



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) M. H.**, a **b) D. H.**, oba zastoupeni advokátem Mgr. Janem Válkem se sídlem Bubenská 441/5, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné: **O. V.**, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2007, č. j. 9 Ca 17/2006 - 67,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze. Tímto usnesením městský soud odmítl jejich žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“) ze dne 5. 12. 2005, č. j. ÚSŘ/1175/05/K, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Rudná ze dne 14. 5. 2001, č. j. 1752-982/DP2/00/IN. Tímto rozhodnutím byla dodatečně povolena stavba rodinného domu včetně přípojky elektro, žumpy a oplocení na pozemku parc. č. 156/13 v katastrálním území Úhonice právnímu předchůdci stěžovatelů.

Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatňují důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, vady řízení před správním orgánem, jinou vadu řízení před městským soudem a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatelé zejména brojí proti tomu, že ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby jejich předchůdci A. H. došlo v odvolacím řízení konaném po čtyřech letech a sedmi měsících od vydání rozhodnutí stavebního úřadu, na základě pokynu, jímž bylo stavebnímu úřadu uloženo, aby své rozhodnutí z roku 2001 znovu doručil v roce 2005. Stěžovatelé připomínají, že toto rozhodnutí bylo pravomocné již v roce 2001, v návaznosti na ně došlo k vydání kolaudačního rozhodnutí, rozhodnutí o přidělení čísla popisného a stavba byla zapsána do katastru nemovitostí jako dokončená budova. Toto zrušující rozhodnutí bylo navíc vydáno též na základě odvolání O. V., která nebyla ani účastníkem původního řízení, a nebylo stěžovatelům nikdy ani doručeno do vlastních rukou, ale pouze vyvěšeno na úřední desce žalovaného.

Stěžovatelé nesouhlasí s právním názorem městského soudu, který aniž by zohlednil konkrétní okolnosti případu, vyšel pouze z obecné úvahy, že rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým se ruší a vrací k novému projednání rozhodnutí prvostupňové, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle stěžovatelů však takový závěr platí jen u standardního odvolacího řízení zahájeného řádně a včas podaným odvoláním, nikoli u zrušovacího rozhodnutí vydaného čtyři roky a sedm měsíců po rozhodnutí prvostupňovém. Stěžovatelé dále vypočítávají vady, jimiž trpělo odvolací řízení a napadené rozhodnutí o odvolání a pro něž mělo být toto rozhodnutí městským soudem zrušeno, což však městský soud neučinil a zatížil tak podle nich své rozhodování vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Zejména připomínají, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo již jednou doručováno a opatřeno doložkou o nabytí právní moci dnem 1. 6. 2001 (*pozn. soudu:* pouze pro pořádek je vhodné uvést, že na samotném rozhodnutí uloženém ve správním spise byla právní moc vyznačena ke dni 4. 6. 2001), přičemž následná ztráta dokladů o doručení ze správního spisu nemůže být napravena po čtyřech letech znovudoručováním rozhodnutí k tíži stěžovatelů, kteří z něj a z rozhodnutí na ně navazujících již nabyli práva. Samo opakované doručování je navíc postupem neupraveným právním řádem, a proto rozporným s článkem 2 odst. 3 Ústavy ČR. Rušení rozhodnutí, jejichž pravomocnost již byla přinejmenším deklarována, je po takové době v rozporu s presumpcí správnosti správních aktů a principem právní jistoty. Připomínají také zjevnou opožděnost odvolání obce Úhonice, která o povolení stavby a její následné kolaudaci musela vědět již před 29. 10. 2001, kdy sama rozhodovala o přidělení čísla popisného této stavbě. Odvolání O. V., která ani nebyla účastnicí řízení v době prvostupňového řízení, pak bylo nejen opožděné, ale i nepřijatelné.

Stěžovatelé nesouhlasí s tvrzením městského soudu o nepřijatelnosti žaloby plynoucí z toho, že napadeným rozhodnutím žalovaného věc nekončí a bude o ní rozhodováno znovu, naopak poukazují na dlouhý časový úsek mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a jeho zrušením i na to, že toto zrušující rozhodnutí zasáhlo do jejich právní sféry již tím, že v jeho důsledku bylo obnoveno kolaudační řízení. Vzhledem k tomu, že tyto skutečnosti, přestože byly zahrnuty i v žalobě, městský soud nezohlednil, označují stěžovatelé jeho usnesení za nepřezkoumatelné.

Připomínají také, že jim svědčí i žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť zrušující rozhodnutí jim nebylo nikdy doručeno a bylo toliko vyvěšeno na úřední desce, což zakládá zkrácení jejich práv ve smyslu tohoto ustanovení s. ř. s.

Stěžovatelé konečně upozorňují i na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj odložilo jejich podnět k přezkoumání napadeného rozhodnutí žalovaného, který podali souběžně se žalobou. Upozorňují na absurdnost toho, že ministerstvo shledalo překážku pro posouzení podnětu v zahájeném soudním řízení, aniž by zohlednilo, že přezkumné řízení je možné zahájit i po zahájení soudního řízení správního; naopak žalovaný v tomto soudním řízení použil odložení

jejich podnětu jako údajný důkaz zákonnosti vlastního rozhodnutí. Napadené rozhodnutí žalovaného tak jako by bylo vyloučeno vůbec z jakéhokoli přezkumu.

Z těchto důvodů stěžovatelé navrhuji napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti toliko upozornil na to, že svůj postup při vydání napadeného rozhodnutí zdůvodnil již v jeho odůvodnění a znovu ve vyjádření k podané žalobě. Proto na ně a na předložený spisový materiál pouze odkázal a navrhl, aby bylo napadené usnesení městského soudu potvrzeno.

O. V. jako osoba zúčastněná se ve svém vyjádření toliko ztotožnila s usnesením městského soudu a s označením zrušovaného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby za nepravomocné. Ke svému vstupu do řízení pak v reakci na tvrzení stěžovatelů připomněla, že její odvolání nebylo opožděné, neboť je podala v zákonné lhůtě poté, co jí bylo rozhodnutí doručeno.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 14. 5. 2001 vydal na základě žádosti pana A. H. o dodatečné povolení stavby v katastrálním území Úhonice Městský úřad Rudná, stavební úřad pod č. j. 1752-982/DP2/00/IN rozhodnutí o dodatečném povolení stavby rodinného domu, včetně přípojky elektro, žumpy a oplocení, jejíž stavba byla původně zahájena bez povolení a v rozporu s územním plánem. To ovšem bylo podle stavebního úřadu vyváženo značnými náklady, které již byly na stavbu vynaloženy. Účastníky tohoto řízení byli A. H., Obec Úhonice, M. S. a J. S. Dne 15. 10. 2001 pak bylo rozhodnutím téhož úřadu pod č. j. 2656-1365/K1/01IN povoleno užívání této stavby.

Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo následně zrušeno výše označeným rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 12. 2005, a to na základě odvolání podaných Obcí Úhonice a O. V., naopak odvolání podané stěžovateli bylo jako opožděné zamítnuto. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí vedlo žalovaného k takovému postupu to, že když v lednu 2003 obdržel podnět občanského sdružení Společnost pro ochranu a rozvoj obcí Ptice a Úhonice na přezkoumání tohoto rozhodnutí mimo odvolací řízení, zjistil, že ve správním spise chybí doklady o doručení rozhodnutí a to tudíž nenabýlo právní moci. Žalovaný proto zastavil řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a stavební úřad dne 28. 12. 2004 doručil prvostupňové rozhodnutí dipl. tech. V. V. jako osobě, která měla na stavbě stavební dozor. Poté stavební úřad zaslal účastníkům řízení oznámení o nabytí právní moci, přičemž zvolil poněkud jiný okruh účastníků, než jaký byl zvolen v rozhodnutí původně. V reakci na to podala odvolání obec Úhonice z titulu svého vlastnictví k sousednímu pozemku a také paní O. V., která se, coby vlastnice pozemků sousedících s pozemky, jichž se dodatečné stavební povolení týkalo, označila za opomenutého účastníka řízení. Prvostupňové rozhodnutí přitom bylo nově doručeno s čtyřletým odstupem, a to veřejnou vyhláškou. Odvolání podali i oba stěžovatelé, přičemž žádali jednak o zachování původního údaje o nabytí právní moci a jednak o změnu údaje, že odborný stavební dozor měl vykonávat dipl. tech. V. V., neboť ten podle nich stavební dozor nevykonával. Žalovaný ve svém rozhodnutí také kritizoval, že prvostupňový správní orgán doručoval své rozhodnutí nově veřejnou vyhláškou, neboť se jedná o postup, který má být použit v jiných situacích. Žalovaný vyhodnotil jednak zjištěné procesní vady a jednak skutečnost, že původní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se schváleným územním plánem obce Úhonice, který ostatně ani po čtyřech letech nebyl změněn, takže rozpor trval, a rozhodnutí zrušil a vrátil k novému projednání.

Městský úřad Rudná krom toho nařídil dne 14. 10. 2004 obnovu kolaudačního řízení a poté zahájil nové řízení o kolaudaci stavby.

Stěžovatelé podali proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2005 podnět k jeho přezkoumání mimo odvolací řízení Ministerstvem pro místní rozvoj. To tento podnět odložilo svým rozhodnutím ze dne 29. 8. 2006, č. j. 21312/2006-63/1393, poté, co zjistilo, že u Městského soudu v Praze probíhá řízení o žalobě stěžovatelů v téže věci.

V této žalobě stěžovatelé uplatnili obdobné argumenty jako následně v kasační stížnosti, když zejména poukazovali na opožděnost a nepřipustnost odvolání obce Úhonice a paní O. V., na svá práva nabytá v dobré víře na základě rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, které mělo nabýt právní moci již v roce 2001, a na to, že kvůli ztrátě části spisu nemohou být tato práva platně zpochybněna a předmětné úkony opakovány.

V řízení o této žalobě bylo postavení osoby zúčastněné přiznáno paní O. V., která ve svém vyjádření uvedla, že by žaloba měla být odmítnuta, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný pak ve svém vyjádření trval na tom, že původní rozhodnutí, které nebylo doručeno všem účastníkům správního řízení, nemohlo nabýt právní moci, takže bylo namíste o odvoláních podaných čtyři roky po vydání prvostupňového rozhodnutí rozhodnout a toto rozhodnutí pro trvající nesoulad s územním plánem a pro podstatné procesní vady zrušit.

Žalobu poté Městský soud v Praze odmítl svým usnesením ze dne 31. 1. 2007 napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. V něm nejprve shledal, že paní O. V. svědčilo postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s., neboť napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno i o jejich právech jako právech osoby, která podala odvolání. Poté vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a připomněl, že podle setrvalé judikatury těchto soudů není rozhodnutí, kterým druhostupňový správní orgán zruší rozhodnutí orgánu prvního stupně, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť není úkonem, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníků řízení. V daném případě došlo napadeným rozhodnutím toliko k tomu, že se věc vrátila do stádia řízení u orgánu prvního stupně a bude o ní rozhodováno znovu. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, když se práva a povinnosti účastníků s konečnou platností nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. I zde bylo napadeným rozhodnutím toliko rozhodnuto o jejich procesním právu, konkrétně o jejich odvolání, nikoli však o jejich subjektivních hmotných právech, když sice bylo zrušeno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nebylo však rozhodnuto, že tato stavba není dodatečně povolena. K jejich dobré víře v pravomocnost prvostupňového rozhodnutí městský soud připomněl, že bude zohledněna a případný nesprávný postup stavebního úřadu půjde na jeho vrub a odpovědnost. V danou chvíli má však procesní aktivita stěžovatelů směřovat do pokračujícího správního řízení, kde mohou uplatnit své námitky ohledně nového doručování rozhodnutí stavebním úřadem i účastenství těch, kdo podali odvolání. Ve vztahu k této žalobě však městský soud konstatoval, že nebyly splněny jiné podmínky řízení, a proto bylo namíste žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout, přičemž odkázal i na judikaturu krajských soudů, podle níž je třeba odmítnout žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pokud o právech a povinnostech žalobců nebylo v době podání žaloby v řízení o dodatečném povolení stavby s konečnou platností rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejprve je třeba vymezit hranice kasačního přezkum v dané věci. Stěžovatelé sice uplatňují důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., takto široké vymezení důvodů podané kasační stížnosti však není plně souladné s povahou rozhodnutí

městského soudu, které napadají. Tímto rozhodnutím totiž není rozsudek, nýbrž usnesení o odmítnutí jejich žaloby. V takovém případě je však z povahy věci možno namítat jediné „nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení“ podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a pouze tímto jediným z jimi namítaných důvodů bude zvažována i nyní posuzovaná kasační stížnost. K tomuto závěru vede i dosavadní setrvalá judikatura zdejšího soudu, z níž lze ocitovat například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004 (publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS): „*Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“

Nelze se tudíž přímo zabývat zákonností či správností rozhodnutí žalovaného, kterým došlo ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby, způsobem jeho doručování a dodatečného doručování rozhodnutí prvostupňového či včasností podaných odvolání. Jakkoli totiž většina argumentace obsažené v kasační stížnosti směřuje právě do zákonnosti postupu správních orgánů v této věci, zdejšímu soudu přísluší z výše uvedených důvodů jediné posouzení toho, zda bylo namístě žalobu stěžovatelů odmítnout, či nikoli.

Otázka, zda rozhodnutí orgánu druhého stupně, kterým je rozhodnutí stupně prvního zrušeno a věc vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení, může být přezkoumáno ve správním soudnictví, byla správní judikaturou, na niž se ve svém usnesení odvolává i městský soud, zodpovídána záporně, jak o tom svědčí i jím citované usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 19. 5. 2006, sp. zn. 59 Ca 59/2006, kde krajský soud uvedl: „*Rozhodnutí, kterým správní orgán II. stupně zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Návrh, směřující proti takovému rozhodnutí správního orgánu II. stupně, soud jako předčasně podaný odmítne [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].*“

Publikovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se dosud zabývala toliko otázkou, zda má být soudně přezkoumatelné rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle dříve platného § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. I na tuto otázku odpovídala správní judikatura setrvalě záporně, jak o tom svědčí například městským soudem zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 5 A 140/2002 (publ. na www.nssoud.cz). Tento přístup byl však nyní zvrácen rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. 4 As 31/2006, který dospěl k závěru opačnému: „*Rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.*“

Právní závěry tohoto rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však připouštějí toliko soudní přezkoumatelnost rozhodnutí, jež prolamují platnost rozhodnutí pravomocných, nikoli však přezkoumatelnost rozhodnutí rušících v reakci na odvolání správní rozhodnutí, jež právní moci dosud nenabyla. Důvodem, proč rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., spočívá právě v tom, že se jednalo o řízení již pravomocně skončená, a tudíž takové zrušující rozhodnutí samo o sobě otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně zato, že jsou

neotřesitelná. Problematičností tohoto nečekaného zásahu vzhledem k právům nabytým z takto zrušovaného rozhodnutí si byl ostatně vědom i zákonodárce z roku 1967, když v § 65 odst. 2 správního řádu z onoho roku přikázal orgánu, který bude přezkum mimo odvolací řízení provádět, aby při zrušení nebo změně rozhodnutí dbal „na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena.“

K rozhodnutím odvolacího orgánu, jimiž je rušeno rozhodnutí, které právní moci dosud nenabýlo, však takto přistupovat není ani třeba, ani možno, a to ani v nyní posuzovaném případě, kdy ke shledání toho, že prvostupňové rozhodnutí nenabýlo právní moci, došlo až po čtyřech letech. Plyne to ze dvou rozdílů v povaze tohoto rozhodnutí žalovaného oproti rozhodnutím vydaným podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967.

Prvním rozdílem je opakovaně zmiňovaná pravomocnost, přičemž na závěru, že rozhodnutím o vyhovění odvolání coby řádnému oprávněnému prostředku ve správním řízení nemohlo být zasaženo do existujících práv stěžovatelů, nemůže nic změnit ani dlouhé časové období, po něž rozhodnutí považovali za pravomocné. To jistě neznamená, že je tato doba irelevantní. Naopak, k této době a k právům, která stěžovatelé během ní patrně v dobré víře nabyli, musí být samozřejmě přihlédnuto nejen v rámci správního řízení o odvolání a následně v novém správním řízení před orgánem prvního stupně, ale také v souvisejících správních řízeních, zde například v řízení o kolaudaci. Pokud by přitom tato jejich v dobré víře nabytá práva nebyla v konečném rozhodnutí ve věci, tedy na konci řetězce správních řízení, v jehož středu se nyní stěžovatelé znovu nacházejí, šetřena, může to být příčinou nezákonnosti tohoto rozhodnutí a důvodem pro jeho případné zrušení v rámci soudního přezkumu, a to příčinou, která by byla sotva představitelná při správních řízeních, v nichž se taková časová mezera postupně zaplňovaná dobrou vírou účastníků nevyskytuje. Krom toho, pokud by k takovému zásahu do jejich v dobré víře nabytých práv i při plně zákonném postupu správních orgánů v rámci odvolání a v rámci nového řízení před orgánem prvního stupně došlo a zároveň by se ukázalo, že ona časová přetržka, tedy doba, po kterou žili stěžovatelé v domnění, že prvostupňové rozhodnutí je pravomocné, byla zaviněna například pochybením správního orgánu při původním doručování prvostupňového rozhodnutí či jinou nezákonností z jeho strany, byl by tento neodvratitelný zásah do jejich práv případně reparaovatelný coby nezákonný postup alespoň cestou zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Představit si lze samozřejmě i situace opačné, tedy takové, kdy pravomocnost původního rozhodnutí nebyla pouze zdánlivá, jako ve výše uvedených příkladech, nýbrž skutečná a odvolání tudíž nebyla nepřipustná pro uplynutí lhůty k jejich podání, jak stěžovatelé ostatně také tvrdí. V takové situaci ale mají adresáti takového skutečně pravomocného a odvoláním opožděně napadaného rozhodnutí možnost účinně tuto opožděnost v odvolacím řízení namítat. Stěžovatelé si byli této možnosti vědomi a využili jí. Přitom právě v této možnosti spočívá druhý rozdíl oproti zrušovacímu rozhodnutí vydanému podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967. V něm totiž adresát rušeného rozhodnutí takovou možnost zásadně neměl - na rozdíl od nyní platné úpravy přezkumného řízení v hlavě IX části druhé zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jak plyne z jeho § 95 odst. 4 - a orgán, který zde hájil souladnost daného rozhodnutí se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením, mohl do takto pravomocně ukončeného řízení vstoupit nečekaně, z vlastního podnětu, nebo z podnětu kohokoliv jiného, přičemž z textu starého správního řádu ani nevyplývala jeho povinnost informovat adresáty přezkoumávaného rozhodnutí o tom, že toto řízení probíhá; i komentářová literatura k tomuto předpisu (viz Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád – Komentář, C. H. Beck, Praha 2003, str. 217) počítala se zapojením těchto osob jako účastníků řízení toliko podmíněně

a až od chvíle, kdy přezkoumávající správní orgán dojde „k závěru, že je zde pravděpodobnost porušení zákona“.

Z výše uvedených důvodů tak lze uzavřít, že ani argumentační východiska rozsudku rozšířeného senátu, jenž se týkal rozhodnutí správních orgánů vydaných podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, 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 nabyli. 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.

Nic na tom nemůže změnit ani alternativní poukaz stěžovatelů na žalobní legitimaci podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., podle něžž „žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“ Tato norma totiž nemá jinou věcnou, nýbrž jinou osobní působnost, než norma obsažená v § 65 odst. 1 s. ř. s., jinak řečeno druhý odstavec tohoto ustanovení neotvírá soudní přezkum vůči rozhodnutím, která jsou ze soudního přezkumu podle prvního odstavce vyloučena, nýbrž je otevírá vůči tímž rozhodnutím, ale jiným osobám, tedy těm, které tvrdí, že byly tímto rozhodnutím zkráceny na právech, která jim přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Pokud tedy rozhodnutí žalovaného nebylo vůbec rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nemohlo být nikým, tedy ani stěžovateli, platně napadeno ani podle odstavce druhého téhož ustanovení.

Ze všech těchto důvodů je třeba uzavřít, že městský soud nepochybil, když žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítl jako nepřípustnou.

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jediný účinně uplatnitelný důvod kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není naplněn a kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Krajskému úřadu Středočeského kraje náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. května 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu