



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **J. E.**, zastoupen Mgr. Martinem Smetanou, advokátem se sídlem Římská 104/14, 120 00 Praha 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu – Jihočeský kraj**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2008, č. j. KUJCK 26096/2008 OREG/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 2009, č. j. 10 Ca 235/2008 - 100,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 2009, č. j. 10 Ca 235/2008 - 100, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 7. 9. 2005 vydal Městský úřad v Sezimově Ústí (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončením, č. j. SÚ-2626-40-zm.st./05-Pi, jímž povolil změnu stavby „Stavební úpravy skladové haly včetně přípojky vodovodu, přípojky kanalizace a pevné jímky“ na pozemcích parc. č. 93 a 308 v k. ú. Ústrašice, a to na žádost majitelky haly, S. Š.. Konkrétně stavební úřad povolil změnu dispozičního členění skladové haly vytvořením truhlářské dílny o velikosti 105 m² vzniklé rozdělením prostoru garáží protipožární příčkou provedenou až ke střešní konstrukci. Změna stavby byla následně provedena a stavební úřad kolaudačním rozhodnutím ze dne 31. 1. 2006, č. j. SÚ-3403-2-XII/06-Pi, povolil užívání předmětné truhlářské dílny.

Podáním ze dne 8. 7. 2008 označeným jako odvolání napadl žalobce citované rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny stavby před dokončením s tím, že jako vlastník sousedních pozemků měl být účastníkem tohoto řízení. Namítal rovněž některá další pochybení stavebního

úřadu. Žalovaný odpověděl žalobci na podané odvolání sdělením, že účastníkem řízení být nemohl s ohledem na užší okruh účastníků řízení o změně stavby [§ 68 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Změna stavby spočívající jen v její vnitřní úpravě se totiž nijak nemohla dotknout práv a povinností žalobce. Žalovaný proto posoudil žalobcovu odvolání jako podnět k přezkumnému řízení, avšak k jeho provedení nemohl přistoupit pro marné uplynutí lhůt ve smyslu § 97 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ve zbývajících částech sdělení se pak žalovaný stručně vypořádal s dalšími námitkami obsaženými v odvolání.

Proti sdělení žalovaného podal žalobce žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud usnesením ze dne 15. 1. 2009, č. j. 10 Ca 235/2008 - 100, žalobu odmítl s tím, že sdělení žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Opřel se přitom o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, www.nssoud.cz, podle něž odložení podnětu k přezkoumání rozhodnutí podle § 94 odst. 1 správního řádu dopisem nemůže být podrobena soudnímu přezkumu. V dalším výroku krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Konečně třetím výrokem rozhodl, že po právní moci usnesení bude žalobci vrácen soudní poplatek ve výši 2000 Kč.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce napadl výroky I a II usnesení krajského soudu, neboť nesouhlasil s jeho názorem, že odvolání proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením bylo podnětem k zahájení přezkumného řízení. Žalobci jako opomenutému účastníkovi řízení nebylo rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením doručeno, a proto žalobce podal odvolání v 15 denní lhůtě počítané ode dne, kdy měl poprvé možnost se s obsahem vydaného rozhodnutí seznámit. Úmyslem žalobce bylo svým podáním zahájit odvolací řízení, přičemž předmětné podání bylo z formálního i materiálního hlediska odvoláním. Povinností žalovaného tudíž bylo rozhodnout o odvolání některým ze zákonných způsobů.

Podle žalobce je pojem rozhodnutí technickým označením, ke kterému je třeba přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Žalobce k tomu cituje komentářovou literaturu a dospívá k závěru, že krajský soud se materiální stránkou věci nijak nezabýval. Sdělení žalovaného bylo dle žalobce skutečným rozhodnutím o odvolání, jímž žalovaný prohlásil, že žalobce nemá práva a povinnosti náležející účastníkům řízení. Následkem postupu správních orgánů nemohl žalobce uplatnit námitky v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením. Sdělení žalovaného je označeno spisovou značkou a dnem vydání a obsahuje další zákonem předepsané náležitosti jako je odůvodnění a výroková část. Za výrok považuje žalobce zejména tu část sdělení, v níž žalovaný uvádí, že žalobce nebyl účastníkem předmětného řízení.

Žalobce rovněž tvrdí, že opomenutím žalobce jako účastníka řízení došlo k porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Žalobce poukazuje i na to, že rozhodování správních orgánů prostřednictvím neformálních sdělení brání účastníkům řízení domáhat se soudního přezkumu těchto neformálních právních úkonů, které však zasahují do práv a povinností účastníků řízení.

Závěrem žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ve výrocích I a II a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil s názorem žalobce, že je opomenutým účastníkem řízení. Okruh účastníků řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením je speciálně vymezen a zahrnuje jen ty účastníky stavebního řízení, kteří jsou změnou stavby dotčeni na svých právech, právem chráněných zájmech či povinnostech. V daném případě spočívala změna stavby jen v její vnitřní úpravě – oddělením prostoru truhlářské dílny od prostoru garáží vyzděním protipožární příčky, a proto se práv a povinností žalobce jako vlastníka sousedního pozemku nemohla dotknout. Žalobou napadené sdělení pak podle žalovaného nesplňuje formální ani materiální znaky rozhodnutí. Žalovaný tímto aktem nedeklaroval, že žalobce není účastníkem řízení, ani podání pro nepřípustnost nezamítl. Pokud žalobce tvrdí, že je účastníkem řízení, musí se nejprve domáhat toho, aby o jeho účastenství bylo kvalifikovaným způsobem rozhodnuto. K tomu je na místě využít prostředky, které k ochraně proti nečinnosti správního orgánu stanoví správní řád. Žalovaný považuje postup krajského soudu za správný, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

K vyjádření žalovaného podal žalobce repliku, v níž s poukazem na článek z odborného tisku uvedl, že osoby, které samy tvrdí, že mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právních poměrech, jsou považovány za účastníky řízení až do doby, než se prokáže opak. Žalobce přitom od počátku tvrdil, že je účastníkem řízení a že se toto řízení dotýká jeho práv. Žalobce dále zopakoval, že sdělení žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že postupem žalovaného došlo k porušení čl. 36 Listiny. Podle žalobce žalovaný jasně ve svém sdělení deklaroval, že žalobce nebyl účastníkem řízení, a to na straně 2 sdělení, kde výslovně uvedl: „Krajský úřad po posouzení všech okolností dospěl k závěru, že panu J. E. nepříslušelo účastnit se předmětného správního řízení.“ Žalobce má za to, že tuto větu lze jednoznačně vyložit jako výrok rozhodnutí o účastenství žalobce, a není proto na místě, aby se žalobce ještě dále domáhal rozhodnutí o účastenství za použití prostředků správního řádu.

Kasační stížnost je důvodná.

Krajský soud odmítl žalobu pro její nepřípustnost, neboť sdělení žalovaného není dle názoru soudu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Předmětné ustanovení zakotvuje žalobní legitimaci, a je tedy určující normou soudního přezkumu správních rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud za relativně krátkou dobu své novodobé existence vydal celou řadu rozhodnutí zaobírajících se výkladem § 65 odst. 1 jak v obecné, tak i v konkrétní rovině. Zásadními milníky této bohaté judikatury jsou přitom dvě rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS. Zejména v posledně jmenovaném usnesení se rozšířený senát podrobně zabýval jak otázkou posuzování správního rozhodnutí z hlediska formálních a materiálních náležitostí, tak i kompetenční výlukou podle § 70 písm. a) s. ř. s., již ke zdůvodnění svého rozhodnutí použil i krajský soud v právě projednávané věci a podle níž jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního

orgánu, které nejsou rozhodnutími. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné uvést některé pasáže tohoto rozhodnutí, které jsou významné pro projednávaný případ.

Rozšířený senát se nejprve věnoval otázce, jaký akt lze obecně považovat za rozhodnutí, resp. zda je rozhodující jeho formální či materiální (obsahová) stránka a jaký je třeba použít postup, pokud dojde k rozporu mezi formou a obsahem správního aktu: „Výchozím pravidlem je respektování formálního označení určitého aktu; je-li správní akt nadepsán „rozhodnutí“ a má náležitosti rozhodnutí, pak se má v první fázi za to, že se skutku o rozhodnutí jedná. Může však dojít k situacím, kdy, ač je určitý výstup formálně označen za akt jednoho typu, ve skutečnosti (s ohledem na jeho materiální znaky) se jedná o akt typově jiný. Jak judikatura správních soudů (srov. např. rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS anebo rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz, kde zdejší soud konstatoval, že i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím), tak judikatura Ústavního soudu (srov. např. nález ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, č. 271/1995 Sb., kde pro přijetí aktu typově správního (správní rozhodnutí) byl zvolen akt normativní (nařízení vlády)) akceptují, že v případě podobného rozporu může dojít, s ohledem na požadavek účinné ochrany práv fyzických a právnických osob, k situaci, kdy obsah převládne nad formou. Akt formálně označený za akt jiný bude přezkoumán. Dodatečným argumentem pro umožnění „rekvalifikace“ aktu ve prospěch fyzické či právnické osoby je požadavek kontroly a předvídatelnosti činnosti veřejné správy; jinak by se mohla veřejná správa vyhnout přezkumu svých úkonů jenom díky tomu, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný.“

Kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s. představují situaci opačnou. Také zde sice dochází ke korekci formy s ohledem na obsah, děje se tak však v neprospěch účastníka a s důsledkem odepření soudní ochrany. Akt, který je na první pohled „bezvadným“ správním aktem se všemi formálními náležitostmi správního rozhodnutí, je z materiálního hlediska označen za úkon správního orgánu nalézající se mimo rámec § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejenom, že se jedná o postup, o jehož korektnosti nepanuje shoda. S ohledem na výše uvedené požadavky předvídatelnosti práva a právní jistoty pro běžného adresáta se navíc jedná o postup ústavně pochybný. Ve svém důsledku totiž znamená, že od průměrného adresáta právní regulace je vyžadováno, aby si samostatně posoudil, zda správní rozhodnutí se všemi náležitostmi, které obdržel od příslušného správního orgánu, je také z materiálního hlediska správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přístup k právní ochraně ve správním soudnictví pro subjekt právní regulace se tak stává odvislým od samostatného posouzení komplexní právní otázky, o které nepanuje dosud shoda ani uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu.

Takový přístup je v právním státě, za který se Česká republika považuje (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), neobhajitelný. Jak již bylo uvedeno výše, v právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny). Kompetenční výluky ustanovení § 70 s. ř. s. proto musí být definovány a vykládány úzce a především předvídatelně.“

V další části svého rozhodnutí se pak rozšířený senát zabýval otázkou veřejných subjektivních práv, která mají být správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zasažena. Vyšel přitom z premisy, že výkladem tohoto kritéria by nemělo docházet k zužování ústavně zaručeného práva na soudní ochranu, a dospěl k závěru, že „žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeňým zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a

konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.“ Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak bude podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojit nemohlo.

Ve světle úvah rozšířeného senátu napadené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích neobstojí. Krajský soud totiž, bez konkrétnější argumentace, vzal za nesporné, že odvolání žalobce bylo podnětem pro zahájení přezkumného řízení podle správního řádu, a tudíž sdělení žalovaného na tento podnět je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu ze soudního přezkumu vyloučeno. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, www.nssoud.cz, na němž krajský soud postavil převážnou část odůvodnění svého usnesení, se opravdu týkal případu, kdy žalobce podal pouze podnět k přezkumnému řízení. V projednávané věci však žalobce od počátku zdůrazňoval, že jeho podání bylo odvoláním proti rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením a že měl být účastníkem řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo.

Správní řád v § 81 stanoví, že právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu má jen účastník řízení. Odvolání podané osobou od účastníka odlišnou je tak nutno považovat za nepřipustné. Podle § 92 odst. 1 téhož zákona má pak správní orgán povinnost opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací rozhodnutím zamítnout. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Z toho plyne, že na nepřipustné odvolání, které neodůvodňuje použití některého z mimořádných opravných prostředků, může správní orgán reagovat pouze jediným možným způsobem – a to zamítavým rozhodnutím. Obdobnou úpravu bylo možné nalézt i v předchozí právní úpravě – v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967“). Odvolání mohl podle § 53 tohoto zákona podat pouze účastník předchozího řízení. Podle § 60 měl správní orgán povinnost přezkoumat i opožděné nebo nepřipustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak musel odvolání zamítnout.

Zamítavé rozhodnutí podle § 60 správního řádu z roku 1967, resp. podle § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004, pak není vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, a ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 59/2004 - 66, www.nssoud.cz).

Ukládá-li zákon správnímu orgánu vydat rozhodnutí o určitém obsahu, jež je přezkoumatelné ve správním soudnictví, nemůže se správní orgán v rozporu se zákonem této soudní kontroly zprostit vydáním neformálního sdělení, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Jestliže tedy v daném případě žalovaný dospěl k závěru, že odvolání bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou, bylo jeho povinností odvolání rozhodnutím zamítnout a svůj názor odůvodnit.

Žalovaný však místo toho reagoval na žalobcovo odvolání sdělením, jež nepochybně postrádá některé formální náležitosti rozhodnutí, jak jsou vymezeny v § 67 správního řádu z roku 2004, zejména oddělenou výrokovou část. Materiálně jej nicméně za rozhodnutí považovat lze, neboť jeho obsah – slovy rozšířeného senátu – v daném případě musí převládnout nad formou. Ze sdělení zřetelně vyplývá, negativní rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce včetně jeho důvodů (dle názoru žalovaného nebyl účastníkem řízení) a rovněž je zřejmé, že žalovaný tímto sdělením řízení o odvolání ukončil a nehodlá se jím dále zabývat. Pokud by zdejší soud akceptoval tvrzení žalovaného, že se o rozhodnutí nejedná, nejen že by posvětil jeho nesprávný postup, ale umožnil by žalovanému vyhnout se přezkumu tohoto úkonu jenom díky tomu, že jej formálně označil za akt, u kterého není soudní přezkum možný. Takové řešení by bezpochyby bylo přepjatým formalismem, jenž je konstantně kritizován Ústavním soudem.

Pokud jde o otázku zásahu do právní sféry žalobce, pak ten v žalobě zcela jasně tvrdil, že sdělení žalovaného zasáhlo do jeho právní sféry. Konkrétně uváděl, že bylo porušeno jeho právo být účastníkem řízení, a tedy i uvádět námitky v jeho rámci. K zásahu do právní sféry žalobce může nepochybně dojít i rozhodnutím procesní povahy, nicméně spojeným s hmotněprávními aspekty. Pokud žalovaný byť ve formě sdělení zamítl odvolání proti meritornímu rozhodnutí stavebního úřadu pro nepřipustnost, má takové rozhodnutí pro žalobce i hmotněprávní dosah, neboť je mu jím znemožněno otevřít otázku zákonnosti meritorního rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud žalobce v žalobě žádá soud, aby otázku přípustnosti odvolání věcně posoudil, pak mu takové právo nelze odeprít; žalobní legitimace je zde založena pouhým tvrzením o zkrácení na právech. Podmínky aktivní legitimace žalobce tak byly splněny.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s námitkami žalobce uvedenými v kasačním řízení. Krajský soud nesprávně vycházel z názoru, že sdělení bylo podnětem k přezkumnému řízení, neboť materiálně se jednalo o zamítavé rozhodnutí o odvolání žalobce. Ten přitom v žalobě tvrdil, že toto rozhodnutí zasáhlo do jeho právní sféry. Pro odmítnutí žaloby tudíž nebyly splněny zákonné podmínky. Nejvyšší správní soud se nicméně dále nezabýval kasační námitkou, že opomenutím žalobce jako účastníka řízení došlo k porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Otázka účastenství žalobce v předmětném správním řízení je totiž součástí meritorního přezkumu žaloby, který musí nejprve provést krajský soud. Nejvyšší správní soud proto svým rozhodnutím nijak nepředjímá, zda žalobce skutečně byl či nebyl účastníkem správního řízení.

Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Žalobce v kasační stížnosti napadl pouze výroky I a II usnesení krajského soudu. Jestliže však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nezákonnosti výroku I napadeného usnesení (odmítnutí žaloby), je jeho povinností zrušit i výroky II (náhrada nákladů řízení) a III (vrácení soudního poplatku), které jsou na výroku I závislé, byť žalobce výrok III nenapadl. Nejvyšší správní soud proto přistoupil ke zrušení usnesení krajského soudu *in toto*.

V dalším řízení bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. Krajský soud především žalobu meritorně projedná a posoudí zákonnost rozhodnutí žalovaného z hlediska uplatněných žalobních bodů a případně z těch hledisek, k jejichž přezkumu je povinen z úřední povinnosti (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008

Sb. NSS). V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu