



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **V. J. Rott s. r. o.**, se sídlem Malé náměstí 142/3, Praha 1, zastoupen prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem Revoluční 1546/24, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Městská část Praha 1, se sídlem Vodičkova 681/18, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 A 79/2019 - 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 1. 3. 2019, č. j. UMCP1 070738/2019, vydal Úřad městské části Praha 1, odbor výstavby (dále též „stavební úřad“) žalobci společné povolení pro stavbu nazvanou „*Stavební úpravy budovy č. p. 301, ul. Karolíny Světlé, Praha 1 Staré Město*“ (dále též „stavební povolení“). Na základě odvolání Městské části Praha 1 (dále též „městská část“) žalovaný uvedené stavební povolení zrušil rozhodnutím ze dne 23. 5. 2019, č. j. MHMP 917935/2019 (dále též „rozhodnutí žalovaného“).

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). Žalobní argumentaci založil na tom, že městská část podala odvolání opožděně. Podle žalobce byl totiž nesprávně určen okamžik doručení stavebního povolení městské části. Městský soud se při posouzení věci zaměřil na otázku včasnosti odvolání. Vycházel z úvahy, že bylo-li odvolání podáno včas, je žaloba nepřipustná, neboť směřuje proti rozhodnutí, které není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Správní řízení totiž za této situace dále pokračuje, tudíž by rozhodnutí žalovaného nemohlo založit, změnit či zrušit žádná práva žalobce, ani jeho práva či povinnosti závazně deklarovat. Pokud by naopak bylo odvolání podáno opožděně, zasáhl by žalovaný zrušujícím rozhodnutím do již existujících hmotných práv žalobce. Žaloba proti tomuto rozhodnutí by proto byla přípustná. Dle městského soudu lze tento závěr dovodit analogickou aplikací rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, podle kterého je přípustná žaloba proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení, jímž bylo zrušeno či změněno přezkoumávané - již pravomocné - rozhodnutí.

[3] Městský soud následně dospěl k tomu, že odvolání bylo podáno v zákonné lhůtě. Konstatoval, že za okamžik doručení stavebního povolení městské části nelze považovat den vydání tohoto rozhodnutí (5. 3. 2019). Přestože stavební povolení vydal orgán městské části, která byla účastníkem řízení, nelze městskou část v tomto správním řízení považovat za jednu nedělitelnou entitu. Jeden orgán městské části vedl coby stavební úřad vykonávající přenesenou působnost správního řízení, zatímco městská část byla účastníkem tohoto správního řízení z titulu výkonu samostatné působnosti. Efektivní výkon práv a povinností městské části pak vyžaduje, aby byly s relevantními skutečnostmi v souladu se zákonem seznámeny vždy kompetentní orgány (resp. osoby). Za okamžik doručení nelze podle městského soudu považovat ani 6. 3. 2019, kdy bylo stavební povolení v listinné podobě předáno přes spisovnu úřadu městské části pověřené osobě (která vystupovala za městskou část ve správním řízení). V souladu s § 21 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) je totiž nezbytné, aby za právnickou osobu listinu doručovanou do vlastních rukou převzala k tomu oprávněná osoba, tj. v tomto případě osoba pověřená činit za městskou část úkony ve správním řízení. Účinky doručení tedy nastaly až v okamžiku, kdy si stavební povolení skutečně převzala pověřená osoba, což bylo 11. 3. 2019. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že odvolání bylo podáno po 26. 3. 2019 a příslušné podací razítko bylo v tomto směru antedatováno. Soud uzavřel věc s tím, že odvolání bylo podáno včas, protože žalobu na základě výše popsané úvahy podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Vymezil se proti stanovení okamžiku doručení stavebního povolení. Podle stěžovatele došlo k doručení již dne 6. 3. 2019, kdy bylo stavební povolení zasláno elektronicky útvaru starosty a v listinné podobě předáno spisovně městské části. Konstrukce městského soudu, podle níž se odvíjí běh odvolací lhůty až od doručení pověřené osobě dne 11. 3. 2019, nemá

pokračování

oporu v zákoně i s ohledem na to, že odvolání podal sám starosta, jemuž bylo stavební povolení doručeno 6. 3. 2019. Žalobce poukázal zejména na § 30 odst. 2 správního řádu, podle něhož může v téže věci za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba. Jednal-li v daném případě starosta, je okamžik doručení stavebního povolení pověřené osobě irelevantní. V právním státě není přípustné, aby okamžik doručení záležel na libovůli účastníka správního řízení, který je ve specifickém dvojedinném postavení (rozhodující správní orgán i účastník řízení). Lhůta pro podání odvolání tak skončila dne 21. 3. 2019 a odvolání podané dne 26. 3. 2019 je opožděné. Zrušující rozhodnutí žalovaného proto zasáhlo do hmotných práv stěžovatele nabytých v pravomocně skončeném řízení. Usnesení městského soudu konstatující opak je tudíž nezákonné. Proto stěžovatel navrhl, aby kasační soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný ani městská část se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předeseílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli, tedy pouze důvodem podle písm. e) téhož ustanovení.

[9] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou, zda byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak bylo vysvětleno výše, městský soud považoval v posuzovaném případě za rozhodné, zda městská část podala odvolání včas, či až po uplynutí zákonné lhůty pro jeho podání. Od řešení této otázky odvozoval přípustnost žaloby, přičemž analogicky vycházel z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 4 As 31/2006 - 73.

[10] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že [k]do 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, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

[11] 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, kterým se odvoláním napadené rozhodnutí nebo jeho část ruší a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu I. stupně, 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 posledně zmiňovaného rozsudku byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08)].

[12] Z uvedeného pravidla dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu úzce vymezené výjimky ve specifických případech. Jednalo se např. o situaci tzv. procesního „ping-pongu“ v případě neúspěšných žadatelů o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tato výjimka byla nicméně korigována rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35, tak, že i nadále nelze napadnout zrušující rozhodnutí druhostupňového správního orgánu, ale je za určitých okolností možné napadnout navazující rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Závěry této judikatury týkající se procesního „ping-pongu“ však nejsou na nyní posuzovanou situaci aplikovatelné, neboť se týkají zcela odlišné problematiky.

[13] Další výjimka byla dovozena rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 4 As 31/2006 - 73, na kterém založil své odůvodnění městský soud. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy došlo v rámci přezkumného řízení ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo v danou dobu již téměř rok pravomocné, a účastník řízení na jeho podkladě vykonával práva podle zákona o myslivosti. Nejvyšší správní soud dovodil, že *„rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.“*

[14] S ohledem na fázi správního řízení, v níž došlo ke zrušení nynějšího stavebního povolení (odvolací řízení), jsou nicméně pro nyní posuzovanou věc inspirativnější závěry rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007 - 44. V něm Nejvyšší správní soud připustil, že *„[r]ozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, dle názoru Nejvyššího správního soudu za určitých okolností může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení.“* Posuzoval přitom situaci, kdy odvolací orgán zrušil na základě odvolání opomenutého účastníka řízení kolaudační rozhodnutí, na jehož základě stavebník užíval stavbu, a to s odstupem několika let, během kterých bylo na kolaudační rozhodnutí nahlíženo jako na pravomocné. Za těchto skutkových okolností

pokračování

(kdy byl odstraněn právní titul k užívání stavby ve vlastnictví stavebníka) nelze podle citovaného rozsudku tvrdit, že by nedošlo k zásahu do veřejného subjektivního práva dotčené osoby (stavebníka).

[15] V navazující judikatuře pak Nejvyšší správní soud výše citované judikatorní závěry dále upřesnil. Konkrétně je možno odkázat na rozsudek ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24, v němž soud rozhodoval o přípustnosti žaloby proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, za obdobných okolností jako v nynější věci. V tam posuzované věci odvolací orgán zrušil kolaudační rozhodnutí na základě odvolání osoby zúčastněné na řízení, přičemž stavebník namítal, že odvolání bylo podáno neoprávněnou osobou. Nejvyšší správní soud uvedl, že výjimka z nepřipustnosti žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí ve správním řízení, po němž je správní řízení dále vedeno, která byla dovozena v citovaných rozsudcích č. j. 4 As 31/2006 - 73 a č. j. 9 As 49/2007 - 44, je odůvodněna zvýšením intenzity zásahu do práv, který sice není konečným, ale byl po určitou dobu za konečný považován. V případě rozsudku č. j. 9 As 49/2007 - 44 přitom zdůraznil značnou časovou prodlevu mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a jeho zrušením, v jejímž důsledku došlo k zásadnímu zásahu do přiznaných veřejných subjektivních práv. Z tohoto důvodu nepovažoval závěry uvedeného rozsudku za přenositelné na jím posuzovanou věc. Poukázal na to, že: *„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.“* (důraz přidán).

[16] K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudcích ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019 - 38, ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 28/2021 - 38, či ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020 - 45, ve kterém se od judikatury umožňující přezkum zrušujícího rozhodnutí odvolacího orgánu odlišil následovně: *„V nyní posuzované věci sice stěžovatel rovněž po určitou dobu odůvodněně předpokládal, že mu náleží rozhodnutím správního orgánu I. stupně přiznaná veřejná subjektivní práva (neboť správní orgán I. stupně vyznačil právní moc rozhodnutí, a rozhodnutí se tak jevílo jako konečné), jednalo se však o značně kratší časový úsek, tj. konkrétně od vyznačené právní moci prvostupňového rozhodnutí, tj. 27. 7. 2019, do zrušení tohoto rozhodnutí rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 10. 2019. Na rozdíl od situace, kterou řešil soud v rozsudku č. j. 9 As 49/2007 - 44 zde tedy nemohlo dojít (s ohledem na krátký časový úsek, po který se stěžovatel domníval, že je rozhodnutí pravomocné) k natolik intenzivnímu zásahu do práv stěžovatele, v důsledku něhož by bylo nutno dospět k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo nutno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“*

[17] V nynějším případě napadl stěžovatel žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2019, kterým bylo na základě odvolání jiného účastníka správního řízení (městská část) zrušeno stavební povolení ze dne 1. 3. 2019, které bylo zástupci stěžovatele doručeno

dne 5. 3. 2019. Časová prodleva mezi rozhodnutím stavebního úřadu a zrušujícím rozhodnutím žalovaného tak nečinila ani tři měsíce. Nadto ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli bylo již dne 28. 3. 2019 doručeno oznámení o tom, že stavební úřad chybně vyznačil na stavebním povolení datum nabytí právní moci dne 22. 3. 2019. Na toto oznámení stěžovatel reagoval stanoviskem ze dne 3. 4. 2019, z něhož vyplývá, že se předchozího dne seznámil s odvoláním podaným městskou částí, které bylo datováno dne 26. 3. 2019. Dále v tomto podání stěžovatel uplatnil své námitky vůči posuzování okamžiku doručení stavebního povolení městské části. Stěžovatel si tedy musel být záhy po obdržení stavebního povolení vědom toho, že na toto rozhodnutí není nahlíženo jako na konečné, neboť byl dementován údaj o tom, že nabylo právní moci. Stěžovatel byl taktéž obeznámen s důvodem tohoto postupu (byť s ním nesouhlasí). V souladu s výše uvedenou judikaturou v takovéto situaci nemůže převážet právní jistota stěžovatele nad zásadou subsidiarity správního soudnictví (viz především rozsudek č. j. 2 As 305/2015 - 24).

[18] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že žaloba stěžovatele nebyla vůbec přípustná, neboť směřovala proti úkonu žalovaného, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud tedy postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) téhož zákona odmítl. Zároveň je však nutné odmítnout úvahu městského soudu, že by přípustnost žaloby závisela na tom, zda městská část odvolání podala včas, či nikoliv. K posouzení této otázky neměl městský soud vůbec přistoupit. S ohledem na zásadu subsidiarity ochrany poskytované správními soudy vůči veřejné správě (§ 5 s. ř. s.) totiž není v souladu se zákonem, aby soudy do správního řízení zasahovaly dříve, než bude pravomocně ukončeno rozhodnutím splňujícím podmínky § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel přitom nebude nijak zkrácen na svých právech, neboť i v navazujícím správním řízení a případném soudním řízení může namítat nesprávnost posouzení okamžiku doručení stavebního povolení městské části, a z toho plynoucí rozpor s § 48 odst. 2 správního řádu. Bylo-li by totiž odvolání skutečně podáno opožděně, není v souladu s uvedeným ustanovením možné o téže věci znovu rozhodnout. Stěžovatel tedy bude moci i nadále zpochybňovat způsob, jakým došlo k doručování rozhodnutí v tomto specifickém případě, kdy je účastník správního řízení v podstatě rovněž rozhodujícím správním orgánem. Právo stěžovatele na přístup k soudu tedy nebude nijak zkráceno.

[19] Nezbyývá než konstatovat, že městský soud odmítl žalobu ze správního zákonného důvodu, avšak své rozhodnutí opřel zčásti o chybné odůvodnění. Nejvyšší správní soud však setrvale judikuje, že „[z]rušení usnesení soudu I. stupně a vrácení věci k novému odmítnutí ze správního důvodu by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení; nesprávně uvedený důvod správního odmítnutí žaloby nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.“ (srov. dále rozsudek ze dne 15. 9. 2010, č. j. 6 Ads 4/2010 - 95, dále rovněž rozsudky ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, ze dne 8. 3. 2012, č. j. 7 Afs 22/2012 - 29, či ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 As 76/2018 - 39). Není-li důvodem pro zrušení odmítacího usnesení městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení nesprávně uvedený důvod odmítnutí žaloby, tím méně jím může být situace, kdy městský soud správně uvedl důvod odmítnutí žaloby (nepřípustnost žaloby směřující proti rozhodnutí, které je z přezkumu dle s. ř. s. vyloučeno) a pouze své usnesení zčásti

pokračování

opřel o nesprávné odůvodnění. Taková skutečnost nemá vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[20] Jelikož byl v řízení před městským soudem dán důvod pro odmítnutí žaloby, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

[22] Výrok ve vztahu k městské části jakožto osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení městská část neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné další důvody hodné zvláštního zřetele, které by právo na náhradu nákladů odůvodňovaly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. května 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu