



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. Žanetou Pröll, advokátkou se sídlem 28. října 3390/111a, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 2. 2024, č. j. 22 A 33/2023-30,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 4. 2023, č. j. MSK 41049/2023, žalovaný zrušil rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí ze dne 8. 11. 2019, zn. MUFO 34000/2019 (dále též „rozhodnutí I. stupně“), a řízení o věci zastavil. Rozhodnutím I. stupně bylo podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), rozhodnuto tak, že žalobkyně není účastníkem řízení vedeného pod sp. zn. MUFO_S 4208/2020 ve věci povolení k nakládání s vodami. Žalovaný upozornil, že je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který rozsudkem ze dne 8. 3. 2023, č. j. 1 As 159/2022-40 (dále též „první zrušovací rozsudek“), zrušil jeho předcházející rozhodnutí a zavázal ho, aby zrušil rozhodnutí I. stupně a řízení zastavil. Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že v mezidobí již bylo rozhodnuto v hlavní (meritorní) linii řešené věci, a domáhat se tak statutu účastníka je možné pouze podáním odvolání opomenutého účastníka.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“), který žalobu jako nedůvodnou zamítl. Předně krajský soud neshledal nic nezákonného na tom, v jakém formátu bylo žalobkyni doručeno napadené rozhodnutí. Listina splňovala všechny náležitosti podle příslušných předpisů regulujících konverze z elektronické do listinné podoby. Krajský soud se dále zabýval námitkou, podle které žalovaný pouze mechanicky převzal závěry Nejvyššího správního soudu z předcházejícího, kasačně závazného rozsudku, a nezabýval se tím, zdali jsou splněny podmínky pro prolomení kasační závaznosti. Krajský soud předně vyslovil, že z žaloby není jasné, jak konkrétně tento postup zasahuje do veřejných subjektivních práv žalobkyně. V obecné rovině však vyslovil, že právní názor Nejvyššího správního soudu byl pro žalovaného závazný a ten se jím řídil v souladu se zákonem. Podmínky pro prolomení kasační závaznosti právního názoru Nejvyššího správního soudu v souzené věci nenastaly. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelka setrvává na názoru, že žalovaný postupoval chybně, pokud v napadeném rozhodnutí pouze mechanicky převzal závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Ten sice v prvním zrušovacím rozsudku vyslovil, že vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně již meritorně rozhodl, otázku účastenství stěžovatelky je možné posoudit pouze v potenciálním řízení o odvolání opomenutého účastníka. Nejvyšší správní soud však nevěděl, že takové řízení nebylo potenciální, neboť ho stěžovatelka skutečně vedla (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 As 158/2022-37). Stěžovatelka tak byla připravena o možnost bránit svůj majetek. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Dne 11. 6. 2024 doručila právní zástupkyně stěžovatelky Nejvyššímu správnímu soudu dokument označený jako „Doložení plné moci a precizace odůvodnění kasační stížnosti.“ V něm stěžovatelka zopakovala svou kasační argumentaci a upřesnila některé souvislosti mezi paralelně probíhajícími větvemi předmětného řízení o kanalizacích. Závěrem stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i žalobou napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný podal vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém se ztotožnil s právním názorem krajského soudu. V souzené věci nebyly splněny podmínky pro to, aby žalovaný prolomil závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu. Žalovaný setrvává na názoru, že skutečnost, že se řídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu,

pokračování

nemohla zasáhnout do práv stěžovatelky. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[6] Dne 27. 8. 2024 doručila stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu repliku k vyjádření žalovaného. V ní zejm. uvedla, že vyjádření žalovaného bylo vypracováno Odborem krajského stavebního úřadu, nikoliv „věcně příslušným“ Odborem životního prostředí. Stěžovatelka se tedy domnívá, že se žalovaný ke kasační stížnosti fakticky nevyjádřil. Zopakovala, že závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu měla být prolomena. Stěžovatelka setrvala na svém procesním stanovisku.

V.

[7] 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, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud pře vypořádáním kasační argumentace za nutné připomenout, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno kasačním principem. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co byl vydán přezkoumávaný akt, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89).

[10] Uvedená východiska je nutné akcentovat v souzené věci, neboť stěžovatelka dle názoru Nejvyššího správního soudu znatelným způsobem významově posouvá argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti oproti argumentaci uplatněné v žalobě. V žalobě stěžovatelka bez širších souvislostí dovozuje nutnost prolomit závaznost prvního zrušovacího rozsudku, aniž by poukázala, jak je dotčena či jak konkrétně uplatnění závazného právního názoru zasahuje do jejích práv. Oproti tomu v kasační stížnosti stěžovatelka poměrně rozsáhle poukazuje na souvislosti s jinými řízeními a dovozuje, jak se jí postup správních orgánů dotýká. Takové rozšíření však nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za přípustné.

[11] V rozsahu vypořádání uplatněných žalobních námitek pak nemá Nejvyšší správní soud, co by krajskému soudu vytknul. Krajský soud v první řadě zcela v souladu s judikaturou zdejšího soudu dovodil, že z žaloby není zřejmé, jak postup žalovaného zasáhl do veřejných subjektivních práv stěžovatelky (srov. body 21 a 38 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným vymezením správního soudnictví jako nástroje ochrany veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) setrvale judikuje, že zásah do veřejných subjektivních práv je nutnou podmínkou pro úspěšnost podané žaloby. Jak vyslovil rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS: *„Soudní řád správní je svojí povahou ‚obránnou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzeň zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“*

[12] Kromě toho, že stěžovatelka v žalobě nevymezila, jak se postup žalovaného dotýká jejích veřejných subjektivních práv, postavila svou argumentaci krajský soud před poměrně mechanické posouzení toho, zdali bylo v souladu s jí odkazovanou judikaturou možné, resp. nutné prolomit závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu pro žalovaného. Stěžovatelka upozornila, že Nejvyšší správní soud v prvním zrušovacím rozsudku nevěděl o tom, že řízení o odvolání opomenutého účastníka není pouze potenciální, ale že ho stěžovatelka skutečně vyvolala.

[13] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s., *právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.*

[14] Podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s., *dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.*

[15] Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, 76 a 78 se použijí přiměřeně.*

[16] Krajský soud v reakci na vymezené žalobní námitky zcela správně osvětlil roli tzv. kasační závaznosti právního názoru správního soudu [ať už krajského soudu nebo Nejvyššího správního soudu – srov. § 78 odst. 5 s. ř. s., resp. § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015-34]. Krajský soud v obecné rovině souhlasil se stěžovatelkou, že v ojedinělých případech je možné závaznost právního názoru prolomit (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2004, č. j. 2 Ads 16/2003-56, č. 352/2004

pokračování

Sb. NSS), avšak v souzené věci nenastaly podmínky pro tento postup. Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí, neboť stěžovatelkou v žalobě odkazovaná judikatura směřuje k prolomení závaznosti právního názoru za situace změny skutkového nebo právního stavu. Taková situace nenastala. Pouze pro úplnost soud dodává, že stěžovatelka též částečně dezinterpretuje znění prvního zrušovacího rozsudku. V něm totiž zdejší soud uvedl následující: „*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 nepřípustné, 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.*“ Z uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší správní soud s ohledem na to, že hlavní (meritorní) linie procesu ve sporné věci již byla skončena, neexistuje zákonný podklad pro vedení samostatného řízení o účastenství stěžovatelky. Nejvyšší správní soud vyslovil, že za uvedené procesní situace se stěžovatelka může domoci postavení účastníka pouze v řízení o odvolání opomenutého účastníka, resp. potenciálního přezkumu rozhodnutí z tohoto řízení vzešlých. Pokud stěžovatelka dovozuje, že Nejvyšší správní soud, jakož i následně v napadeném rozhodnutí žalovaný, nezohlednili to, že stěžovatelka takové řízení vedla, nemůže se jednat o relevantní tvrzení. Žalovaný ani krajský soud totiž neměli důvod ho zohlednit, jak ostatně správně uvádí krajský soud v bodě 29 svého rozsudku. Nejvyšší správní soud se vyjádřil toliko k možnosti vést řízení o účastenství, pro nějž neshledal zákonný podklad. Úvahy o obraně v jiném řízení pak slouží jako úvahy o hypotetických dalších prostředcích obrany. Žádná část citované pasáže neposkytuje prostor pro závěr, že Nejvyšší správní soud podmínil zastavení předmětného řízení tím, že nebude vedeno řízení jiné. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud v citované pasáži vyslovil, že předmětné řízení již nemůže sloužit k ochraně práv stěžovatelky. K ochraně práv může sloužit pouze řízení jiné. V podrobnostech odkazuje soud na rozsudek krajského soudu.

[17] Nejvyšší správní soud již výše osvětlil, proč nemůže považovat rozšiřující argumentaci stěžovatelky, uplatněnou teprve v kasační stížnosti, za přípustnou (jedná se zejm. o tvrzení o dotčení na právech vlivem souvislosti s jinými řízeními a odkazy na judikaturu). Nad rámec nutného však dodává, že i kdyby taková argumentace byla přípustná, Nejvyšší správní soud by v konkrétních podmínkách souzené věci nemohl přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku, resp. napadeného rozhodnutí. Uvedený postup by vedl k absurdnímu důsledku, kdy by obživo řízení, o němž již Nejvyšší správní soud vyslovil, že pro jeho vedení není žádný zákonný podklad, a nemůže sloužit k obraně práv stěžovatelky. Nejvyšší správní soud připomíná, že právní názor vyslovený v prvním zrušovacím rozsudku je závazný i pro nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[18] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti upozorňuje na to, že vzniklou situací je ohroženo její právo vlastnit majetek, konstatuje soud, že dle čl. 36 odst. 1 Listiny platí, že *každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (zvýrazněno soudem).* Tomuto právu domáhat se

zákonem stanoveným postupem svých práv odpovídá i povinnost státních orgánů zákonem stanoveným postupem tuto ochranu poskytovat, jakož i zákaz svá zákonná omezení překračovat (srov. zejm. čl. 2 odst. 2 Listiny). Nejvyšší správní soud není názoru, že by v dané věci došlo k porušení čl. 36 Listiny. V rozsahu uvedeného řízení již s ohledem na procesní vývoj neexistují žádné zákonné postupy, kterými by bylo možné práva stěžovatelky ochránit.

[19] Na závěr a pouze pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že neshledává nic nezákonného na tom, že vyjádření ke kasační stížnosti vypracoval Odbor stavební úřad žalovaného. Žalovaným je v souzené věci v souladu se zněním § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Žalovaným je přitom vždy správní orgán, nikoliv jeho konkrétní funkcionář nebo odbor (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005-64).

[20] I další závěry krajského soudu mají plnou oporu v právní úpravě a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud proto jeho hodnocení přejímá a v podrobnostech na ně odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou polemiku stěžovatelky s argumentací krajského soudu. Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[22] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 24. října 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu