



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Salert a. s.**, sídlem Náchodská 531, Trutnov, zastoupena JUDr. Lukášem Havlem, advokátem se sídlem Libušinka 180, Trutnov, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti: 1) **Správa Krkonošského národního parku**, se sídlem Dobrovského 3, Vrchlabí, 2) **Město Pec pod Sněžkou**, se sídlem Pec pod Sněžkou 230, Pec pod Sněžkou, 3) **Mgr. M. B.**, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2015, č. j. 8962/UP/2015/Sv, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 48/2015 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **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 .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Usnesením ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 48/2015 - 33, odmítl Krajský soud v Hradci Králové žalobu, kterou žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2015, č. j. 8962/UP/2015/Sv. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil k odvolání osoby zúčastněné

2) rozhodnutí Městského úřadu Pec pod Sněžkou ze dne 6. 6. 2014, č. j. SO-116/14-Po, a věc vrátil městskému úřadu k dalšímu projednání. Zrušeným rozhodnutím městského úřadu byla povolena změna stavby „rekonstrukce a přístavba RZ Jelení louky II. etapa, č. p. 75 v Peci pod Sněžkou“ před jejím dokončením na pozemcích st. p. č. 237, p. p. č. 412/2 v k. ú. Pec pod Sněžkou.

[2] V odůvodnění napadeného usnesení krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutím žalovaného nedošlo ke zkrácení práv žalobkyně, takže se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozhodnutím žalovaného se totiž správní řízení v tomto případě nekončí a věc zůstává nadále ve sféře veřejné správy a bude o ní správními orgány rozhodováno znovu. Uplatní se zde princip subsidiarity soudní kontroly veřejné správy, který spočívá až v následné ochraně subjektivních veřejných práv poté, co došlo k vyčerpání všech prostředků v rámci veřejné správy. Krajský soud v této souvislosti odkázal například na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, a ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007 - 44.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Namítá, že byla rozhodnutím žalovaného poškozena a její právo „bylo zrušeno“, neboť nyní nemůže dokončit stavbu dle připravené projektové dokumentace. Podmínky pro uplatnění § 65 s. ř. s. jsou tedy splněny. Podle stěžovatelky bylo odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podáno neoprávněnou osobou, tajemníkem Mgr. M. B., a to ještě v době, kdy nebyl sám přibrán za účastníka řízení. Osoba zúčastněná 2) podala odvolání prostřednictvím tajemníka na základě pověření ze dne 3. 7. 2010, které bylo uděleno dávno před zahájením řízení, aniž by město o existenci řízení mohlo cokoli vědět. Takové pověření je podle stěžovatelky plnou mocí pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, proto musí být podpis na plné moci vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, případně udělena do protokolu. Odvolání proto mělo být odmítnuto a prvostupňové rozhodnutí mělo nabýt právní moci. Odkaz na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 49/2007 - 44 nepovažuje stěžovatelka za patřičný, protože v něm dospěl kasační soud k závěru, že žaloba není dle § 68 písm. a) nepřípustná z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků před správním orgánem, pokud prvostupňové rozhodnutí bylo k oprávněnému prostředku jiného na újmu práv žalobce zrušeno. Nejednalo se tedy o podobný případ jako v dané věci. Zrušující rozhodnutí může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva, což předvídá poslední část ust. § 68 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka zvládla na základě zrušeného stavebního povolení realizovat pouze bourací práce až na základní desku, další výstavba jí již nebyla umožněna, v důsledku čehož jí vzniká i škoda. Zrušení prvostupňového rozhodnutí je proto nutné posoudit jako změnu tohoto rozhodnutí.

[4] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[7] Podle obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka uplatňuje námitku z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť argumenty o nezákonnosti právního závěru krajského soudu v případě odmítacího usnesení je třeba vždy podřadit pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., v jehož rámci jsou přezkoumávány všechny aspekty zákonnosti odmítavého usnesení. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy jako jediný připadá v úvahu v procesní situaci, kdy je kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

[8] Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován ten, 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. Z toho vyplývá, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou po materiální stránce rozhodnutími, tedy právě úkony, jimiž se nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost. Pojem „rozhodnutí“ nelze, jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu, vykládat formálně, nýbrž v materiálním slova smyslu. Podstatné je, zda úkon (individuální právní akt) orgánu veřejné moci (správního orgánu) autoritativně zasáhl do právní sféry osoby (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1997, sp. zn. III. ÚS 16/96, nebo usnesení ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, obě usnesení dostupná na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, č. 923/2006 Sb. NSS).

[9] V posuzované věci brojila stěžovatelka žalobou proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, vůči němuž obecně nejsou přípustné řádné opravné prostředky, nicméně věc nadále zůstává na úrovni veřejné správy, neboť tímto rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí. O věci tak bude znovu rozhodovat správní orgán prvního stupně. Proti novému rozhodnutí posléze připadá v úvahu uplatnění řádných opravných prostředků. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu proto nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí uvedené § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž postrádá hmotněprávní důsledky na sféru veřejných subjektivních práv a povinností, kterým podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu. Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž podstatná je skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku jejich oprávnění a povinností (shodně srov. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56, ze dne 22. června 2011, č. j. 4 Ads 49/2011 - 64).

[10] K námitkám stěžovatelky, které poukazují na důsledky zrušujícího rozhodnutí žalovaného, je třeba uvést, že za výše uvedený zásah předvídaný ust. § 65 s. ř. s. nelze považovat zásah každý, ale toliko zásah konečný. Analogicky lze odkázat i na některé závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, ve kterém se zabýval přípustností kasační stížnosti podané účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl: *„Účastník řízení má procesní možnost k ochraně svých práv v dalším průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení. Nebude mu tudíž znemožněno uplatnit jeho základní právo na soudní ochranu (čl. 36 Listiny). Jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu). Neznamená to však, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Není tak vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (opakovaně) vyslovený v neprospěch žalobce. Nadto vlivem případné změny skutkového a právního stavu může dojít i ke změně dříve vysloveného právního názoru (může tak odpadnout i důvod, pro který by úspěšný žalobce proti rozhodnutí krajského soudu dříve brojil).“*

[11] Uvedené závěry nejsou absolutní, protože z nich existují výjimky. První z nich představuje situace, není-li již po vydání zrušujícího rozhodnutí vedeno další řízení. Zásah do práv účastníků, ke kterému v důsledku takového rozhodnutí dochází, je konečným, a proto v zásadě podléhá soudnímu přezkumu.

[12] Další specifickou výjimku danou zvláštní úpravou kompetencí správních soudů představuje žaloba proti zrušujícímu rozhodnutí v případě žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jehož ustanovení § 16 odst. 4 stanoví, že *při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. V rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, Nejvyšší správní soud dovodil, že „aplikace § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je výjimkou z pravidla kasačního systému správního soudnictví. Podle kasačního soudu se zároveň jedná o prostředek, jehož účelem je zajistit efektivní ochranu práv žadatele o poskytnutí informace. Zdejší soud také ve své judikatuře opakovaně akcentoval nutnost včasného a efektivního rozhodování povinných subjektů, zejména pak toho, aby v rozhodnutí, jímž se odmítá poskytnutí informace, byly žadateli sděleny konkrétní důvody, pro které takto bylo rozhodnuto, jejichž správnost se následně může zabývat správní soud. Proto vyložil zákonnou úpravu opravných prostředků upravených v zákoně o svobodném přístupu k informacím tak, aby stěžovatel nezůstal bez jakékoliv ochrany vůči nečinnosti správních orgánů.“ A dále že „(o)porou pro tento závěr může být i doslovné znění ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jež neobsahuje výslovnou podmínku, že musí jít o odvolací rozhodnutí zamítavé (hovoří se v něm pouze o přezkumu rozhodnutí o odvolání). Přezkum*

pokračování

zamítavého, a tudíž ve správním řízení konečného rozhodnutí je nepochybně železným pravidlem správního soudnictví, nicméně v tomto případě, je-li ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona samo o sobě považováno za výjimečnou (nebo dokonce nekonceptní) právní úpravu, lze stejně výjimečně a do jiných oblastí správního práva nepřenositelně připustit přezkum zrušovacího rozhodnutí o odvolání, je-li zjevné, že jeho účelem bylo zabránit žadateli v přístupu k soudní ochraně práva na přístup k informacím.“

[13] Další výjimkou je zvýšení intenzity zásahu do práv, který sice není konečným, ale byl po určitou dobu za konečný považován. Tato výjimka se týká především rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení poté, co již přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci. Původně sice správní soudy zastávaly názor, že ani tímto právním úkonem nebyl žalobce zbaven svých práv konečným způsobem, neboť řízení uvedeným rozhodnutím neskončilo a o věci bude rozhodováno znovu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 3 As 27/2006 - 87, a ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 As 20/2006 - 76), ovšem dalším vývojem judikatura dospěla k závěru, že nelze vyloučit soudní přezkum určitého rozhodnutí jen proto, že jde o rozhodnutí vydané v přezkumném řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79), ale zejména že soudní kontrola přezkumných rozhodnutí není předčasná a v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a zásadou procesní ekonomie, neboť „(t)ento argument však musel ustoupit před skutečností, že posuzované rozhodnutí správního orgánu zasahuje do subjektivních práv účastníků, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, č. 1513/2008 Sb. NSS, zvýraznění doplněno). V citovaném rozsudku č. j. 9 As 49/2007 - 44 pak zdejší soud pod ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. (k části týkající se změny rozhodnutí) podřadil situaci, kdy dochází v důsledku značné časové prodlevy mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a jeho zrušením k zásadnímu zásahu do přiznaných veřejných subjektivních práv: „V projednávané věci bylo napadeným rozhodnutím zrušeno kolaudační rozhodnutí, na jehož základě stěžovatel užíval stavbu, a to s odstupem několika let, během kterých bylo na kolaudační rozhodnutí nahlíženo jako na pravomocné. Za těchto skutkových i právních okolností, kdy byl odstraněn právní titul k užívání stavby ve vlastnictví stěžovatele, tedy nelze tvrdit, že nebylo zasazeno do jeho veřejného subjektivního práva. Dle Nejvyššího správního soudu mu v souladu s § 68 písm. a), větou poslední, s. ř. s. nelze též přičítat k tíži nevycerpání všech řádných opravných prostředků daných mu zvláštním zákonem. Zrušení prvostupňového rozhodnutí správního orgánu k opravnému prostředku jiného je nutno ve smyslu citovaného ustanovení posoudit jako změnu tohoto rozhodnutí.“ Ačkoliv toto rozhodnutí nedošlo reflexe v další rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, podstatné je, že žádná z výše uvedených výjimek na posuzovanou věc nedopadá. Rozhodnutí městského úřadu v řízení o povolení změny stavby bylo napadeno odvoláním jedním z účastníků řízení. Nejedná se tak o situaci, kterou citované judikáty předvídají, kdy by došlo ke zrušení správního rozhodnutí s výrazným časovým odstupem nebo na základě mimořádného opravného prostředku. Nejvyšší správní soud si je vědom námitek, které stěžovatelka vznáší vůči rozhodnutí žalovaného a které se týkají rovněž otázky možné opožděnosti podaného odvolání, ovšem ani v případě jejich důvodnosti by se na posouzení kasační stížnosti nic neměnilo, neboť by rozhodnutí žalovaného nepředstavovalo zásah takové intenzity, jak tomu bylo v uvedených případech, který by odůvodňoval podřazení rozhodnutí žalovaného pod § 65 s. ř. s.

[14] Přestože je tedy úkon žalovaného označen jako „rozhodnutí“, nesplňuje jeho znaky po stránce materiální, neboť nezasahoval do veřejných subjektivních práv a povinností, protože jím nebylo o věci rozhodnuto meritorně a konečným způsobem. Nebyly tak splněny podmínky uvedené v § 5 s. ř. s., v nichž je vyjádřena zásada subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. Teprve konečným správním rozhodnutím, vydaným v novém řízení budou založena, změněna, zrušena či závazně určena žalobcova práva nebo povinnosti. Ochrana práv stěžovatelky je zajištěna tím, že proti tomuto rozhodnutí ve věci může brojit žalobou u soudu, přičemž případnou újmu způsobenou stěžovatelce vydáním nezákonného rozhodnutí nebo jiným nesprávným postupem úřadu (např. průtahy v řízení) řeší jiná právní úprava (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem). Nejvyššímu správnímu soudu konečně nepřísluší, aby se konkrétně zabýval námitkami, které stěžovatelka proti rozhodnutí žalovaného vznáší, protože předmětem tohoto řízení jsou toliko otázky přípustnosti žaloby ve správním soudnictví.

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl, neboť žaloba byla podána proti úkonu správního orgánu, který není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení krajského soudu netrpí namítanými vadami, kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka tedy právo na náhradu nákladů řízení nemá a úspěšnému žalovanému ji soud nepřiznal, neboť mu žádné náklady s tímto řízením přesahující běžnou úřední činnost nevznikly. Pokud je o náklady osob zúčastněných na řízení, lze je podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznat pouze v případě plnění povinnosti uložené soudem či z důvodů zvláštního zřetele hodných; takové okolnosti soud neshledal.

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

V Brně dne 21. března 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu

pokračování

2 As 305/2015 - 27