



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Langáška a soudců Tomáše Kocourka a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Ing. B. O.**, zastoupen Mgr. Filipem Němcem, advokátem, sídlem Opletalova 4, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. února 2023 č. j. KrÚ – 95341/2023/139/2022/OMSŘI/Fr, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. června 2023 č. j. 52 A 22/2023-31, ve znění usnesení ze dne 17. července 2023 č. j. 52 A 22/2023-39

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. června 2023 č. j. 52 A 22/2023-31, ve znění usnesení ze dne 17. července 2023 č. j. 52 A 22/2023-39, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Dne 15. prosince 2021 podal pan M. V. Městskému úřadu Hlinsko (dále také „správní orgán I. stupně“) společné oznámení stavebního záměru týkající se stavby s názvem „Rodinný dům na ulici A., H.“. Správní orgán I. stupně rozhodl o projednání záměru ve společném řízení, neboť žadatel nesplnil podmínky pro vydání společného souhlasu se stavebním záměrem. Správní orgán I. stupně záměr rozhodnutím ze dne 15. září 2022 č. j. Hl 46939/2022/SÚ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) schválil podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala dne 19. září 2022 odvolání společnost GOODWILL PARTNER, s. r. o. Žalovaný poté, co mu bylo odvolání předáno správním orgánem I. stupně, vyzval tuto společnost, aby předložila dohodu o plné moci, na základě které je společnost zmocněna k podání odvolání za žalobce. Na tuto výzvu společnost nereagovala. Namísto předložení dohody o plné moci obdržely správní orgány dne 28. listopadu 2022 další odvolání proti témuž rozhodnutí, tentokrát podané přímo žalobcem.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. února 2023 č. j. KrÚ – 95341/2023/139/2022/OMSŘI/Fr (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání společnosti GOODWILL PARTNER, s. r. o. zamítl jako nepřipustné (výrok II) a odvolání žalobce zamítl jako opožděné (výrok I). V případě obou odvolání postupoval podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. První odvolání totiž podala osoba k tomu neoprávněná a druhé odvolání bylo žalobcem podáno až po zákonem stanovené lhůtě. Současně žalovaný v odůvodnění rozhodnutí avizoval, že shledal důvod pro přezkoumání prvostupňového řízení ve zkráceném přezkumném řízení, k čemuž však přistoupí samostatným rozhodnutím.

[4] Následně žalovaný vydal dne 27. února 2023 rozhodnutí č. j. KrÚ – 95389/2022/139/ 2023/OMSŘI/Fr, kterým zrušil ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 správního řádu prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně. Dospěl totiž k závěru, že prvostupňové rozhodnutí trpí vadou, neboť správní orgán I. stupně nesprávně určil okruh účastníků řízení, v důsledku čehož vůbec nejednal jako s účastníky se žalobcem a J. O.

[5] Žalobce podal dne 11. dubna 2023 žalobu proti napadenému rozhodnutí v celém jeho rozsahu.

[6] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Soud v odůvodnění usnesení uvedl, že jelikož prvostupňové rozhodnutí bylo zrušeno v přezkumném řízení, je žaloba nepřipustná, neboť napadené rozhodnutí nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobce (neurčují se jím závazně jeho práva a povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán I. stupně bude povinen s ohledem na rozhodnutí žalovaného vydané v přezkumném řízení jednat v dalším řízení s žalobcem jako s účastníkem řízení. Krajský soud se pozastavil nad smysluplností podání žaloby, neboť žalobce ji podal v době, kdy již věděl, že prvostupňové rozhodnutí, proti němuž směřovalo odvolání i podaná žaloba, bylo odklizené, a to na podkladě jím podaného odvolání (byť to bylo formálně-procesně vyřízeno v přezkumném řízení). Napadené rozhodnutí a navazující rozhodnutí žalovaného vydané v přezkumném řízení je třeba vnímat jako jeden celek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[7] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

pokračování

[8] Stěžovatel uvádí, že krajský soud ve svém usnesení pracuje pouze s jedním argumentem, tedy že prvostupňové rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno. Dle stěžovatele je napadené rozhodnutí autonomní a jeho přezkum není závislý na existenci jiného správního rozhodnutí. Stěžovatel tak nepovažuje pro soudní přezkum napadeného rozhodnutí za důležité, jestli prvostupňové rozhodnutí bylo, či nebylo zrušeno.

[9] Dále dle stěžovatele žalovaný pochybil, jestliže odmítl jak jeho odvolání, tak odvolání společnosti GOODWILL PARTNER, s. r. o. S tou měl totiž žalovaný jednat jako se zástupcem stěžovatele.

[10] Stěžovatel uvádí, že kdyby bylo stěžovatelovo odvolání věcně posouzeno, správní orgán I. stupně by následně v novém rozhodnutí posoudil věc jinak. Pokud by totiž žalovaný odvolání vyhověl a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu projednání, byl by správní orgán I. stupně vázán nejen závěry obsaženými v rozhodnutí žalovaného vydanému v přezkumném řízení, ale také závěry obsaženými v rozhodnutí o odvolání.

[11] Dle stěžovatele bylo napadené rozhodnutí vydáno dne 20. února 2023, tedy ještě před vydáním rozhodnutí v přezkumném řízení ze dne 27. února 2023. Dříve vydané rozhodnutí však staví na závěrech, které jsou obsaženy v rozhodnutí pozdějším.

[12] Stěžovatel své závěry opírá o § 65 odst. 1 s. ř. s., byl totiž prvostupňovým i napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Stěžovatel rovněž brojí proti tomu, jakým způsobem se správní orgány vyjadřují ke způsobu, jímž uplatňuje svá práva, tedy že se pouze snaží mařit řízení. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[15] Stěžovatel se domáhá zrušení usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta. Proto z povahy věci může namítat pouze důvody podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 17. května 2007 sp. zn. III. ÚS 93/06 či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2020 č. j. 3 As 391/2019-15). Stěžovatel důvody kasační stížnosti podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Uplatnění těchto důvodů není v právě řešené věci přípustné. Nejvyšší správní soud přesto musí posoudit, jestli některou ze stížnostních

námitek nelze obsahově podřadit pod § 103 odst. 1. písm. e) s. ř. s. Ze zásady *iura novit curia* totiž plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení právního předpisu, resp. je nemusí podřadit správně. Soud je posuzuje podle jejich obsahu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2020 č. j. 3 As 391/2019-15).

[16] Stěžovatel uvádí, že napadené rozhodnutí je autonomní a jeho přezkum není odvislý od existence jiného (prvostupňového) správního rozhodnutí. Tuto námitku lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť směřuje proti zákonnosti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Stěžovatel tedy v kasační stížnosti uplatnil přípustný důvod směřující proti napadenému usnesení krajského soudu.

[17] Krajský soud je povinen po celou dobu řízení i bez návrhu posuzovat, zda jsou splněny všechny podmínky řízení. Jednou z podmínek řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je existence předmětu řízení. Nedostatek této podmínky, ať již nastane před podáním žaloby, nebo v průběhu řízení o žalobě, je neodstranitelný. Důsledkem toho je odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud tento nedostatek nesprávně kvalifikoval jako nepřipustnost žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve vazbě na § 70 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť dovodil, že za dané situace napadené rozhodnutí nezasahuje do práv stěžovatele. Chybná právní kvalifikace zjištěného nedostatku ovšem sama o sobě není důvodem pro zrušení usnesení o odmítnutí žaloby, neboť podstatné je, zda krajský soud správně vyhodnotil, zda lze za dané situace žalobu proti napadenému rozhodnutí věcně projednat.

[18] Pro posouzení uvedené otázky je podstatné, že žalobou bylo napadené rozhodnutí o zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu. K povaze tohoto rozhodnutí se přehledně vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 17. července 2014 č. j. 10 As 61/2014-34: „Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit. Proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno (contr. § 90 odst. 5 správního řádu). Obecně platí, že pokud správní orgán poté, co přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí postupem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu, neshledá důvod pro to, aby s rozhodnutím naložil některým ze způsobů uvedených v § 90 odst. 1 až 4 cit. zákona, tedy jinými slovy dojde k závěru, že odvolání není důvodné a není ani důvod pro zastavení řízení, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Od tohoto zamítnutí odvolání je třeba odlišovat zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první cit. zákona, které není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřipustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí (takto srov. již rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011-87). Správní řád nicméně pro oba typy rozhodnutí o odvolání volí stejnou formu, tedy zamítnutí. Odvolací orgán odvolání zamítá jak tehdy, pokud je nedůvodné (§ 90 odst. 5 správního řádu), tak tehdy, pokud je nepřipustné nebo opožděné (§ 92 správního řádu). Je pravda, že ‚procesní‘ zamítnutí opožděného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po

pokračování

věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří. Přesto se takovým odvolacím rozhodnutím neupravuje jen proces, tj. průběh odvolacího řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání bylo v odvolacím řízení řádně projednáno (srov. takto ve vztahu k předchozímu správnímu řádu již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, čj. 5 A 10/97-27, Soudní judikatura ve věcech správních č. 256/1998). V tomto smyslu nabývá takovéto odvolací rozhodnutí právní moci, a to samostatně na rozhodnutí prvostupňovém. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a všechny správní orgány (§ 73 odst. 2 věta první před středníkem ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu). V důsledku toho nelze znovu rozhodnout – vzniká překážka věci pravomocně rozhodnuté (res administrata).“

[19] Pro projednávanou věc je podstatné, že z hlediska procesního netvoří prvostupňové rozhodnutí a napadené rozhodnutí jeden celek, neboť předmět prvostupňového řízení, jímž bylo splnění podmínek pro umístění a povolení stavby, se liší od předmětu řízení o odvolání, který spočíval ve splnění podmínek pro věcné projednání podaného odvolání. Rozhodnutím vydaným žalovaným v přezkumném řízení bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí, nijak se nedotklo napadeného rozhodnutí. Z odůvodnění usnesení krajského soudu není zcela patrné, zda si byl této podstatné okolnosti vědom. Nesprávně totiž zmiňuje, že žaloba, stejně jako odvolání směřují proti prvostupňovému rozhodnutí, jež bylo odklizeny. Lze z něj dovodit, že krajský soud neshledal důvod pro soudní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť se znovu pokračuje v řízení před správním orgánem I. stupně, v němž má stěžovatel jakožto účastník řízení možnost uplatňovat svá práva.

[20] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu může odvolatel, jehož odvolání bylo zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu, napadnout toto rozhodnutí žalobou a domáhat se jí ochrany svého práva na věcné projednání odvolání. Napadené rozhodnutí nebylo v důsledku rozhodnutí žalovaného vydaného v přezkumném řízení formálně zrušeno ani změněno, nijak se jej nedotklo. Napadené rozhodnutí tak nadále existuje nejen formálně, nýbrž též materiálně, neboť nepozbylo svých právních účinků. Předmětem tohoto rozhodnutí bylo posouzení splnění procesních podmínek věcného projednání odvolání. Tento předmět odvolacího řízení nebyl nijak dotčen rozhodnutím žalovaného vydaným v přezkumném řízení. Lze do určité míry přisvědčit názoru krajského soudu, že přezkum napadeného rozhodnutí ztratil v důsledku „znovuotevření“ řízení před správním orgánem I. stupně na významu, a to nejen z hlediska objektivního, ale především z hlediska prosazování hmotných práv samotného stěžovatele. Pokud by totiž za nové procesní situace byla stěžovatelova žaloba důvodná, bylo by sice zrušeno napadené rozhodnutí, ovšem následně by bylo řízení o odvolání zastaveno z toho důvodu, že prvostupňové rozhodnutí, vůči němuž odvolání směřuje, bylo zrušeno, a tudíž je nelze přezkoumat. Tato okolnost by měla být významná pro rozhodnutí stěžovatele, zda podá proti napadenému rozhodnutí žalobu, popř. zda již podanou žalobu vezme zpět. Nijak ovšem nesouvisí s tím, zda existuje napadené rozhodnutí, a tedy předmět řízení o žalobě. Otázka, zda má praktický význam podat žalobu proti napadenému rozhodnutí, není významná pro úvahu, zda jsou splněny podmínky řízení před krajským soudem, konkrétně podmínka existence napadeného správního rozhodnutí.

[21] Na tom nic nemění ani zmínka krajského soudu, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí v přezkumném řízení tvoří jeden celek, neboť byla vydána k odvolání stěžovatele a vychází z § 92 odst. 1 správního řádu. Odvolání, které je zamítnuto jako nepřípustné či opožděné podle § 92 odst. 1 správního řádu, nabývá charakter podnětu k provedení přezkumného řízení, pro nařízení obnovy řízení či vydání nového rozhodnutí. Jakousi „jednotu“ lze shledat pouze ve vztahu k podání, jímž je zahájeno odvolací řízení a iniciovány úvahy správního orgánu o využití některého z dozorčích prostředků. Rozhodnutí vydaná v návaznosti na toto podání (odvolání) ovšem netvoří jeden celek. Podmínky pro vydání jednotlivých rozhodnutí se zásadním způsobem liší (§ 92 odst. 1, § 97 odst. 3, § 100 odst. 1 a 3, § 101 správního řádu).

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil, jestliže žalobu odmítl, neboť napadené rozhodnutí je i nadále způsobilým předmětem přezkumu v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. dubna 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu