

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupeného JUDr. Karlem Sochořem, advokátem se sídlem Na Hradbách 2632/18, Ostrava, adresa pro doručování: Mánesova 13, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. HORNBAACH Immobilien HK s. r. o. se sídlem Chlumecká 2398, Praha 9, Horní Počernice, 2. J. S., a 3. V. K., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2006, č. j. KUOK/124835/2006-2/500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 77/2007 - 72, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se** odkladný účinek **ne** přiznává.

O d ů v o d n ě n í :

Magistrát města Olomouce, odbor stavební, vydal dne 10. 10. 2006 stavební povolení na stavbu „Obchodní centrum prodejen nepotravinářského charakteru Olomouc - Rolsberská ulice“, a to pod č. j. OPS/1145/2005/Ber. Proti tomuto rozhodnutí orgánu I. stupně podalo několik účastníků stavebního řízení [mezi nimi i žalobce a osoby zúčastněné na řízení 2) a 3)] odvolání, která byla žalovaným Krajským úřadem Olomouckého kraje (dále jen „stěžovatel“) zamítnuta a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrzeno. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, který v záhlaví označeným rozsudkem toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Kasační stížnost podaná stěžovatelem dne 27. 6. 2008 prostřednictvím krajského soudu obsahuje též návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Stěžovatel v odůvodnění svého návrhu poukazuje na skutečnost, že krajský soud zrušil nejprve územní rozhodnutí vydané k této stavbě a posléze též stavební povolení. Jelikož stěžovatel podal kasační stížnost proti rozsudku, jímž bylo zrušeno územní rozhodnutí, podal současně i kasační stížnost proti rozsudku rušícímu navazující stavební povolení. Pokud by Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu ve věci územního rozhodnutí, „obnoví“ se pravomocné územní rozhodnutí. Stěžovatel by tak nemusel vést nové stavební řízení, neboť by pominul důvod, pro nějž bylo vydané a pravomocné stavební povolení zrušeno. Stěžovatel se domnívá, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se nedotkne práv třetích osob, naopak zaručí právní jistotu, čímž bude veřejný zájem zajištěn. K výzvě soudu stěžovatel upřesnil, že výklad hypotézy § 73 odst. 2 s. ř. s. je zapotřebí přizpůsobit principu rovného postavení účastníků soudního řízení. Dále je při zvážení této konkrétní situace určující právě veřejný zájem, který stěžovatel reprezentuje, a zastoupení práv třetích osob, o kterých bylo vedeno správní řízení. Z principu právní jistoty a ochrany třetích osob plyne požadavek, aby nebylo zasahováno bez zákonného důvodu do práv těchto osob. Tímto zásahem je samotné zrušení pravomocného

správného rozhodnutí, které tato práva založilo. Veřejný zájem hájený stěžovatelem musí být posouzen i v kontextu soukromého zájmu žalobce. Stěžovatel dále polemizuje, že pokud by nebyl přiznán odkladný účinek kasační stížnosti, ztrácí význam podávat ji v případech, kdy soud zruší územní rozhodnutí a pro tento důvod pak zruší též stavební povolení. Pokud nebude přiznán kasační stížnosti odkladný účinek, bude muset stěžovatel zrušit v zákonné lhůtě stavební povolení vydané orgánem I. stupně, který musí v tomto případě zahájit z úřední povinnosti řízení o odstranění stavby. Tento proces by mohl vyústit až v odstranění stavby, což je v přímém rozporu s ochranou veřejného zájmu, který by mělo správní soudnictví zajišťovat a popřením práva na spravedlivý proces. Nelze šetřit jen práva žalobce, ale též stavebníka, který je v tomto řízení v pozici osoby zúčastněné na řízení, a nemůže tak podat žádost o odkladný účinek. Stěžovatel uzavírá, že nenahraditelnou újmu spatřuje v zasažení práv stavebníka v řízení o odstranění stavby, které bude zahájeno z úřední povinnosti a může být zakončeno vydáním rozhodnutí o odstranění stavby, včetně jeho výkonu, ještě před ukončením řízení o této kasační stížnosti.

Žalobce k návrhu na přiznání odkladného účinku uvedl, že stěžovatel tento návrh nijak neodůvodnil a že právní následky ani výkon rozsudku krajského soudu neznamenají pro stěžovatele nenahraditelnou újmu, čímž nejsou splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Podle § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. se užíje přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační stížnost zásadně odkladný účinek nemá. Aby jí mohl takový účinek přiznat, musí stěžovatel v první řadě dostatečně podrobně a určitě tvrdit, že mu hrozí nenahraditelná újma. Na podporu svých tvrzení musí samozřejmě taktéž navrhnout provedení patřičných důkazů. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel tak může sotva uspět se svým návrhem, jestliže v něm neuvádí žádné důvody, a to ani přes výzvu soudu, pro něž stěžovateli hrozí nenahraditelná újma.

Stěžovatel sice správně uvádí, že ve správním řízení má vůči účastníkům řízení nadřazené postavení, kdežto následně v soudním řízení si jsou účastníci soudního řízení (mezi nimi tedy i žalovaný správní orgán) rovni. Z těchto procesních vztahů však nelze nikterak dovodit, že by správní orgán byl oprávněn hájit v soudním řízení zájmy jiných účastníků správného řízení. Je tomu tak zejména z toho důvodu, že správní orgán hájí v soudním řízení zákonnost svého rozhodnutí, nikoliv partikulární zájmy účastníků správného řízení, o nichž svým rozhodnutím rozhodl. Správní orgány musí být při výkonu veřejné moci orgány nestrannými, úřední osoby pak osobami nepodjatými. Pokud by bylo přípustné, aby správní orgán hájil v soudním řízení zájmy účastníků správného řízení (ať již by tyto měly postavení osob zúčastněných na soudním řízení, či se soudního řízení vůbec neúčastnily), přestal by být nestranným vykonavatelem veřejné moci. Jestliže soud správní rozhodnutí zruší, věc se vrátí do stádia správného řízení. Je jen stěží představitelné, že by správní orgán, poté, co se postavil v soudním řízení na obranu zájmů jednoho z účastníků správného řízení, mohl posléze nestranně pokračovat ve správním řízení, v němž jiní účastníci řízení hájí své, zpravidla antagonistické zájmy. Právní výklad § 73 s. ř. s., jak jej předestírá stěžovatel, by znamenal jednoznačné porušení práva na spravedlivý proces.

Stěžovatel zcela mylně uvádí, že osoba zúčastněná na řízení nemůže požádat o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jestliže stížnost podal správní orgán či žalobce, a je tak zcela zbavena ochrany svých zájmů. Je pravda, že o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může požádat pouze ten, který kasační stížnost podal (zde žalovaný). Ustanovení § 102 s. ř. s. však výslovně připouští, že kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu může podat i osoba zúčastněná na řízení. Pak je osoba zúčastněná na řízení stěžovatelem a je legitimována k podání návrhu na přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti, přičemž v tomto návrhu je povinna tvrdit, jaká nenahraditelná újma jí hrozí. Není tedy pravda, že osoba zúčastněná na řízení (žadatel o stavební povolení) nemá žádné procesní prostředky k udržení právních účinků krajským soudem zrušeného správního rozhodnutí. Stěžovatel svým návrhem na přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti zcela nepřipustně hájí zájmy osoby zúčastněné na řízení, která zůstává procesně zcela pasivní, ačkoliv sama disponuje patřičnými procesními prostředky.

Stěžovatel argumentuje, že je vázán po zrušení svého rozhodnutí krajským soudem k vydání nového rozhodnutí, a to lhůtami podle správního řádu, přičemž pokud bude následně rozsudek krajského soudu zrušen Nejvyšším správním soudem, nastane existence několikera správních rozhodnutí. K tomu lze odkázat na právní závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého po případném zrušení rozsudku krajského soudu v důsledku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu „*se věc dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne“, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci. Při odhlédnutí od situace, že i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný. [...] Řešením však není označení kasační stížnosti za součást řádného procesního postupu správního orgánu ve správním řízení, byť jejím podáním správní orgán zpochybňuje závazný právní názor soudu; ostatně je obtížně představitelné, že by stejný význam mohl být přiznán i kasační stížnosti podané žalobcem či osobou na řízení zúčastněnou. Vyloučeným řešením je nerespektování zákonných důsledků kasační stížnosti, s níž odkladný účinek spojen není.“* Nejvyšší správní soud připouští, že i správní orgán, je-li v pozici stěžovatele, může požádat o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti poukazem na stejné zákonné podmínky, které stanoví § 73 odst. 2 s. ř. s. pro žalobce, přičemž návrhu lze vyhovět pouze tehdy, jsou-li tyto podmínky splněny. Ostatně i na základě této argumentace rozšířený senát shrnul, že s „*ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenahraditelné újmě“* (viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 Ans 3/2006 - 49 ze dne 24. 4. 2007). Povinnost pokračovat ve vedení správního řízení je zákonným důsledkem právní moci rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nenahraditelnou újmu pro správní orgán.

Stěžovatel na závěr zmiňuje, že existuje reálné nebezpečí odstranění stavby, na kterou se vztahuje předmětné stavební povolení. Nejvyšší správní soud, aniž by předjímal další postup správních orgánů, je nucen stěžovatele upozornit na skutečnost, která by mu měla být jako orgánu znalému právo známa. Faktickému odstranění stavby musí předcházet správní řízení o odstranění stavby, v němž může stavebník uplatňovat svá práva, a to i soudní cestou. Nelze však směřovat řízení o vydání stavebního povolení včetně jeho soudního prodloužení s řízením o odstranění stavby. Tato procesní diferenciací obou jmenovaných typů řízení, jejichž předmět je zcela odlišný, brání tomu, aby jako újma v rámci řízení o vydání stavebního povolení (a to i ve fázi soudního přezkumu) bylo uplatňováno nebezpečí odstranění stavby. Dostatečnou ochranu před touto potenciální újmu poskytne stavebníkovi případné řízení o odstranění stavby,

včetně soudního přezkumu vydaného správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se však zabývá v řízení o této kasační stížnosti toliko fází vydání stavebního povolení. Z tohoto hlediska jsou veškeré úvahy o hrozbě odstranění stavby spekulací a nesouvisejí s předmětem tohoto řízení.

Ze všech těchto důvodů nebylo návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyhověno.

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

V Brně dne 1. října 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu