



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **R. Š.**, zastoupený JUDr. Ivou Kremplovou, advokátkou se sídlem Botanická 785/9, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy**, se sídlem Prokešovo nám. 1803/8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 2. 2019, č. j. 22 A 8/2019 - 19,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce se kasační stížností domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 2. 2019, č. j. 22 A 8/2019 - 19, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 3. 12. 2018 č. j. SMO/764038/18/ÚHAaSŘ/Král, ve věci dodatečného povolení stavby. Žalovaný jím zrušil rozhodnutí Statutárního města Ostrava – Úřadu městského obvodu Svinov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 6. 2018, č. j. SVI 02590/2018/OVDŽP/Gry, kterým bylo rozhodnuto o dodatečném povolení stavby „Novostavba rodinného domu, včetně přípojek sítí – parcela č. X, k. ú. S. – změna č. 1“ v k. ú. S., a věc byla stavebnímu úřadu vrácena k novému projednání.

[2] V řízení o dodatečném povolení stavby byla stavba dodatečně povolena již rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 7. 11. 2014, č. j. SVI 02725/2014/OVDŽP/Gry, které bylo k odvolání J. W. zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 2. 2015,

č. j. SMO/045704/15/ÚHAaSŘ/Sag, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání. Rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby ze dne 30. 9. 2015, č. j. SVI 03695/2015/OVDŽP/Gry, bylo k odvolání J. W. zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 1. 2016, č. j. SMO/024159/16/ÚHAaSŘ/Sag, a věc opět vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání. Rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby ze dne 27. 4. 2017, č. j. SVI 01091/2017/OVDŽP/Gry, bylo k odvolání J. W. zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 8. 2017, č. j. SMO/257974/17/ÚHAaSŘ/Sag, a věc byla i v tomto případě vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání.

[3] Obdobně byla stavba dodatečně povolena již zmíněným rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2018, č. j. SVI 02590/2018/OVDŽP/Gry, které bylo i tentokrát k odvolání J. W. zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 12. 2018 č. j. SMO/764038/18/ ÚHAaSŘ/Král, proti němuž brojil žalobce v nyní posuzované věci žalobou u Krajského soudu v Ostravě.

[4] Krajský soud žalobu zmiňovaným unesením odmítl jako předčasně podanou dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že v posuzované věci žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zrušil v odvolacím řízení rozhodnutí stavebního úřadu (správního orgánu I. stupně) a věc mu vrátil k novému projednání. V důsledku tohoto postupu správní řízení v označené věci stále probíhá a není meritorně ukončeno. Rozhodnutí, jímž odvolací orgán zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadené odvoláním a současně věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání, není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva účastníků řízení, ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a žalobu směřující proti takovému rozhodnutí správního orgánu II. stupně je proto nutné odmítnout jako předčasně podanou. Přitom krajský soud odkázal na usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 19. 5. 2006, č. j. 59 Ca 59/2006 - 17.

II.

Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobce (stěžovatel) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel nejprve v kasační stížnosti popsal dosavadní vývoj správního řízení, v jehož rámci bylo již čtyřikrát rozhodnuto o dodatečném povolení stavby, avšak každé z těchto rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno. Stěžovatel má za to, že tím dochází k destrukci jeho právní jistoty, neboť je účastníkem řízení, jehož konec je v nedohlednu. Stěžovatel se dle svého vyjádření nachází ve stavu naprostého zmatení a dezorientace za současné nemožnosti celou situaci jakkoliv ovlivnit. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že konstrukce stavby byla vybudována již před 5 lety, přičemž na základě rozhodnutí stavebního úřadu ji chtěl stěžovatel dokončit. Odvolání J. W. stěžovatel vnímá jako účelová, s cílem prodloužit délku řízení a oddalovat vydání pravomocného rozhodnutí příslušným stavebním úřadem.

[7] Rozhodnutí žalovaného, které stěžovatel napadl u soudu, dle něj má jak materiální, tak formální znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a nepochybně se jedná o úkon správního orgánu výrazně zasahující do práv a povinností stěžovatele, resp. do jeho právní

pokračování

sféry, přičemž jeho žalobní legitimace je v tomto ohledu dána vždy, když s ohledem na jeho tvrzení nelze jednoznačně konstatovat, že k takovému zásahu v žádném případě dojít nemohlo. Odlišný výklad by naopak dle stěžovatele vedl k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces.

[8] Ačkoliv řízení nebylo pravomocně skončeno a v budoucnu bude možno řádně uplatnit opravné prostředky, v daném případě se dle stěžovatele uplatní výjimka stanovená v § 68 písm. a) s. ř. s., která dopadá na případy, ve kterých bylo rozhodnutí správního orgánu na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného. Tento závěr dle něj potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, především rozsudek ze dne 8. 11. 2007, 9 As 49/2007 – 44 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), z něhož dle stěžovatele vyplývá, že soudní ochranu nelze odepřít i z toho důvodu, že po zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemusí vždy nutně následovat vydání nového rozhodnutí, proti němuž by bylo možné se bránit opravnými prostředky.

[9] Žalovaný vydal rozhodnutí, kterým se ruší rozhodnutí stavebního úřadu nevykazující žádné vady, navíc vydané po extrémně rozsáhlém řízení, v němž byla stavba opakovaně stavebním úřadem povolena, avšak rozhodnutí byla následně pro formální pochybení zrušena a věc byla vždy stavebnímu úřadu vrácena k novému projednání. V důsledku toho tak vzniká situace, ve které de facto stavební úřad nemůže vydat totožné (tzn. bezvadné) rozhodnutí, neboť takové rozhodnutí bude opakovaně odvolacím orgánem rušeno a vráceno k novému projednání. Dle stěžovatele v tomto případě dochází v podstatě k souboji správních orgánů dvou stupňů na úkor adresátů veřejné správy. Stěžovatel tedy spatřuje v ingerenci správního soudu jedinou možnost, jak nastalou situaci s konečnou platností vyřešit, a dostát tak naplnění zásady legitimního očekávání.

[10] Průtahy v řízení dle stěžovatele způsobují porušení jeho práva na spravedlivý proces, neboť je zřejmé, že současný stav, kdy je rozhodnutí stavebního úřadu opakovaně rušeno, může pokračovat donekonečna. To by stěžovateli v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod znemožnilo se obrátit na nezávislý soud. Tuto námitku uvedl stěžovatel již v žalobě, avšak krajský soud se jí vůbec nezabýval, což dle stěžovatele byla jeho povinnost, přestože měl v úmyslu žalobu odmítnout. Pokud by v těchto případech nebylo možné domáhat se soudní ochrany, znamenalo by to odepření přístupu k soudu, čímž by bylo opakovaně zasahováno do veřejných subjektivních práv účastníků řízení.

III.

Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve svém vyjádření kasační stížnost označil za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Neztotožnil se s názorem stěžovatele, že na danou věc dopadá citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007 – 44, neboť se dle žalovaného vztahuje ke zcela odlišnému skutkovému stavu. Na rozdíl od případu v citované věci dle žalovaného jeho rozhodnutím nebylo zrušeno žádné pravomocné rozhodnutí, které by stěžovateli založilo nějaké právo.

[12] Tvrzení stěžovatele, že se nachází ve stavu naprostého zmatení, neboť dochází k nejednotnosti v rozhodování správních orgánů, pak žalovaný považuje za dezinterpretaci

skutkového stavu, neboť jeho rozhodnutí, stejně jako předcházející rozhodnutí v předmětné věci, byla vydána v souladu s právními předpisy a současně byla obšírně a srozumitelně zdůvodněna. Stěžovateli tedy musí být prokazatelně známy důvody zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž se nejedná o ryze formální důvody, jak tvrdí stěžovatel. Žalovanému není známo, z jakého důvodu stavební úřad postupoval v rozporu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a při novém projednání věci se neřídil právním názorem vysloveným v odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu, přestože v něm byly zcela srozumitelně popsány nedostatky předložené projektové dokumentace i pochybení v postupu stavebního úřadu. Žalovaný také poukázal na skutečnost, že důkazní břemeno v otázce splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese stavebník, příp. vlastník stavby, a naplnění těchto podmínek musí být prokázáno bez jakýchkoliv pochybností.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[16] Jelikož tedy kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu stěžovatele odmítl.

[17] Správní soudy s ohledem na princip subsidiarity správního soudnictví zpravidla přezkoumávají konečné rozhodnutí správního orgánu, jímž je věc před správními orgány pravomocně skončena, tedy až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu (§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.) je nutno vnímat jako provedení zásady minimalizace zásahů soudů do činnosti veřejné správy. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 -

pokračování

65, publ. pod č. 672/2005 Sb. NSS). Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že předpoklad vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení primárně nelze aplikovat v případech předvídaných § 68 písm. a) s. ř. s. *in fine*, tj. kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného. V nyní posuzovaném případě se však o takovou situaci nejednalo, neboť žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu nezměnil k újmě stěžovatele (a tedy nešlo o rozhodnutí, po němž by již nenásledovalo nové projednání věci před správním orgánem I. stupně), nýbrž ho zrušil a vrátil věc stavebnímu úřadu k novému projednání.

[18] Přesto stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že usnesením krajského soudu došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces, neboť mu byl zamezen přístup k soudu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 14. 10. 2015, č. j. 5 As 119/2015 – 29, i pro správní soudnictví je v ústavní rovině „*východím ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), podle něhož „ten, 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 přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“.* Pravomoc správních soudů k přezkumu je podle citovaného článku Listiny založena na generální klauzuli: *přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně vyloučeno zákonem (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž zákonná kompetenční výluka není možná). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dle nastíněných ústavních východisek je pak nutno postupovat také při uplatňování a výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., včetně toho, že za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu tohoto ustanovení je třeba považovat takový úkon správního orgánu, který se dotýká práv a povinností žalobce. Rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního tedy musí vykazovat zmiňované materiální znaky, pouhá skutečnost, že má takový úkon formu rozhodnutí, k naplnění uvedené definice nepostačuje“.*

[19] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání výslovně vyloučeny ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 – 28). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu vydané podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterým se odvoláním napadené rozhodnutí nebo jeho část ruší a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. právě z toho důvodu, že nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresátů, neboť není konečným rozhodnutím ve věci [srov. např. rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 70/2018 – 52, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 – 28, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 – 49, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 – 34, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 – 219, či ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 – 111 (závěry tohoto rozsudku nadto byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08)].

[20] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu z tohoto závěru připouštěla úzce vymezené výjimky ve specifických případech. Na první z nich upozornil stěžovatel, když odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007 – 44, který připustil, že i rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání,

za určitých okolností může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. Nejvyšší správní soud však v navazující judikatuře dospěl k závěru, že v daném případě se jednalo o zcela specifickou situaci, kdy v důsledku časové prodlevy v délce několika let mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jeho zrušením k odvolání opomenutého účastníka řízení došlo k zásadnímu zásahu do veřejných subjektivních práv vykonávaných na základě domnělé právní moci prvostupňového rozhodnutí, byť nesprávně vyznačené v důsledku opomenutí účastníka řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 – 24, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019 – 38, nebo ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020 – 45).

[21] Ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím judikatura dovodila druhou výjimku ze zmiňovaného pravidla v případě neúspěšných žadatelů o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v relevantním znění, kteří čelí tzv. procesnímu „ping-pongu“ mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem, tedy situaci, kdy odvolací orgán opakovaně ruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí požadované informace, a to ať již z toho důvodu, že povinný subjekt rozhoduje nezákonně, když nerespektuje závazný právní názor odvolacího orgánu, který podle dřívější úpravy nemusel být ve všech těchto případech oprávněn rozhodnutí povinného subjektu sám změnit, resp. nařídít poskytnutí informace, nebo naopak tímto postupem ve skutečnosti povinný subjekt a odvolací orgán zastírají vzájemnou shodu na tom, aby informace žadateli fakticky poskytnuta nebyla a zároveň byl žadateli znemožněn přístup k soudní ochraně. V těchto případech nezákonně libovůle v rozhodování povinného subjektu a případně i odvolacího orgánu připustila dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu možnost žaloby žadatele o informace proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu (viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, ze dne 20. 9. 2016, č. j. 4 As 290/2015 – 25, a ze dne 21. 9. 2016, č. j. 4 As 289/2015 - 29), zároveň však, v rozporu s tímto přístupem, spatřoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 3 As 278/2015 - 44, publ. pod č. 3517/2017 Sb. NSS, řešení této situace v možnosti žadatele žalovat naopak prvostupňové rozhodnutí povinného subjektu, který v rozporu se zrušujícím rozhodnutím odvolacího orgánu opět odmítl informaci poskytnut.

[22] Tento judikatorní rozpor odstranil až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 – 35, publ. pod č. 3834/2019 Sb. NSS, tím, že se přiklonil na stranu druhého z popisovaných řešení. Přitom navíc dal ve své argumentaci jasně najevo, že možnost této výjimky ze zásady subsidiarity soudního přezkumu správních rozhodnutí je dána zvláštní povahou řízení, resp. postupu ve věci žádosti o poskytnutí informace, jakož i atypickou pravomocí správního soudu nařídít povinnému subjektu poskytnutí informace:

„Správní soudy zpravidla přezkouvávají v řízení o žalobě proti rozhodnutí finální rozhodnutí správního orgánu. To plyne již ze základního principu soudního řádu správního, subsidiarity správního soudnictví [dle § 5 s. ř. s. lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon; srov. k tomu též § 68 písm. a) s. ř. s.].

*Je pravda, že soudně přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je rovněž takové rozhodnutí, kterým správní orgán využije své dozorčí pravomoci a zruší nebo změní **pravomocné** správní*

pokračování

rozhodnutí, např. v rámci přezkumného řízení (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, č. 1513/2008 Sb. NSS, věc Honební společenstvo Stříbro, vztahující se sice k přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967, ovšem jeho důvody jsou evidentně aplikovatelné i na § 97 odst. 3 nového správního řádu) nebo obnovy řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, č. 1427/2008 Sb. NSS, věc EBECO CZ). Zde přezkum takového rozhodnutí nastupuje bez ohledu na to, že po zrušovacím rozhodnutí, napadeném žalobou, přijde pravidelně další rozhodnutí, které by rovněž bylo přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí.

Právě uvedené příklady jsou však výjimkami z pravidla. Pokud nadřízený správní orgán rozhodnutí k odvolání účastníka řízení zruší, a věc vrátí prvostupňovému orgánu k novému projednání, takové rozhodnutí odvolacího orgánu nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, věc Veverčí Centre). Rozhodnutí odvolacího orgánu nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresáta, neboť není finálním rozhodnutím ve věci. Jak přesvědčivě vysvětluje devátý senát ve věci Veverčí Centre, účinky rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým ruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a účinky zrušení rozhodnutí již pravomocného jsou nesrovnatelné. Zatímco zrušení pravomocného rozhodnutí na základě přezkumného řízení nebo obnovy řízení „otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná“, zrušení prvostupňového rozhodnutí na základě řádného opravného prostředku žádné obdobné účinky nemá.

Obecně tedy platí, že rozhodnutí, kterým odvolací orgán zruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovéto rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů. To platí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem. Ostatně správní soud ani není ve výrokovém potenciálu rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí vybaven k tomu, aby takovéto negativní situaci efektivně čelil.

Situace ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím je však diametrálně odlišná. Správní soud zde není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje atypickou pravomocí nařídit přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím; srov. k postavení této normy v celkové koncepci českého správního soudnictví rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, č. 1469/2008 Sb. NSS). Smysl a účel uvedeného ustanovení je zřejmý – zabránit „ping-pongu“ mezi povinným subjektem, resp. odvolacím orgánem, na straně jedné, a správními soudy, na straně druhé. Správní soud musí zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily.

Smyslem úpravy svobodného přístupu k informacím je pokud možno bezformální, rychlé a efektivní umožnění tohoto přístupu. Jak výstižně uvádí Ústavní soud, procedurální pravidla a jejich výklad nemohou být důvodem tvořícím bariéru získávání informací [nález ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685), věc Seznam.cz, bod 18].

Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné

právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídít požadované informace poskytnout (takto viz cit. rozsudek rozšířeného senátu č.j. 8 As 55/2012 - 62, bod 122, ve věci informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků; ani tyto závěry nejsou dotčeny nálezem sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Jak již rozšířený senát uvedl, § 16 odst. 4 věta druhá má zajistit, „aby informace, která být poskytnuta má, byla bez průtahů poskytnuta; za tím účelem je krajský soud sám oprávněn vlastní zjišťovací a další činností napravovat i případná procesní pochybení odvolacího orgánu či podobná pochybení povinného subjektu, lze-li tak smyslu řízení efektivněji dosáhnout“ (cit. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012 - 62, bod 126).

Smyslem pravomoci soudu dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy rozetnout gordický uzel nekončících procesních obstrukcí či procesního „ping-pongu“ mezi odvolacím správním orgánem a povinným subjektem. Právě uvedené ustanovení, spojené s ústavním požadavkem rychlé a efektivní soudní ochrany práv žadatelů o informace, tedy poskytuje správnímu soudnictví zcela odlišný rámec pro jeho činnost.

Rozšířený senát souhlasí se závěry třetího senátu, jakož i krajského soudu vyslovenými v nyní posuzovaném usnesení, že ani výjimečnost a specifčnost přezkumu věci svobodného přístupu k informacím nemůže zcela negovat základní principy, na kterých jsou postaveny ústřední pojmy soudního řádu správního, jako je pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát tedy dále zvažoval, zda se má žadatel o informace v situacích procesních obstrukcí a procesního „ping-pongu“ bránit žalobou podanou proti rozhodnutí odvolacího orgánu, nebo proti rozhodnutí povinného subjektu. Odpověď na tuto otázku se skrývá již v legislativním vymezení rozhodnutí v § 65 odst. 1 s. ř. s.

Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. soudně přezkoumatelné rozhodnutí zkracuje žalobce na právech přímo nebo v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu; rozhodnutí je jen takový úkon, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje žalobcova práva nebo povinnosti. Jde tedy o to, zda se podle tvrzení žalobce v žalobě mohlo napadené rozhodnutí nějak negativně projevit v jeho právní sféře (takto již usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Právě potencialita takovýchto vlastností správního rozhodnutí zakládá žalobní legitimaci k podání správní žaloby.

Ve světle právě uvedeného je evidentní, že v typových situacích procesních obstrukcí či nekončícího „ping-pongu“ v informačních věcech lze takovéto vlastnosti přičítat rozhodnutí povinného subjektu, nikoliv rozhodnutí odvolacího orgánu.

Jak uvádí správně šestý senát ve věci Oživení, soud musí dát povinnému subjektu a případně odvolacímu orgánu prostor k tomu, aby v mezích své působnosti řádně uplatnily svoji pravomoc. Za obvyklých okolností by mělo jedno „kolo“ procesní interakce mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem postačit k vyjasnění, zda důvody k odepření informace jsou dány anebo nikoli (věc Oživení, body 29 násl.).

Pokud odvolací orgán rozhodnutí povinného subjektu zrušil, nelze mu vyčítat žádné negativní dopady do právní sféry žadatele (žalobce), nelze požadovat, aby žalobce – neúspěšný

pokračování

žadatel o informaci – tvrdil zkrácení na právech rozhodnutím odvolacího orgánu, které ho přitom na právech nijak nezkracuje. Má totiž pravdu třetí senát, a s ním i krajský soud v nynější věci, že žalobce je ve skutečnosti na právech krácen nikoliv pro něj pozitivním rozhodnutím odvolacího orgánu, ale až v pořadí dalším rozhodnutím povinného subjektu, který žádost o informaci odmítl. Pokud povinný subjekt nerespektuje předchozí zrušovací rozhodnutí odvolacího orgánu, nelze již po žadateli spravedlivě požadovat, aby podával opětovně opravný prostředek a čekal na druhé (třetí, čtvrté ...) zrušovací rozhodnutí.

Rozšířený senát zdůrazňuje, že ochrana ve věcech svobodného přístupu k informacím je specifická a nesmí být v žádném případě formalistická. Proto podá-li žadatel o informaci žalobu proti rozhodnutí povinného subjektu poté, co povinný subjekt opětovně rozhodl způsobem pro žalobce negativním, nesmí správní soud takovouto žalobu odmítnout, ale musí ji věcně projednat, samozřejmě jsou-li dány ostatní podmínky řízení. Je to totiž právě toto rozhodnutí, které zasahuje do žalobcovy právní sféry.

Pro pořádek nutno dodat, že pokud žadatel o informace nenapadne žalobou rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, ale namísto toho podá v pořadí druhé (třetí, čtvrté ...) odvolání, pochopitelně tím nepřichází o možnost žalovat jak další rozhodnutí žalovaného (bude-li odvolání zamítnuto), tak i případné následné rozhodnutí povinného subjektu (zruší-li žalovaný opětovně rozhodnutí povinného subjektu, ovšem povinný subjekt opětovně žádosti nevyhoví). Co ovšem možné není, je žalovat rozhodnutí žalovaného, které ruší rozhodnutí povinného subjektu; takovéto rozhodnutí totiž do právní sféry žadatele nijak nezasahuje.“ (důraz doplněn)

[23] Vztaheno na nyní posuzovanou věc je možné konstatovat, že v tomto případě se jednak nejedná o zvláštní případ žádosti o informace, jednak, jak bylo právě konstatováno, ani pro tento zvláštní případ nepřipustil rozšířený senát možnost žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu (takové řešení připouštěl mimo oblast právní úpravy svobodného přístupu k informacím pouze rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 254/2015 – 25, který však byl vydán před citovaným rozsudkem rozšířeného senátu a jím zjevně překonán). Řešení nabízené rozšířeným senátem, tedy možnost žalovat v uvedených výjimečných případech správní rozhodnutí prvního stupně, stěžovatel nevyužil a ani by to v jeho případě nemělo smysl, neboť stavební úřad jeho žádosti o dodatečné povolení stavby vždy vyhověl, ani jedno z těchto rozhodnutí však nenabývalo právní moci z důvodu jejich zrušení žalovaným jakožto odvolacím orgánem.

[24] Dle Nejvyššího správního soudu je však pro závěr, že napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, byť spoře (a navíc zčásti chybně – viz dále) odůvodněné, obстой, klíčové, že podle Nejvyššího správního soudu postup žalovaného ani stavebního úřadu dosud, i přes jistě velmi nežádoucí již čtvrté zrušení rozhodnutí stavebního úřadu o věci samé, nedospěl do stádia, kdy by bylo možné říci, že věc jednoznačně nesměruje k vydání konečného pravomocného rozhodnutí ve věci, tedy rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby, a není tedy prozatím třeba, aby soudní ochranu stěžovateli proti případným obstrukcím nebo libovůli v postupu správních orgánů poskytl, ať již v jakémkoli z možných řízení dle soudního řádu správního, správní soudy.

[25] Jak totiž vyplývá ze správního spisu, žalovaný zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a vrátil mu věc k novému projednání sice již čtyřikrát, avšak důvody pro tento postup nebyly v jednotlivých případech zcela totožné. Je sice pravdou, že některé z nich se

opakovaly, jiné se však objevovaly nově. Ačkoli je tedy možné vytknout stavebnímu úřadu určitou liknavost v naplňování závazného právního názoru žalovaného jakožto odvolacího správního orgánu, nelze dospět k závěru, že by stavební úřad tento právní názor úmyslně ignoroval. Nelze ani souhlasit se stěžovatelem, že by veškeré důvody pro zrušení jednotlivých rozhodnutí stavebního úřadu žalovaným byly vždy zcela formální a že se v žádném případě nejednalo o vady, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

[26] V tomto kontextu je třeba stěžovateli v první řadě připomenout, že to byl původně on, kdo hrubě porušil zákon tím, že prováděl předmětnou stavbu v rozporu s původním pravomocným stavebním povolením vydaným stavebním úřadem dne 11. 9. 2013, přičemž tento rozpor nespočíval v nějakých nepodstatných odchylkách, ale ve zcela zásadní změně původně schváleného projektu rodinného domu stěžovatele. Dle původního stavebního povolení a jím ověřené projektové dokumentace měla být novostavba rodinného domu řešena jako jeden byt o pěti obytných místnostech v přízemí a podkroví, včetně sociálního a technického zázemí, přístavba garáže měla být v úrovni přízemí technicky propojena se stavbou rodinného domu. Namísto toho ovšem stěžovatel rozestavěl budovu o jiném půdorysu, s jinými vnitřními dispozicemi, což vyvolalo rovněž potřebu změny inženýrských sítí. Rozestavěná stavba je obdélníkového půdorysu, jednopodlažní, nepodsklepená, bez obytného podkroví, výška stavby byla snížena na 5,9 m, součástí stavby je objemná garáž.

[27] Z tohoto důvodu zahájil stavební úřad na základě oznámení ze dne 21. 8. 2014 dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), řízení o odstranění této stavby provedené v rozporu se stavebním povolením, a následně, na základě žádosti stěžovatele, bylo zahájeno řízení o jejím dodatečném povolení, v němž stěžovatele, jakožto stavebníka, skutečně v souladu s § 129 odst. 3 stavebního zákona tíží důkazní břemeno k prokázání, že stavba není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací a dalšími závaznými podmínkami pro její umístění v dané lokalitě, jakož ani s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy.

[28] Již první rozhodnutí stavebního úřadu zrušil žalovaný mj. z toho důvodu, že se stavební úřad dostatečně nevypořádal s odvolací námitkou, podle níž provedená stavba vůbec neodpovídá stavbě rodinného domu, ale spíše průmyslové hale k podnikání a nezapadá tak ani urbanisticky do dané lokality. Žalovaný tedy uložil stavebnímu úřadu, aby se v dalším řízení zabýval tím, zda provedená stavba splňuje parametry rodinného domu v návaznosti na platné právní předpisy a zda tedy je též v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Tento zrušovací důvod tedy rozhodně nelze považovat za formální či formalistický, stejně jako některá další vytýkaná procesní pochybení stavebního úřadu, např. v souvislosti s nařízeným jednáním či zjištěným okruhem účastníků řízení apod., přičemž žalovaný ve svých rozhodnutích dospěl k závěru, že vytýkané vady nelze napravit přímo v odvolacím řízení.

[29] Na druhou stranu je třeba též apelovat na žalovaného, aby ani on dále nepřispíval k dosavadnímu neuspokojivému stavu řízení, kdy ani po několika letech nebylo o žádosti stěžovatele o dodatečné povolení jeho rozestavěné stavby pravomocně rozhodnuto, a aby

pokračování

se skutečně vyvaroval v rámci odvolacího přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu (ať již na základě odvolacích námitek pana J. W., které byly dosud většinou poměrně vágně formulovány a opakovaně vznášely otázky, s nimiž se již oba správní orgány vypořádaly, nebo i v širším rozsahu, v rámci své povinnosti dle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumat zákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí z úřední povinnosti) formalistického přístupu a důsledně dodržoval § 89 odst. 2 větu třetí správního řádu, podle níž se k vadám řízení (tedy včetně formálních nedostatků prvostupňového rozhodnutí), o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad odvoláním napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost, nepřihlíží.

[30] Je totiž zřejmé, že pokud by ani nadále nebyly správní orgány obou stupňů schopny či ochotny dospět v přiměřené době k pravomocnému rozhodnutí o žádosti stěžovatele o dodatečné povolení jeho stavby a nápravu by nezjednal ani žalovanému nadřízený správní orgán, tedy Ministerstvo pro místní rozvoj (možnost podrobení zrušovacího rozhodnutí odvolacího orgánu přezkumnému řízení je dle § 94 odst. 2 věty třetí správního řádu omezena pouze na dobu do vydání nového rozhodnutí prvního stupně, navíc stěžovatel by sice mohl dát k uplatnění takového dozorčího prostředku Ministerstvu pro místní rozvoj podnět, nejedná se však o „nárokový“ procesní prostředek nápravy, jehož vyčerpání by bylo podmínkou podání kterékoli z žalob ve správním soudnictví), bylo by nakonec poskytnutí ochrany stěžovatele ve správním soudnictví nezbytné, neboť takový, v konečném důsledku nezákonný postup správních orgánů by již nepochybně byl zásahem do jeho veřejného subjektivního práva stěžovatele na vydání pravomocného rozhodnutí o jeho žádosti o dodatečné povolení stavby, jakož i na to, aby tato stavba, byť původně provedená v rozporu se stavebním povolením, byla, prokáže-li stěžovatel splnění zmiňovaných zákonných podmínek, dodatečně povolena a mohla tedy být rovněž, v souladu s dodatečným povolením, dokončena. Jak již však bylo konstatováno, taková situace libovůle či obstrukcí v postupu správních orgánů v nyní posuzované věci prozatím nenastala.

[31] Za všech uvedených důvodů lze konstatovat, že krajský soud v posuzované věci nepochybil, jestliže žalobu stěžovatele odmítl, byť se uvedenými otázkami ve svém rozhodnutí výslovně nezabýval, navíc žalobu odmítl z nesprávného důvodu, totiž pro předčasnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ačkoli sám dospěl ke správnému závěru, že žalobou napadený akt není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se tedy o úkon správního orgánu, který je dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen, takže žaloba proti němu směřující je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná a měla tudíž být pro nepřípustnost odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ani nesprávný důvod odmítnutí žaloby v odůvodnění usnesení krajského soudu však nic nemění na zákonnosti jeho výroku, jímž byla žaloba odmítnuta, důvod k jeho zrušení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy není dán (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 – 76, publ. pod č. 1476/2008 Sb. NSS).

V.

Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému ovšem žádné náklady v tomto řízení nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. června 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu