



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Intergate, s.r.o.**, se sídlem Přecechtělova 2243/11, Praha 5, zastoupená JUDr. Martinou Milotovou, advokátkou se sídlem Partyzánská 18/23, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, II) Mgr. A. F., zastoupená Mgr. Davidem Macháčkem, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č. j. 021068/2024/KUSK, a ze dne 16. 5. 2024, č. j. 030048/2024/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 37 A 37/2024-68,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 37 A 37/2024-68, **se** v části výroku I., kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2024, č. j. 030048/2024/KUSK, **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 37 A 37/2024-68, **se** ve výrocích II. a III. a ve výroku IV. v rozsahu, kterým bylo rozhodnuto o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč, **ruší**.
- III. Kasační stížnost **se** v rozsahu, ve kterém směřuje proti části výroku I. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 37 A 37/2024-68, kterou byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č. j. 021068/2024/KUSK, **zamítá**.
- IV. Kasační stížnost **se** v rozsahu, ve kterém směřuje proti části výroku IV. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 37 A 37/2024-68, kterým bylo rozhodnuto o vrácení zbylé části zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč, **zamítá**.

- V. Účastníci řízení ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v rozsahu, ve kterém kasační stížnost směřuje proti části výroku I. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2024, č. j. 37 A 37/2024-68, kterou byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č. j. 021068/2024/KUSK.
- VI. Účastníci řízení ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č. j. 021068/2024/KUSK.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podstatou věci je posouzení přípustnosti žaloby proti rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, k odvolání opomenutých účastníků zrušil pro nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Jde o to, zda takovéto zrušující rozhodnutí může být výjimečně považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), z důvodu, že bylo vydáno s delším časovým odstupem od vydání prvostupňového rozhodnutí, což se dotýká práv a právní jistoty ostatních účastníků řízení. Takovouto výjimku v minulosti shledal Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007-44 (dále též „rozsudek devátého senátu“). Kromě toho je ve věci řešena přípustnost žaloby proti rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán podle odůvodnění patrně zamýšlel zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a řízení zastavit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, ve výroku však tento svůj záměr jednoznačně nevyjádřil.

[2] Městský úřad Slaný (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 30. 3. 2023, č. j. MUSLANY/21838/2023/OŽP, vydal podle § 15 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, na žádost žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) stavební povolení ke stavbě s názvem „*Výstavba rodinných domů Velvary – Svatojiřské sídliště – 2. etapa – vodovod a splašková kanalizace*“, nacházející se na pozemcích parc. č. 1622/1, 1622/62, 1634/1, 1634/18 a 1940 v katastrálním území Velvary. Rozhodl tak jako vodoprávní úřad příslušný podle § 106 vodního zákona a speciální stavební úřad příslušný podle § 15 odst. 5 vodního zákona a § 15 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2024. Toto rozhodnutí mělo nabýt právní moci dne 6. 5. 2023. Stavba byla zahájena dne 2. 10. 2023.

[3] Dne 2. 11. 2023 podali vlastníci sousedních pozemků (dále jen „odvolatelé“) odvolání proti stavebnímu povolení, ve kterém mimo jiné namítali, že jsou opomenutými účastníky řízení. Odvolání bylo stěžovatce doručeno dne 18. 12. 2023. Žalovaný přisvědčil odvolatelům, že stavební úřad postupoval v rozporu s § 109 písm. e) stavebního zákona, neboť odvolatele nepovažoval za účastníky řízení a stavební povolení bylo zatíženo i dalšími

pokračování

vadami. Rozhodnutím ze dne 13. 5. 2024, č. j. 021068/2024/KUSK (dále jen „první rozhodnutí žalovaného“), proto rozhodnutí stavebního úřadu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Stavební úřad ještě před vydáním prvního rozhodnutí žalovaného provedl dne 16. 1. 2024 kontrolní prohlídku stavby, při které zjistil, že stavba je z velké části zatopena vodou a tato situace ohrožuje sousední pozemky. Z tohoto důvodu rozhodnutím ze dne 30. 1. 2024, č. j. MUSLANY/10255/2024/OŽP, nařídil podle § 133 odst. 2 písm. c) a d) a § 134 odst. 4 stavebního zákona okamžité zastavení stavebních prací na stavbě. Rovněž podle § 134 odst. 2 a 3 stavebního zákona nařídil zjednáání nápravy ve lhůtě 3 měsíců ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí stavebního úřadu napadla stěžovatelka odvoláním. Žalovaný o odvolání rozhodl rozhodnutím ze dne 16. 5. 2024, č. j. 030048/2024/KUSK (dále jen „druhé rozhodnutí žalovaného“), jehož výroková část zní: „*Odvolání společnosti Intergate, s.r.o. [...] do rozhodnutí Městského úřadu Slaný, odboru životního prostředí, č. j. MUSLANY/10255/2024/OŽP, ze dne 30. 1. 2024, podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu ruší a řízení zastavuje.*“ Ve výroku citované rozhodnutí stavebního úřadu totiž zrušením stavebního povolení pozbylo význam. Žalovaný nicméně nevyloučil postup podle § 132 a násl. stavebního zákona v případě zjištění, že stavba dále probíhá, přestože ve věci nebylo vydáno nové rozhodnutí.

II. Usnesení krajského soudu

[5] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) napadeným usnesením odmítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutím žalovaného z důvodu její nepřipustnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., a to ve vztahu k oběma rozhodnutím žalovaného (výrok I.). Dále rozhodl, že žádný z účastníků řízení ani osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení (výroky II. a III.) a o vrácení zaplaceného soudního poplatku stěžovatelce ve výši 6 000 Kč (výrok IV.).

[6] K prvnímu rozhodnutí žalovaného krajský soud uvedl, že rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán zruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Z tohoto důvodu je vyloučeno ze soudního přezkumu. V této souvislosti odkázal na právní názor Nejvyššího správního soudu, že takovéto rozhodnutí nemění nic na veřejných subjektivních právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností jejich práva a povinnosti nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219). Stěžovatelka tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jediné může uplatňovat námitky k věci samé.

[7] Výjimky z tohoto pravidla se v posuzované věci neuplatní. Týká se to i výjimky, kterou Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku č. j. 9 As 49/2007-44. V něm připustil žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, které bylo vydáno téměř tři roky po vydání prvostupňového rozhodnutí na základě odvolání opomenutého účastníka správního řízení. Tehdejší stěžovatel stavbu několik let užíval na základě domněle pravomocného kolaudačního rozhodnutí. Za daných skutkových i právních okolností bylo zrušujícím rozhodnutím zasaženo do veřejného subjektivního práva tehdejšího stěžovatele, protože mu nebylo možné soudní ochranu odepřít.

[8] Podle krajského soudu se uvedený právní názor v judikatuře neprosadil. I Nejvyšší správní soud dospěl opakovaně ke zcela opačnému závěru (např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007-111), nebo se proti tomuto rozsudku výslovně vymezil (např. rozsudky NSS ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015-24, ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020-45, nebo ze dne 25. 5. 2022, č. j. 7 As 327/2021-22). V rozsudku ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019-38, navíc uvedl, že rozsudek devátého senátu pokládá za překonaný pozdější početnější judikaturou. Podle převažující a jednotné judikatury Nejvyššího správního soudu tedy není žaloba proti prvnímu rozhodnutí žalovaného podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu přípustná.

[9] Nepřípustnou shledal krajský soud i žalobu proti druhému rozhodnutí žalovaného, avšak z jiného důvodu. Toto rozhodnutí se nijak negativně neprojevovalo v právní sféře stěžovatelky, neboť jím bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno, čímž se obnovil právní stav, který zde byl před jeho vydáním. Právě toho se stěžovatelka odvoláním ostatně domáhala. Žalovaný tak vlastně rozhodl zcela v její prospěch. Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení, že je výrok druhého rozhodnutí žalovaného nesrozumitelný a nepřezkoumatelný, a to přestože byl formulován značně neobratně. Žalovaný v něm uvedl, že podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu ruší odvolání stěžovatelky, a nikoli prvostupňové rozhodnutí. V kontextu výroku jako celku nicméně nemůže být pochyb o tom, že rozhodl o zrušení prvostupňového rozhodnutí a o zastavení řízení právě podle posledně citovaného ustanovení správního řádu. Napadené rozhodnutí tudíž není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[10] Nepřípustnost žaloby proti druhému rozhodnutí žalovaného je proto dána i podle § 68 písm. d) s. ř. s., tedy směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí. Stěžovatelka upozornila na to, že i když žalovaný při zrušení rozhodnutí o okamžitém zastavení stavebních prací odkázal na § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, jeho nezákonnost se v odůvodnění nezabýval. Podle jejího názoru tak asi zamýšlel postupovat podle § 90 odst. 4 správního řádu, což však nebylo možné. Žalovaný měl totiž dostatek informací o tom, že zastavením stavebních prací může stěžovatelce vzniknout škoda. Za této situace měl rozhodnutí o okamžitém zastavení stavebních prací zkoumat meritorně a zrušit je podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Krajský soud tuto námitku vyhodnotil tak, že nesměruje k výroku, nýbrž toliko k důvodům rozhodnutí.

[11] Krajský soud dodal, že dopad druhého rozhodnutí žalovaného nelze dovodit ani z tvrzené nemožnosti nárokovat náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“). Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. V posuzované věci stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím nařídil zastavit stavební práce. Podle § 134 odst. 3 věty poslední stavebního zákona je takové rozhodnutí stavebního úřadu prvním úkonem v řízení a odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Žalovaný navíc rozhodnutí stavebního úřadu zrušil pro nezákonnost podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, byť v odůvodnění nezákonnost výslovně nedeklaroval.

pokračování

III. Kasační stížnost žalobkyně

[12] Stěžovatelka podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., navrhla je zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Nesouhlasí s tím, že rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 49/2007-44 obsahuje toliko ojedinělý právní názor, který byl překonán pozdější judikaturou, resp. že se proti němu tento soud vymezil v některých svých rozsudcích. Jeho judikatura rozsudek devátého senátu stále respektuje a považuje jej za správný a relevantní (např. podle rozsudku NSS č. j. 7 As 327/2021-22 byly závěry tohoto rozsudku pro danou věc inspirativní).

[13] Krajský soud se měl zabývat tím, zda jsou skutkové okolnosti posuzované věci podobné skutkovým okolnostem řešeným v rozsudku devátého senátu a zda první rozhodnutí žalovaného nezasahuje do práv stěžovatelky. V takovém případě by se u něj uplatnila výjimka z nepřipustnosti žaloby a o žalobě by v této části bylo rozhodnuto meritorně. Stěžovatelka na základě pravomocného stavebního povolení začala činit přípravné kroky k zahájení stavby (včetně nasmlouvání materiálu, subdodávek apod.) a dne 2. 10. 2023 zahájila stavbu v dobré víře v právní moc stavebního povolení. O podaném odvolání se dozvěděla dne 19. 12. 2023 po téměř 9 měsících od vydání stavebního povolení. Ve věci, ve které byl vydán rozsudek devátého senátu, i v nyní posuzované věci bylo prvostupňové rozhodnutí odvolacím orgánem zrušeno k odvolání opomenutého účastníka. Obě prvostupňová rozhodnutí byla po určitou dobu pravomocná, svým adresátům přiznávala určitá subjektivní práva ve vztahu k realizované stavbě a tito na jejich základě již konali. Zrušení těchto rozhodnutí mělo zásadní dopad do práv a právní jistoty jejich adresátů. Není rozhodné, že rozsudek devátého senátu se týkal zrušení kolaudačního rozhodnutí, zatímco ve věci stěžovatelky jde o zrušení stavebního povolení.

[14] V tom, že v posuzované věci uplynula mezi vydáním a zrušením stavebního povolení kratší doba než ve věci řešené v rozsudku devátého senátu, nelze spatřovat zásadní odlišnost, jak by tomu bylo u doby několikanásobně kratší nebo dokonce zcela marginální (tak tomu bylo např. ve věcech řešených v již zmíněných rozsudcích NSS č. j. 2 As 305/2015-24, č. j. 1 As 34/2020-45 a č. j. 7 As 327/2021-22). Krajský soud vycházel z nesprávného posouzení použitelnosti závěrů rozsudku devátého senátu, což se promítlo i do jeho nesprávného závěru, že žaloba proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu není podle stávající ustálené judikatury přípustná.

[15] Odmítnuta neměla být ani žaloba proti druhému rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu o srozumitelnosti tohoto rozhodnutí, ani s tím, že bylo jednoznačně vydáno na základě § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Žalovaný ve výroku uvedl důvod zrušení a zastavení řízení právě podle tohoto ustanovení, které se vztahuje na případy, kdy správní orgán konstatuje rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy nebo jeho nesprávnost. Žalovaný ale správnost ani zákonnost rozhodnutí o zastavení stavebních prací neposuzoval a pouze uvedl, že je zrušil z důvodu zrušení stavebního povolení. Fakticky tedy postupoval podle § 90 odst. 4 správního řádu, v důsledku čehož je jeho druhé rozhodnutí nesprávné a vnitřně rozporné. Správně měl postupovat podle druhé části posledně citovaného ustanovení a prvostupňové rozhodnutí meritorně přezkoumat. Žaloba směřovala přímo proti výroku druhého rozhodnutí

žalovaného, a nikoli jen proti jeho odůvodnění. Nebylo ji proto možné odmítnout pro nepřipustnost podle § 68 písm. d) s. ř. s.

[16] Pozice stěžovatelky při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené rozhodnutím o zastavení stavebních prací byla zhoršena tím, že žalovaný nevyslovil jeho nezákonnost ve svém druhém rozhodnutí. Pokud by je meritorně přezkoumal a rozhodl o jeho zrušení podle § 90 odst. 4 správního řádu, civilní soud rozhodující o případném nároku na náhradu škody by ze závěru o nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí bez dalšího vycházel. Druhé rozhodnutí žalované tak uplatnění nároku na náhradu škody zásadním způsobem ztěžuje, což má negativní dopad do právní sféry stěžovatelky. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla přípustná.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[17] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Stěžovatelka se ve vztahu k prvnímu rozhodnutí žalovaného omezila pouze na citování soudní judikatury, aniž by uvedla vlastní právní posouzení, což není stížnostní důvod, nebo polemizovala se závěrem krajského soudu, že musí být zachována práva účastníka správního řízení. Práva a povinnosti stěžovatelky, která je stále žadatelkou, se prvním rozhodnutím žalovaného nijak nezměnila. Správní orgán se nicméně musí vypořádat s případnými námitkami opomenutého účastníka. Druhé rozhodnutí žalovaného rovněž nezasáhlo do práv stěžovatelky. Odklizením prvostupňového rozhodnutí se obnovil právní stav, který byl před jeho vydáním, což je přesně to, čeho se stěžovatelka domáhala. Její stížnostní body týkající se ustanovení správního řádu a náhrady škody neprokazují údajnou nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Místo toho směřují k věcnému posouzení žalobou napadených rozhodnutí.

[18] Pro případ úspěchu ve věci žalovaný požaduje, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti. Tuto náhradu uplatňuje jako paušální náhradu za písemné úkony vyvolané jednáním stěžovatelky po skončení správního řízení. Nepřiznání tohoto nároku vytváří nerovnost účastníků soudního řízení.

[19] Na vyjádření žalované reagovala stěžovatelka replikou, v níž odmítla, že by její kasační stížnost ve vztahu k prvnímu rozhodnutí žalovaného obsahovala pouze citaci judikatury, a nikoli vlastní hodnocení. Rovněž v ní uvedla, jakým způsobem toto rozhodnutí zasáhlo do jejích práv a oprávněných zájmů. Stavební povolení bylo zrušeno po značně dlouhé době v situaci, kdy stěžovatelka na jeho základě v dobré víře již začala činit kroky směřující k realizaci stavby a stavbu provádět a v důsledku zrušení stavebního povolení musela práce zastavit, což bylo pro ni spojeno s utopenými i dodatečnými náklady. Jde-li o druhé rozhodnutí žalovaného, rozhodně jím nebyl obnoven stav před vydáním rozhodnutí o zastavení stavby, nýbrž se zásadním způsobem zhoršila pozice stěžovatelky při uplatňování náhrady škody proti státu. Tvrzení stěžovatelky týkající se náhrady škody zpochybňují samotný důvod odmítnutí žaloby proti druhému rozhodnutí žalovaného. Vyjádření žalovaného nijak relevantně nevyvrací prezentované kasační důvody a právní hodnocení. Návrh žalovaného na přiznání náhrady nákladů řízení považuje stěžovatelka za naprosto neurčitý. Správní orgán navíc podle ustálené judikatury nemá nárok na náhradu nákladů řízení, které vznikly při jeho běžné činnosti.

pokračování

[20] Osoby zúčastněné na řízení možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužily.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou. Bylo tak možné přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i případných vad řízení, ke kterým je třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[23] Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba, lze v ní uplatnit jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[24] Podle § 65 s. ř. s. „[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“. Úkony správního orgánu, kterým se práva ani povinnosti nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují, naopak rozhodnutími nejsou. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou takovéto úkony vyloučeny ze soudního přezkoumání a žaloba proti nim je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, což je důvod, pro který ji správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením odmítne.

[25] Krajský soud dospěl k závěru, že je dán tento důvod odmítnutí ve vztahu k oběma žalobou napadeným rozhodnutím. Nejvyšší správní soud proto musel zejména posoudit, zda napadená rozhodnutí jsou nebo nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

V.a Nepřipustnost žaloby proti prvnímu rozhodnutí žalovaného

[26] První rozhodnutí žalovaného bylo vydáno podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle něhož „jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání“.

[27] Nejvyšší správní soud se v minulosti opakovaně zabýval právní otázkou, zda rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým se ruší odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc se vrací tomuto orgánu k dalšímu řízení, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jeho starší judikatura se týkala možnosti přezkumu rozhodnutí odvolacího správního orgánu vydaného podle § 59 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), účinného do 31. 12. 2005 (dále jen „správní řád

z roku 1967“). Toto ustanovení bylo obsahově srovnatelné s nyní platným § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[28] Předně je třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004-56. Podle v něm vysloveného právního názoru rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 59 odst. 3 správního řádu z roku 1967 nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezakládalo, neměnilo, nerušilo ani závazně neurčovalo subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Toto rozhodnutí bylo podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno z přezkoumání, protože byla žaloba proti němu nepřipustná podle § 68 písm. e) s. ř. s.

[29] Na tomto závěru Nejvyšší správní soud setrval i v rozsudku č. j. 2 As 37/2007-111. V tehdejší věci rozhodoval odvolací správní orgán za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí o dodatečném povolení stavby z roku 2001 správní úřad doručil jednomu z účastníků řízení až v roce 2005. Prvostupňové rozhodnutí pak zrušil po čtyřech letech a sedmi měsících od jeho vydání. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žaloba proti uvedenému rozhodnutí odvolacího správního orgánu byla Městským soudem v Praze odmítnuta správně. Musel se však vypořádat s právními závěry, které dříve zaujal jeho rozšířený senát v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS. Rozšířený senát v něm připustil přezkum rozhodnutí, kterým bylo podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967 mimo odvolací řízení zrušeno nebo změněno pravomocné rozhodnutí ve správním řízení. U již pravomocně skončených řízení totiž *„takové zrušující rozhodnutí samo o sobě otřásá právy a povinnostmi, o nichž má mít jejich adresát již důvodně zato, že jsou neotřesitelná“*.

[30] Rozdíl mezi oběma těmito věcmi spočívá v tom, že rozhodnutí podle § 59 odst. 3 správního řádu z roku 1967 nerušilo pravomocné rozhodnutí. Nadto platí, že i kdyby odvolání nebylo možné věcně projednat z jiného důvodu, např. pro nepřipustnost z důvodu uplynutí lhůty k jeho podání, účastníci řízení mohli tuto skutečnost namítat v odvolacím řízení. V přezkumném řízení by takovouto možnost neměli. Argumentační východiska uvedeného rozsudku rozšířeného senátu tudíž *„nelze vztáhnout na rozhodnutí, kterým správní orgán druhého stupně zruší k odvolání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátí k novému projednání, a to ani v případě, kdy bylo rušené prvostupňové rozhodnutí dle názoru jeho adresátů po dobu několika let pravomocné. Ať už totiž pravomocné po tuto dobu skutečně bylo či nikoli, a ať už byl tento nesoulad mezi názorem správního orgánu a adresátů rozhodnutí zapříčiněn pochybením správních orgánů či nikoli, mají tito adresáti, zde stěžovatelé, v každé situaci procesní nástroj, jímž se mohou účinně bránit zpochybnění práv, jež v tomto mezidobí v dobré víře nabýli. Není proto třeba se odchýlit od názoru, že takové rozhodnutí orgánu druhého stupně není rozhodnutím, jímž by byla ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přímo zakládána, rušena, měněna nebo závazně určována jejich práva, neboť takovým rozhodnutím bude až konečné rozhodnutí ve věci, jež bude nutně v takto otevřeném řízení následovat“* (rozsudek NSS č. j. 2 As 37/2007-111).

[31] Právní úprava podle správního řádu z roku 1967 byla rozhodná i ve věci, která byla řešena rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 49/2007-44. Již zmíněný rozsudek devátého senátu, na který odkazuje stěžovatelka, se týkal zrušení kolaudačního rozhodnutí odvolacím správním orgánem k odvolání osoby, která z důvodu vlastnického práva k dotčenému pozemku tvrdila, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení.

pokračování

Kolaudační rozhodnutí z listopadu 2003 tak bylo k odvolání opomenutého účastníka správního řízení zrušeno v červenci 2006.

[32] Žalobu osoby, které bylo povoleno užívání stavby, proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu odmítl Krajský soud v Plzni usnesením, které bylo následně zrušeno rozsudkem devátého senátu. Nejvyšší správní soud vyslovil právní názor, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, může za určitých okolností zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. Takovou situaci připouští poslední část § 68 písm. a) s. ř. s., podle níž je žaloba nepřipustná, „*nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 49/2007-44).

[33] V tehdejší věci „*bylo napadeným rozhodnutím zrušeno kolaudační rozhodnutí, na jehož základě stěžovatel užíval stavbu, a to s odstupem několika let, během kterých bylo na kolaudační rozhodnutí nahlíženo jako na pravomocné. Za těchto skutkových i právních okolností, kdy byl odstraněn právní titul k užívání stavby ve vlastnictví stěžovatele, tedy nelze tvrdit, že nebylo zasaženo do jeho veřejného subjektivního práva. Dle Nejvyššího správního soudu mu v souladu s § 68 písm. a), větou poslední, s. ř. s. nelze též přičítat k tíži nevyčerpání všech řádných opravných prostředků daných mu zvláštním zákonem. Zrušení prvostupňového rozhodnutí správního orgánu k opravnému prostředku jiného je nutno ve smyslu citovaného ustanovení posoudit jako změnu tohoto rozhodnutí. [...] Ochranu ve správním soudnictví v uvedených případech nelze odeprít i z toho důvodu, že po zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem nemusí nutně vždy následovat vydání nového rozhodnutí (např. z důvodu prekluze), proti kterému by se dotýčný mohl bránit opravnými prostředky*“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 49/2007-44).

[34] Následná judikatura Nejvyššího správního soudu, která se vztahuje k rozhodnutím správních orgánů podle platného správního řádu, setrvala na obecném závěru, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 30/2010-219 nebo rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS, bod 26). Uplatní se závěr, že „*[t]akové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností práva a povinnosti jeho účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel tak musí veškerou svou povinnost aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé*“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 30/2010-219).

[35] Uvedené závěry se použijí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi správním orgánem prvního stupně a odvolacím správním orgánem. Odlišné řešení se uplatní ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím, v nichž správní soud může nejen zrušit správní rozhodnutí, nýbrž podle § 16 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném od 1. 1. 2023, disponuje atypickou pravomocí nařídit přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (do 23. 4. 2019 byla tato úprava obsažena v § 16 odst. 4 a v období od 24. 4. 2019 do 31. 12. 2022 v § 16 odst. 5 tohoto zákona).

[36] Nejvyšší správní soud výjimku, kterou v minulosti konstatoval v rozsudku č. j. 9 As 49/2007-44, v pozdější judikatuře nepřehlédl. V rozsudku č. j. 2 As 305/2015-24 uvedl, že tato výjimka, která v mezidobí nebyla další judikaturou nijak reflektována, byla odůvodněna především časovým odstupem, který byl mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí, které tehdejší žalobce po několik let považoval za pravomocné, a vydáním rozhodnutí odvolacího správního orgánu (tehdy tento odstup přesáhl dva roky a osm měsíců). Pro její uplatnění nicméně nebyl důvod za situace, kdy časový odstup činil necelých deset měsíců (bod 13 cit. rozsudku). V rozsudku č. j. 6 As 134/2019-38 Nejvyšší správní soud neshledal použitelnost této výjimky za situace, kdy žalovaný „rozhodl půl roku po vydání rozhodnutí stavebního úřadu v nesporně a včas zahájeném odvolacím řízení a stěžovatelka po celou dobu o běžícím odvolacím řízení věděla (ostatně vyjadřovala se k podanému odvolání)“ (bod 12 cit. rozsudku). Nadto zdůraznil ojedinělost tohoto rozhodnutí, k čemuž dodal, že vzhledem k usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, které „připouští překonání právního názoru vyjádřeného v ojedinělém rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pozdější početnější judikaturou, tak lze uzavřít, že judikatura vylučující ze soudního přezkumu rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu je ustálená a jednotná“ (rozsudek č. j. 6 As 134/2019-38, bod 12). Závěr o ustálenosti a jednotnosti této judikatury byl již předtím vysloven v rozsudku NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 225/2016-88 (bod 30).

[37] V dalších rozhodnutích se Nejvyšší správní soud již jen omezil na konstatování výjimky vyplývající z rozsudku devátého senátu, aniž by byl dán prostor pro její použití (např. již zmíněné rozsudky NSS č. j. 6 As 134/2019-38, bod 12, č. j. 1 As 34/2020-45, body 24 a 25, a č. j. 7 As 327/2021-22, body 14 až 16, dále rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 As 65/2019-36, bod 20, ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 28/2021-38, bod 21, ze dne 18. 3. 2022, č. j. 3 As 426/2021-41, bod 11, ze dne 9. 1. 2025, č. j. 7 As 64/2024-45, bod 13, nebo usnesení NSS ze dne 27. 6. 2025, č. j. 5 As 343/2024-25, bod 5]. Časový odstup mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a zrušujícího rozhodnutí odvolacího správního orgánu zpravidla nečinil více než několik měsíců, nejvíce pak 15 měsíců (jak tomu bylo ve věci řešené v rozsudku NSS č. j. 3 As 426/2021-41).

[38] Ani v posuzované věci není dán důvod pro odlišný přístup. Uvedený časový odstup v ní činil 14 měsíců (pokud by se počítal od právní moci prvostupňového rozhodnutí, činil by 12 měsíců) a nelze jej považovat za excesivní v tom smyslu, že by odůvodňoval použití výjimky uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 49/2007-44.

[39] Současný právní stav se navíc od věci řešené rozsudkem devátého senátu významně liší. Na rozdíl od správního řádu z roku 1967 totiž nyní platný správní řád upravuje odvolací lhůtu při neoznámení rozhodnutí. Podle § 84 odst. 1 správního řádu „[o]soba, která byla účastníkem řízení, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout“. Toto ustanovení se nevztahuje na účastníky uvedené v § 27 odst. 1, tedy v řízení o žádosti na žadatele, případně na další dotčené osoby, u nichž existuje společenství práv nebo povinností s žadatelem, a v řízení z moci úřední na dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají.

pokračování

[40] Ustanovení § 84 správního řádu brání tomu, aby opomenutý účastník podal včasné odvolání s takovým časovým odstupem, který by s ohledem na požadavek právní jistoty sám o sobě odůvodňoval výjimku z pravidla, že následné rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. To sice neznamená, že o odvolání nebude rozhodnuto až s větším časovým odstupem, ostatní účastníci řízení si ale budou zahájení odvolacího řízení vědomi a budou v něm moci uplatňovat svá práva. Odvolací správní orgán má podle § 84 odst. 3 správního řádu při vedení řízení povinnost dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře, jakož i možnost vyloučit z vážných důvodů odkladný účinek odvolání. Uvedená výjimka, kterou konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 49/2007-44, se za účinnosti platného správního řádu v případě odvolání opomenutého účastníka nemůže uplatnit.

[41] Nejvyšší správní soud proto v souladu s výše shrnutými východisky i závěry jeho ustálené judikatury konstatuje, že krajský soud nepochybil, jestliže první rozhodnutí žalovaného nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu čl. 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu proti němu odmítl. Ve vztahu k tomuto rozhodnutí byl dán důvod odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

V.b Nepřípustnost žaloby proti druhému rozhodnutí žalovaného

[42] Druhé rozhodnutí žalovaného bylo vydáno s odkazem na § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle něhož *„jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví“*.

[43] Pro posouzení důvodu odmítnutí žaloby proti druhému rozhodnutí žalovaného je rozhodné, zda jím skutečně bylo vyhověno odvolání stěžovatelky, a tedy zda její žaloba směřovala proti výroku tohoto rozhodnutí, nebo jen jeho odůvodnění. Krajský soud se k námitce stěžovatelky zabýval přezkoumatelností výroku druhého rozhodnutí žalovaného s ohledem na jeho tvrzenou nesrozumitelnost. Jak již bylo uvedeno výše, tento výrok zní: *„Odvolání společnosti Intergate, s.r.o. [...] do rozhodnutí Městského úřadu Slaný, odboru životního prostředí, č. j. MUSLANY/10255/2024/OŽP, ze dne 30. 1. 2024, podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu ruší a řízení zastavuje.“* Podle krajského soudu je citovaný výrok formulován „značně neobratně“, v kontextu výroku jako celku i odůvodnění druhého rozhodnutí žalovaného však nemůže být pochyb o tom, že žalovaný rozhodl o zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení řízení právě podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[44] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením neztotožňuje a připomíná zákonné požadavky na výrokovou část rozhodnutí podle § 90 správního řádu. V rozhodnutí odvolacího správního orgánu musí být výslovně nebo alespoň způsobem nevzbuzujícím pochybnosti vyjádřeno, jak odvolací správní orgán naložil s přezkoumávaným rozhodnutím jako celkem a jeho případnými jednotlivými výroky (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006-46, č. 1109/2007 Sb. NSS). To, že se přezkoumávané rozhodnutí ruší, musí být ve výroku jednoznačně vyjádřeno. Výrok nemůže být dotvářen výkladem v tom smyslu, že jeho obsah je spatřován v něčem, co ten, kdo rozhodnutí vydal, třeba i zamýšlel do výroku

zahrnout, nakonec tak ale neučinil. Tyto požadavky nejsou výrazem přepjatého formalismu, nýbrž jsou vedeny zájmem na právní jistotě těch, jejichž práv a povinností se rozhodnutí správního orgánu dotýká.

[45] Výrok druhého rozhodnutí žalovaného není výsledkem pouhé formulační neobratnosti. Jde o zjevné pochybení, kdy na úvodní část formulace, která by odpovídala spíše zamítnutí odvolání, navazuje část odpovídající zrušujícímu rozhodnutí. Ve výroku není výslovně uvedeno, že se odvoláním napadené rozhodnutí ruší, byť se odkazuje na § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Nanejvýš se podle znění výroku „ruší odvolání“, což je nesmysl. Zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí nelze dovodit toliko z kontextu výroku, natožpak s ohledem na odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný o odvolání rozhodl nesrozumitelným výrokem, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[46] Za této situace neobstojí závěr, že stěžovatelka nemohla být druhým rozhodnutím žalovaného přímo zkrácena na svých právech, který odůvodňoval nepřípustnost žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s. Žalovaný svým druhým rozhodnutím nevyhověl odvolání stěžovatelky, neboť nezrušil odvoláním napadené rozhodnutí pro nezákonnost. Krajský soud rozhodl o odmítnutí žaloby proti druhému rozhodnutí žalovaného, aniž by byl dán důvod podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná, a podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil usnesení krajského soudu v části výroku I., kterou se odmítá žaloba proti druhému rozhodnutí žalovaného (výrok I.). Rovněž zrušil navazující výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení a zčásti i výrok IV., jde-li o zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za žalobu proti druhému rozhodnutí žalovaného (výrok II.). Ve zbylých částech kasační stížnost neshledal důvodnou a podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. ji zamítl (výroky III. a IV.).

[48] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost je důvodná jen zčásti, Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v rozsahu, v němž směřovala proti prvnímu rozhodnutí žalovaného. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl, jde-li o účastníky řízení, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu ale žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Důvod pro její přiznání nevyplýval ani z vyjádření žalovaného. Nebyly dány ani důvody pro přiznání náhrady nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jim v souvislosti s plněním povinností uložených soudem žádné náklady nevznikly (výrok V.). Stejně tak rozhodl Nejvyšší správní soud o právu účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení na náhradu nákladů řízení o žalobě proti prvnímu rozhodnutí žalované (výrok VI.). Nezbytnost nového rozhodnutí o těchto nákladech vznikla následkem zrušení usnesení krajského soudu i ve výrocích o náhradě nákladů řízení.

[49] V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V něm také rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v rozsahu její zbylé části, v níž byla kasační stížnost důvodná (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 5. září 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu