i žalobce. Soud však žalobci postavení účastníka protiprávně přiznal a v důsledku toho mu přiznal i náhradu nákladů řízení. Stěžovatel dále připomněl, že primárně bylo žalováno jeho rozhodnutí ze dne 14. 3. 2007, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce pro nepřípustnost. Toto žalované rozhodnutí však zrušeno nebylo a ode dne 23. 3. 2007 je v právní moci. Rozhodnutím stěžovatele ze dne 28. 6. 2007 bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 11. 2006, avšak nikoliv proto, že s žalobcem nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, nýbrž proto, že bylo vydáno v rozporu s ust. § 31 cit. zákona. Toto rozhodnutí tedy nebylo vydáno podle ust. § 153 správního řádu k uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví, ale ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu. Rozhodnutí stěžovatele ze dne 28. 6. 2007 nenabývalo právní moci a jak uvedl stěžovatel v doplňku své kasační stížnosti, bylo rozhodnutím ministra zdravotnictví ze dne 30. 11. 2007 zrušeno. Rozhodnutí ministra nabývalo právní moci dne 6. 12. 2007. Rozhodnutí Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje ze dne 8. 11. 2006 tak ve svém důsledku zůstalo nedotčeno. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby bylo napadené usnesení zrušeno, žaloba odmítnuta a žádnému z účastníků nebyla přiznána náhrada nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná. Nejprve si však musel upřesnit rozsah své přezkumné činnosti. Stěžovatel formálně uplatnil důvody kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., aniž však blíže specifikoval, zda se uplatněné důvody vztahují na oba napadené výroky, či který ke kterému z nich. Tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného usnesení navíc nijak blíže

nerozvedl a není tedy zřejmé, v čem konkrétně ji spatřuje. Z obsahu kasační stížnosti však lze dovodit, že stěžovatel fakticky tvrdí kasační důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. u výroku I. a kasační důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. u výroku III. napadeného usnesení.

Skutkový stav nebyl mezi účastníky sporný, Nejvyšší správní soud tedy při posouzení věci vycházel ze stejného skutkového základu jako soud v napadeném usnesení. V daném případě není pochyb o tom, že žalobce vzal svoji žalobu zpět dříve než o ní soud rozhodl, a byly tedy splněny podmínky ustanovení § 47 písm. a) s. ř. s. pro zastavení řízení. Stěžovatel má však za to, že toto ustanovení není možno aplikovat v případě, pokud návrh sám byl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., přičemž dle jeho názoru je nutno v projednávané věci za takovouto osobu považovat žalobce. Nejvyšší správní soud však právní názor stěžovatele ani v jednom z uvedených bodů nesdílí. Předně je třeba zdůraznit, že řízení podle části první, hlavy druhé, soudního řádu správního je řízením návrhovým a existence návrhu tedy patří mezi základní podmínky řízení. Je-li návrh podán, soud zajisté zkoumá i další podmínky řízení, včetně toho, zda je návrh přípustný, zda byl podán včas, případně zda nebyl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Jestliže však došlo ke zpětvzetí návrhu, pominula jeho doručením soudu existence této základní podmínky řízení a zpětné úvahy o tom, zda původně podaný návrh byl nepřípustný, opožděný či podaný zjevně k tomu neoprávněnou osobou ztrácejí smysl, neboť zde již není žádný návrh, o němž by bylo možno se takto vyslovit a o němž by bylo možno v tomto smyslu rozhodnout. Uvedený právní názor byl již Nejvyšším správním soudem v minulosti judikován, a to v rozsudku ze dne 8. 2. 2007 č. j. 8 As 24/2005 – 69. Městský soud v Praze tedy nikterak nepochybil, pokud po zpětvzetí žaloby řízení ve věci bez dalšího zastavil. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost v části směřující proti výroku I. napadeného podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Jak vyplývá z výše uvedeného, pro posouzení zákonnosti výroku I. napadeného usnesení by již nebylo nutné vypořádat se s námitkou stěžovatele, který dovozuje, že žalobce je k podání žaloby osobou zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud tak přesto činí, neboť následující teze zčásti dopadá i na posouzení druhé stěžovatelovy námítky.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, případně vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Aktivní procesní legitimace účastníka je tedy založena na povinnosti tvrdit zkrácení na právech. Pokud tuto povinnost účastník splní, musí soud zjistit, zda je toto tvrzení oprávněné. To je však fakticky předmětem sporu, nikoliv podmínkou řízení a je proto nutné dbát na to, aby formou procesního rozhodnutí nebylo takto rozhodováno o věci samé. Je proto nezbytné si ujasnit, kudy vede hranice mezi meritorním rozhodnutím o zamítnutí žaloby a procesním rozhodnutím o jejím odmítnutí. Za osobu k podání návrhu zjevně neoprávněnou tak lze považovat jen toho žalobce, u něhož jde o kromě nedostatku legitimace procesní o zcela zjevný nedostatek aktivní legitimace hmotné, nedostatek

zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Usuzovat na takovýto nedostatek lze zpravidla jen tam, kde je vůbec vyloučeno, aby žalobce byl nositelem tvrzeného práva, kdy vůbec není s to, aby tvrdil právo, které napadeným rozhodnutím mohlo být zkráceno. Tak tomu bude například tam, kde žalobce je osobou právnickou a tvrdí, že byl zkrácen na právu, které může náležet jen osobě fyzické apod. (viz. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 č. j. 4 As 50/2004). V daném případě bylo předmětem správního řízení rozhodování o provozu nadlimitního zdroje hluku a vibrací podle ust. § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., přičemž žalobce dovozoval v důsledku vydání tohoto rozhodnutí své dotčení na právu vlastnickém, právu na pokojné užívání majetku, právu na ochranu zdraví a právu na příznivé životní prostředí. I v případě, že by stěžovatel rozhodl v odvolacím řízení meritorně, bylo by tedy více než sporné, zda by opravdu bylo možno s ohledem na výše uvedené považovat žalobce za osobu k podání návrhu zjevně neoprávněnou, což je nutným předpokladem pro aplikaci ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a zda by o věci nemělo být rozhodováno rozsudkem. V projednávané věci však stěžovatel v odvolacím řízení meritorně nerozhodoval, ale zamítl odvolání stěžovatele jako nepřípustné podle ust. 92 odst. 1 správního řádu. Zde je situace ještě trochu jiná. Obecně totiž platí, že řízení před správním orgánem prvního stupně a řízení odvolací tvoří jeden celek. Tato obecná teze však neplatí, pokud odvolací správní orgán rozhodoval podle ust. § 60 starého správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.) nebo podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu nového upravujícího stejný institut. Tato rozhodnutí jsou totiž obsahově nemeritorní, není v nich posuzována správnost prvoinstančního rozhodnutí o věci samé, ale je v nich pouze deklarována neexistence podmínek odvolacího správního řízení. Na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se přitom hledí jako na pravomocná. To se projevuje i v odlišné formulaci výroku, neboť při rozhodování podle ustanovení § 60 starého správního řádu či § 92 odst. 1 nového správního řádu odvolací správní orgán odvolání pouze zamítá, zatímco při rozhodování podle ustanovení § 59 odst. 2 starého správního řádu či § 90 odst. 5 nového správního řádu odvolání zamítá a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzuje. Přes uvedený rozdíl jsou však i tato rozhodnutí napadnutelná žalobou ve správním soudnictví, neboť ve svém důsledku mohou mít vliv na hmotně právní postavení odvolatelů. Soud ovšem v takovémto případě přezkoumává jen důvody, pro které bylo odvolání shledáno nepřípustným, a rovněž se nezabývá správností rozhodnutí ve věci samé. Shledá-li žalobu důvodnou, rozhodnutí odvolacího správního orgánu zruší a zaváže jej toliko k tomu, aby o odvolání rozhodl meritorně. Jestliže tedy v daném případě rozhodl stěžovatel svým rozhodnutím ze dne 14. 3. 2007 o zamítnutí odvolání žalobce pro nepřípustnost z toho důvodu, že ten dle jeho názoru nebyl účastníkem správního řízení, pak žalobce nejenže nebyl osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby, ale naopak, byl k tomuto jedinou oprávněnou osobou, neboť právě jen o jeho procesních právech bylo v odvolacím řízení rozhodováno a jen jejich popření bylo důvodem k zamítnutí odvolání.

Z hlediska výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení zákonnosti výroku III. napadeného usnesení, jímž bylo stěžovateli uloženo uhradit žalobci vzniklé náklady řízení.

Podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel

podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.

V daném případě je sporné, zda pro přiznání nákladů řízení žalobci byly splněny podmínky podle věty druhé výše citovaného ustanovení, konkrétně zda ke zpětvzetí návrhu došlo skutečně v důsledku uspokojení žalobce nebo jiného pozdějšího chování stěžovatele vůči žalobci, či nikoliv. Podáním ze dne 21. 7. 2007 vzal totiž žalobce svoji žalobu podanou proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 3. 2007 zpět s odůvodněním, že napadené rozhodnutí bylo v mezidobí zrušeno samotným Ministerstvem zdravotnictví postupem podle správního řádu, z obsahu správního i soudního spisu je však zřejmé, že ke zrušení tohoto rozhodnutí stěžovatelem nikdy nedošlo a jeho rozhodnutím ze dne 28. 6. 2007 vydaným v řízení podle ust. § 98 správního řádu bylo zrušeno (navíc nepravomocně) pouze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 11. 2006. Ve věci žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatel nepostupoval podle ustanovení 153 odst.1 písm. a) správního řádu a v řízení před soudem taktéž neproběhla procedura upravená ustanovením § 62 s. ř. s. Stěžovatel pak při řešení otázky účastenství žalobce ve správním řízení neučinil ani žádný jiný úkon, z něhož by bylo možno dovozovat, že by názor vyslovený v napadeném rozhodnutí změnil a účast žalobce ve správním řízení připustil, právě naopak, pokud zahájil přezkumné řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu ve věci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 11. 2006, musel vycházet z předpokladu, že toto rozhodnutí je pravomocné a tudíž že odvolání podané žalobcem není přípustné.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že za výše popsané situace, kdy existence napadeného rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 3. 2007 byla nutným předpokladem pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu, nelze považovat následné vydání rozhodnutí stěžovatele ze dne 28. 6. 2007 za úkon směřující k uspokojení žalobce v probíhajícím soudním řízení, neboť ten v žalobě právní moc rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 11. 2006 popíral a s tvrzením svého účastenství ve správním řízení se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatele a vydání nového, meritorního rozhodnutí v odvolacím řízení. Městský soud v Praze proto pochybil, pokud „pozdější chování stěžovatele“ nehodnotil ve vztahu k předmětu svého řízení, tj. k obsahu rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 3. 2007, ale ve vztahu k obsahu rozhodnutí prvoinstančního správního rozhodnutí ze dne 8. 11. 2006, které předmětem přezkumu nebylo a z hlediska výše uvedeného ani nemohlo být.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze v napadeném usnesení nesprávně posoudil právní otázku úhrady nákladů řízení a ve vztahu k výroku III. napadeného usnesení je tak naplněn kasační důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto tento výrok podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a v tomto rozsahu vrátil věc Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu tak, že v řízení o žalobě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel měl ve věci zčásti úspěch, nevznikly mu však náklady řízení přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti, žalobce byl rovněž ve věci zčásti úspěšný, prokazatelné náklady řízení mu však nevznikly, Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů

řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem byl zrušen pouze výrok o nákladech řízení před krajským soudem, nikoliv výrok ve věci, ustanovení § 110 odst. 2 věta první, s. ř. s. se zde neuplatní.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 2. července 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu