



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Michala Bobka a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **J. R.**, zastoupená JUDr. Ludmilou Pávkovou, advokátkou se sídlem Na Maninách 1424/25, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 14. 9. 2022, č. j. 59 A 34/2022-119,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 14. 9. 2022, č. j. 59 A 34/2022-119, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Napadeným usnesením ze dne 14. 9. 2022 Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) zastavil řízení o žalobě žalobkyně z důvodu, že došlo k uspokojení žalobkyně zrušením žalobou napadeného rozhodnutí žalovaným v přezkumném řízení. Žalobou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2022, jímž žalovaný dílem změnil rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 11. 10. 2021, dílem toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňový orgán uvedeným rozhodnutím jednak zamítl žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění staveb v k. ú. J., jednak zastavil řízení o dodatečném povolení existující stavby.

[2] Žalovaný v rámci řízení o žalobě dne 2. 8. 2022 sdělil krajskému soudu svůj záměr uspokojit žalobkyni zrušením svého rozhodnutí ze dne 7. 2. 2022 [§ 153 ve spojení s § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Krajský soud proto žalovanému usnesením ze dne 18. 8. 2022,

č. j. 59 A 34/2022-112, stanovil lhůtu k uspokojení žalobkyně a oznámení provedeního úkonu žalobkyni a soudu. Dne 19. 8. 2022 vydal žalovaný rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, kterým zrušil žalobou napadené rozhodnutí ze dne 7. 2. 2022.

[3] Krajský soud proto 23. 8. 2022 v souladu s § 62 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyzval žalobkyni, aby se ve lhůtě sedmi dnů vyjádřila, zda je postupem žalovaného uspokojena. Výzva byla žalobkyni doručena (fikcí) dne 3. 9. 2022, stanovená sedmidenní lhůta tak uplynula dne 12. 9. 2022. Žalobkyně se v této lhůtě nevyjádřila. Krajský soud proto podle § 62 odst. 4 [ve spojení s § 47 písm. b) – pozn. soudu] s. ř. s. řízení zastavil, neboť rozhodnutí žalovaného, jehož zrušení se žalobkyně žalobou domáhala, bylo zrušeno žalovaným v přezkumném řízení, a soud tak měl za to, že došlo k uspokojení žalobkyně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Krajskému soudu bylo 19. 9. 2022 doručeno podání žalobkyně (dále „stěžovatelka“) z téhož dne. V něm stěžovatelka mj. sdělila, že se necítí být uspokojena rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 8. 2022 a že krajský soud stanovil 7denní lhůtu k vyjádření, zda byla stěžovatelka rozhodnutím žalovaného uspokojena, v rozporu se zákonem, neboť stanovená lhůta k vyjádření byla kratší než lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí v přezkumném řízení. Krajský soud podání stěžovatelky podle obsahu považoval za kasační stížnost a postoupil je Nejvyššímu správnímu soudu.

[5] V doplnění kasační stížnosti ze dne 21. 11. 2022 stěžovatelka uvádí, že kasační stížnost podává z důvodu nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti napadeného usnesení, jakož i z důvodu vad řízení před žalovaným. Navrhuje zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Nepřezkoumatelnost spatřuje v absenci uvedení konkrétních důvodů, proč podle všech okolností došlo k uspokojení stěžovatelky postupem žalovaného. Nelze totiž automaticky presumovat uspokojení žalobce každým rozhodnutím o přezkumu. Krajský soud nesprávně zastavil řízení v situaci, kdy stěžovatelce svědčilo právo na odvolání proti rozhodnutí o přezkumu, přestože se stěžovatelka nevyjádřila ve lhůtě podle § 62 odst. 3 s. ř. s.

[7] Namítaná nezákonnost podle stěžovatelky spočívá zaprvé ve stanovení soudcovské lhůty pro vyjádření ve smyslu § 62 odst. 3 s. ř. s. v délce kratší, než činí zákonná lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí v přezkumném řízení. Následným postupem, kdy krajský soud zastavil řízení před uplynutím lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí v přezkumném řízení, poté došlo k nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (§ 153 odst. 2 správního řádu). Tím krajský soud, za druhé, zkrátil stěžovatelku na jejím právu podat odvolání proti rozhodnutí v přezkumném řízení.

[8] Konečně stěžovatelka namítá vady přezkumného řízení vedeného žalovaným. Žalovaný rozhodl ve zkráceném přezkumném řízení (ve smyslu § 98 správního řádu – pozn. soudu), čímž stěžovatelce upřel její procesní práva, především právo vyjádřit se v projednávané věci (§ 36 odst. 2 a 3 správního řádu). Rozhodnout ve zkráceném přezkumném řízení lze pouze tehdy, pokud je ze spisového materiálu zjevné porušení

pokračování

právního předpisu. Jestliže tato podmínka byla splněna, mělo být přezkumné řízení v souladu s § 96 odst. 1 správního řádu zahájeno do dvou měsíců od vydání napadeného rozhodnutí, tj. ode dne 7. 2. 2022. Žalovaný však rozhodnutí v přezkumném řízení vydal až dne 19. 8. 2022, tedy po uplynutí uvedené dvouměsíční lhůty. Rozhodnutí o přezkumu konečně stěžovatelce nebylo řádně doručeno, neboť bylo dodáno do datové schránky jiné osoby.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že důvodem zastavení řízení byl postup podle § 153 správního řádu, kdy žalovaný zrušil své předchozí rozhodnutí. Protože jediným pro žalobkyni příznivým výsledkem řízení před krajským soudem by rovněž bylo zrušení rozhodnutí žalovaného, považuje žalovaný kasační stížnost za zcela nedůvodnou. Ve zbytku považuje kasační stížnost za směřující mimo předmět řízení o žalobě. Postup žalovaného, jímž stěžovatelku uspokojil, nijak nezkracuje práva stěžovatelky, která případně bude moci napadnout následné rozhodnutí žalovaného vydané v řízení po zrušení původního rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud předně shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou v ní namítány důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a nespadá ani pod jiný z případů nepřipustnosti předvídaných § 104 s. ř. s. Napadené usnesení proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelem v kasační stížnosti, přičemž ověřil, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by soud musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud kasační stížností stěžovatel napadá rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, z povahy věci nelze namítat jiné důvody kasační stížnosti než důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby / zastavení řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Uvedený důvod totiž ostatní důvody podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. konzumuje (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 5. 2020, č. j. 8 As 332/2019-33, a ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016-39). Kasační námitky v takovém případě především nemohou směřovat do merita věci projednávané krajským soudem. Nejvyšší správní soud je zde oprávněn zkoumat pouze to, zda je napadené usnesení krajského soudu a v něm popsané důvody, o které se zastavení řízení nebo odmítnutí žaloby opírá, v souladu se zákonem (srov. přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2015, č. j. 4 As 137/2015-46).

[13] V posuzované věci krajský soud zastavil řízení o žalobě stěžovatelky podle § 62 odst. 4 s. ř. s. Jsou to tedy právě (a pouze) podmínky zastavení řízení podle § 62 odst. 4 ve spojení s § 47 písm. b) s. ř. s., v jejichž nesprávném právním posouzení lze spatřovat nezákonnost zakládající důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Ačkoli stěžovatelka v kasační stížnosti (resp. v jejím doplnění ze dne 21. 11. 2022) svoje námitky podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., obsahově se týkají právě uvedených podmínek zastavení řízení krajským soudem. Nejvyšší správní soud tudíž

námítky stěžovatelky hodnotil podle jejich obsahu a navzdory nesprávnému označení je podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury tohoto soudu trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, z jejichž odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, či ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Přitom podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno.

[15] Soud se proto zaměřil na dostatek důvodů ve vztahu ke splnění podmínek zastavení řízení podle § 62 odst. 4 s. ř. s. Tyto podmínky vyložil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 7. 2010, č. j. 3 Ads 148/2008-70. Konstatoval, že *„ustanovení § 62 s. ř. s. je vedeno zásadami hospodárnosti, efektivity i subsidiarity soudní ochrany. Je-li to možné, je poskytnut prostor správním orgánům, aby – uznají-li samy oprávněnost výhrad vůči svým úkonům – mohly zjednat nápravu.“* Podmínkou takového postupu je však v obecné rovině mimo jiné to, že dojde k uspokojení navrhovatele a že soud shledá postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz bod 30 odůvodnění citovaného usnesení).

[16] Konkrétně k postupu podle § 62 odst. 4 s. ř. s. v situaci, kdy se žalobce na výzvu krajského soudu nevyjádří, zda je postupem žalovaného uspokojen, rozšířený senát v citovaném usnesení konstatoval, že uvedené ustanovení neobsahuje ani právní domněnku ani právní fikci. Ustanovení § 62 odst. 4 s. ř. s. naopak *dává soudu procesní pokyn, aby v takové situaci zkoumal všechny okolnosti případu, a teprve po jejich přezkoumání si učinil závěr o tom, zda k uspokojení navrhovatele došlo, či nikoliv, a v návaznosti na toto zjištění příslušným způsobem postupoval dále. ... Zde platí, že soud musí pečlivě zkoumat zákonnost postupu správního orgánu. Zjistí-li v tomto směru vady, popřípadě dojde-li k závěru, že účastník nebyl uspokojen, pokračuje dále v řízení.“* (body 41 a 42 odůvodnění).

[17] V posuzované věci krajský soud zastavil řízení ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. (správně ve spojení s § 47 písm. b) s. ř. s., které se podle citovaného usnesení rozšířeného senátu použije rovněž tehdy, pokud se žalobce stran svého uspokojení nevyjádří). V bodech 5 a 6 napadeného usnesení tento postup pouze stručně zdůvodnil tím, že lhůta k vyjádření žalobkyni (marně – pozn. soudu) uplynula a vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí bylo žalovaným v přezkumném řízení zrušeno, má krajský soud za to, že došlo k uspokojení žalobkyně.

[18] Jak ovšem vyplývá z citovaného usnesení rozšířeného senátu, krajský soud je povinen v případě, že se žalobce přes výzvu ve stanovené lhůtě ohledně svého uspokojení nevyjádří, sám posoudit, zda žalobce uspokojen byl. To zahrnuje mimo jiné zkoumání zákonnosti postupu žalovaného, tj. i zkoumání postupu předcházejícího vydání rozhodnutí

pokračování

(v přezkumném řízení, jako tomu bylo v této věci, případně nového rozhodnutí postupem podle § 101 správního řádu). Krajský soud se nemůže spokojit se zjištěním, že podle výroku rozhodnutí žalovaného vydaného v přezkumném řízení má dojít ke zrušení rozhodnutí napadeného žalobou (s právními účinky nastávajícími právní mocí rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení o žalobě – srov. § 64 odst. 5 s. ř. s.). Je třeba rovněž posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vydání rušícího rozhodnutí žalovaným v přezkumném řízení (např. podmínky rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení) a zda se výrok přezkumného rozhodnutí opírá o zákonný podklad.

[19] Tato povinnost uložená krajskému soudu přitom má své důvody. K uspokojení navrhovatele dochází v těchto případech v rámci již zahájeného soudního řízení. Podobně jako v případě schvalování soudního smíru v občanském soudním řízení proto v procesu uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s. aktivně vystupuje soud. Soud tento proces organizuje, poučuje účastníky řízení o jejich právech a povinnostech a v neposlední řadě „schvaluje“ postup správního orgánu, jež má vést k uspokojení navrhovatele, v případech, kdy navrhovatel sám nesdělí, že uspokojen byl. V takovém případě musí soud po zvážení všech okolností případu a pečlivém přezkoumání zákonnosti postupu správního orgánu sám učinit závěr, zda došlo k uspokojení navrhovatele.

[20] Úvahy ohledně otázky zákonnosti postupu žalovaného však v napadeném usnesení zcela chybí. Jak již řečeno, krajský soud se spokojil s presumpcí uspokojení stěžovatelky na základě skutečnosti, že výrokem rozhodnutí v přezkumném řízení žalovaný zrušil rozhodnutí, které stěžovatelka napadla žalobou. Taková úvaha je však dle citovaného právního názoru rozšířeného senátu nedostatečná. Z napadeného usnesení nelze zjistit, zda podle všech okolností došlo postupem žalovaného k uspokojení stěžovatelky a zda tudíž byly splněny podmínky postupu podle § 62 odst. 4 s. ř. s.

[21] Z tohoto důvodu je třeba napadené usnesení považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což samo o sobě postačuje pro jeho zrušení. V dalším řízení bude muset krajský soud posoudit otázku zákonnosti postupu žalovaného a řádně odůvodnit závěr, proč podle všech okolností došlo k uspokojení stěžovatelky. V případě, že dospěje k závěru, že k uspokojení stěžovatelky nedošlo, bude muset meritorně rozhodnout o žalobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. soud vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. ledna 2023

David Hipšr
předseda senátu