



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem Vítězslava Nezvala 604, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2021, č. j. MSK 131812/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 5. 2022, č. j. 22 A 3/2022 - 34,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 5. 2022, č. j. 22 A 3/2022 - 34, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 25. 10. 2021, č. j. MSK 131812/2021, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Jana Bučka, náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši **12 114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí (dále jen „správní orgán I. stupně“) vedl pod sp. zn. MUFO_S 4208/2020 správní řízení o společném povolení ke stavbě vodního díla „Společná kanalizace“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP a XQ v k. ú. N. V. u F. n. O. a o povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových, do bezejmenného vodního toku na pozemku parc. č. XQ ve stejném katastrálním území. Usnesením ze dne 8. 11. 2019 správní orgán I. stupně rozhodl podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, že žalobkyně není účastníkem těchto správních řízení. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 7. 2020 zamítl a toto usnesení potvrdil.

[2] Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 28. 7. 2021, č. j. 22 A 76/2020 - 35, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ztotožnil se s žalovaným, že žalobkyně není účastníkem společného řízení o umístění a povolení stavby „Společná kanalizace“. Pokud jde o posouzení jejího účastenství v řízení o žádosti o povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových, shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Žalovaný se totiž nijak nevypořádal s námitkami týkajícími se pochybností ohledně vypouštění odpadních vod z rodinných domů. To zejména s ohledem na to, že vypouštění předčištěných odpadních vod ze stavby společné kanalizace do vod povrchových bude představovat způsob likvidace odpadních vod nikoli z jediného rodinného domu, ale ze souboru rodinných domů v dané lokalitě. Krajský soud dále shledal, že se žalovaný relevantně nevypořádal s argumentací žalobkyně ohledně hrozby podmáčení jejích pozemků v blízkosti místa vypouštění a znehodnocení podzemních vod. Žalovaný měl totiž přistoupit k dokazování, aby potvrdil či vyvrátil tvrzení žalobkyně, nebo měl s žalobkyní jednat jako s účastníkem řízení do té doby, než by byl prokázán opak.

[3] Žalovaný nyní napadeným rozhodnutím opětovně zamítl odvolání žalobkyně proti usnesení správního orgánu I. stupně a toto usnesení potvrdil.

[4] Žalobkyně se opět bránila žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji napadeným rozsudkem zamítl. Krajský soud připomněl, že závěry vyslovenými v předešlém rozsudku č. j. 22 A 76/2020 - 35 je sám vázán (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021 - 50, č. 4321/2022 Sb. NSS). Žalobkyně přitom v žalobě namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nemožnosti hájit svá práva ve společném řízení o umístění a povolení stavby „Společná kanalizace“, nikoli již v řízení o povolení vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Nicméně podle krajského soudu žalovaný srozumitelně a správně vysvětlil, z jakých důvodů nemohou být povolením vypouštění odpadních vod do vod povrchových dotčena práva žalobkyně.

[5] Krajský soud se neztotožnil s žalobkyní ani v tom, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nezohlednil, že od doby vydání usnesení správního orgánu I. stupně a podání odvolání proti němu došlo ke změně okolností. Ta měla spočívat ve vydání prvostupňového rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. MUFO_S 4208/2020. S ohledem na předmět řízení (účastenství žalobkyně) nebylo podle krajského soudu třeba, aby se žalovaný touto otázkou zabýval.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

pokračování

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že se žádným způsobem nevypořádal se skutečností, že od doby vydání usnesení správního orgánu I. stupně a podání odvolání proti němu došlo k ukončení řízení vedeného pod sp. zn. MUFO_S 4208/2020, vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a k zamítnutí jejího odvolání proti tomuto rozhodnutí jako nepřipustného. Zdůvodnění krajského soudu, podle kterého nemá tato otázka na posouzení jejího účastenství vliv, neobstojí.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek za zákonný a správný. Z obsahu kasační stížnosti není žalovanému zřejmé, jakým způsobem by stěžovatelkou tvrzená nová skutečnost měla mít vliv na průběh řízení, v němž žalovaný vydal napadené rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

[10] Jediná kasační námitka stěžovatelky se týká posouzení otázky změny okolností, která spočívala ve vydání meritorního rozhodnutí v řízení, v němž podle správních orgánů a krajského soudu stěžovatelka není účastníkem. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem v jeho hodnocení, že tato skutečnost nemá souvislost s předmětem řízení. Nejvyšší správní soud předesílá, že ze správního spisu ověřil, že řízení o obou žádostech bylo vedeno pod sp. zn. MUFO-S 4208/2020 a že v dané věci bylo již skutečně vydáno meritorní rozhodnutí.

[11] Podle § 28 odst. 1 správního řádu *za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.*

[12] Podle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že „[j]estliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání; ustanovení § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně.“ Ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu stanoví: „Proti usnesení se může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek.“

Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat."

[13] Stěžovatelka konkrétně netvrdí, jakým způsobem měl žalovaný zohlednit skutečnost, že před vydáním jeho rozhodnutí, kterým potvrdil závěry správního orgánu I. stupně o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení, bylo v tomto řízení již vydáno meritorní rozhodnutí. Nicméně podle judikatury Nejvyššího správního soudu je usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodnutím, které již nelze po vydání rozhodnutí ve věci samé vydat (viz rozsudek ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, č. 3288/2015 Sb. NSS). Jinak řečeno, poté, co správní orgány rozhodly ve věci samé, se otázkou účastenství ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu již nelze samostatně zabývat.

[14] Výše uvedený rozsudek kasačního soudu se týkal situace, kdy opomenutý účastník začal bránit svá práva až poté, co již správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ve věci samé. Kasační soud dovodil, že opomenutý účastník se může v takové situaci bránit podáním odvolání, nikoli však již žádostí, aby správní orgán deklaroval, že je účastníkem řízení. Stejně závěry nicméně platí i pro situaci, kdy sice správní orgán I. stupně rozhodne o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu ještě před vydáním meritorního rozhodnutí, avšak odvolací správní orgán má rozhodnout o odvolání proti tomuto usnesení až poté, co správní orgány vydaly rozhodnutí ve věci samé.

[15] V rozsudku ze dne 21. 12. 2022, č. j. 7 As 35/2021 - 23, hodnotil Nejvyšší správní soud zákonnost postupu odvolacího správního orgánu, který zrušil usnesení správního orgánu I. stupně o nepřipuštění žalobce jako účastníka řízení a řízení o účastenství zastavil, neboť řízení ve věci samé již bylo v mezidobí pravomocně skončeno vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V dané věci pak tato osoba jakožto opomenutý účastník podala odvolání proti meritornímu rozhodnutí, které odvolací správní orgán v souladu s § 28 odst. 2 správního řádu posoudil jako včasné a přípustné (podané oprávněnou osobou). V rozhodnutí o odvolání poté věcně vypořádal uplatněné námitky a zaujal k nim své stanovisko. V dané věci soud přezkoumával toliko otázku, zda nebylo opomenutému účastníku odepřeno právo podat opravný prostředek, pokud se jeho námitkami zabýval poprvé až odvolací orgán (a dospěl k závěru, že nikoli). Nemohl se tedy zabývat zákonností postupu správních orgánů, pokud jde o řízení o účastenství. Právě tímto způsobem však měly správní orgány postupovat i v nyní projednávané věci.

[16] V citovaných rozsudcích č. j. 9 As 222/2014 - 147 a č. j. 7 As 35/2021 - 23 ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu I. stupně totiž Nejvyšší správní soud uvedl, že vydáním rozhodnutí podle § 71 odst. 2 správního řádu se řízení před správním orgánem v zásadě končí, neboť správní orgán je vydaným rozhodnutím vázán a nemůže jej i při zjištění vad změnit jinak než zákonem stanoveným způsobem. To samozřejmě neznamená, že správní orgán nemůže provádět další úkony, u kterých zákon výslovně předpokládá, že budou činěny po vydání rozhodnutí (např. oprava zřejmých nesprávností podle § 70 správního řádu). Nemůže však činit úkony, které jsou vyhrazeny pouze pro dobu do vydání rozhodnutí, jako je například přerušování řízení. Pokud by tedy například správní orgán zjistil, že určitou osobu jako účastníka opomenul, pak nemůže sám bez dalšího tuto vadu napravit tak, že by považoval již vydané rozhodnutí za neexistující a mohl by dále v řízení

pokračování

pokračovat a případně bez dalšího vydat rozhodnutí nové, v němž by zohlednil nově vznesené připomínky či námitky takového účastníka.

[17] Uvedené platí jak o řízení o účastenství před správním orgánem I. stupně, tak o řízení odvolacím. Rozhodnutí o věci samé již bylo v tomto případě vydáno. I pokud by žalovaný rozhodl o tom, že stěžovatelka měla být účastníkem daného řízení, toto řízení se již nevede. Takové rozhodnutí by tedy postrádalo smyslu. Žádost o deklarování, zda je stěžovatelka účastníkem řízení či nikoli, se v důsledku vydání meritorního rozhodnutí stala zjevně bezpředmětnou.

[18] Krajský soud měl tedy přihlídnout ke skutečnosti, že v době mezi vydáním usnesení správního orgánu I. stupně, který podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodl o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení vedeným pod sp. zn. MUFO S 4208/2020, a vydáním rozhodnutí žalovaného o odvolání proti tomuto usnesení, správní orgán I. stupně i žalovaný rozhodli o meritu věci. Stěžovatelka nemá pravdu v tom, že se krajský soud s touto skutečností žádným způsobem nevypořádal. Krajský soud však pochybil a zatížil svůj rozsudek nezákonností, jestliže konstatoval, že tato skutečnost nemá na posouzení otázky účastenství stěžovatelky vliv. Jak plyne z úvah uvedených výše, měla totiž vliv na procesní postup žalovaného, který měl namísto rozhodování o odvolání řízení o žádosti, aby deklaroval, že stěžovatelka je účastníkem řízení, zastavit pro zjevnou bezpředmětnost.

[19] Jak již kasační soud shora uvedl, poté, co správní orgány rozhodly ve věci samé, bylo možné otázku účastenství stěžovatelky v řízení posoudit pouze v rámci řízení o odvolání proti meritornímu rozhodnutí. Není však již procesní prostor, aby správní orgány samostatně posuzovaly účastenství stěžovatelky v řízení a samostatným usnesením je deklarovaly. Jestliže žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 5. 2021 zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci samé jako nepřipustné, měla stěžovatelka brojit proti tomuto rozhodnutí žalobou, v níž by se domáhala toho, že měla být účastníkem daného řízení. Právě potenciální řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2021 jí mohlo poskytnout procesní prostor pro uplatnění argumentace, proč měla být účastníkem daného řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše, konkrétně mu nezbyvá, než řízení zastavit.

[21] Za této situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. V řízení před krajským soudem uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Také

uhradila soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. V řízení o kasační stížnosti byla zastoupena advokátem. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Stěžovatelčin zástupce učinil jeden úkol právní služby, kterým bylo převzetí a příprava zastoupení [§ 11 písm. a) advokátního tarifu]; kasační stížnost totiž sepsala stěžovatelka sama a její zástupce soudu pouze sdělil, že po převzetí zastoupení ji nebude dále doplňovat. Soud mu tedy přiznal odměnu za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky je současně plátcem DPH, a proto se v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zvyšuje odměna o tuto daň ve výši 21 %. Žalovaný je částku 12 114 Kč povinen zaplatit stěžovateli k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Jana Bučka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 8. března 2023

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu