

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.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: HORNBAACH Immobilien HK s. r. o., se sídlem Chlumecká 2398, Praha 9, Horní Počernice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2007, č. j. KUOK/83674/2007-2/OSR/612, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 400/2007 - 24, 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, oddělení pozemních staveb, vydal dne 29. 5. 2007 rozhodnutí č. j. SmOl/OPS/42/2347/2007/Ber, kterým dodatečně povolil zakrytí venkovní manipulační a distribuční plochy obchodního centra prodejen nepotravinářského charakteru Olomouc - Rolsberská ulice. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které bylo Krajským úřadem Olomouckého kraje (dále jen „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 4. 10. 2007, č. j. KUOK/83674/2007-2/OSR/612, zamítnuto jako nepřipustné, neboť bylo dle názoru stěžovatele podáno osobou neoprávněnou. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke krajskému soudu, který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Kasační stížnost podaná stěžovatelem dne 15. 7. 2008 prostřednictvím krajského soudu obsahuje též návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Stěžovatel v odůvodnění svého návrhu uvedl, že účinky rozhodnutí, zda žalobce měl nebo neměl být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, nemůže mít pro žalobce následky nenahraditelné újmy, naopak jeho nepřiznání by se mohlo dotknout práv třetích osob. Odkladný účinek zaručí právní jistotu, čímž bude zajištěn veřejný zájem. K výzvě soudu stěžovatel upřesnil, že pokud o odkladný účinek žádá správní orgán, nelze pojem „nenahraditelná újma“ vztahovat ke správnímu orgánu, nýbrž k zájmům účastníka řízení, v jehož prospěch bylo samotné správní řízení vedeno a ukončeno vydáním správního rozhodnutí. Výklad této části 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 třetích osob. Tímto zásahem je samotné zrušení pravomocného správního rozhodnutí, které tato práva založilo. Veřejný zájem hájený stěžovatelem musí být posouzen i v kontextu soukromého zájmu žalobce. 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 dále polemizuje, že pokud by nebyl přiznán odkladný účinek

kasační stížnosti, ztrácí význam ji podávat, neboť správní orgán musí vydat nové rozhodnutí, a to ve lhůtě stanovené správním řádem. Správní soudnictví má zajistit ochranu účastníkovi správního řízení před nezákonným rozhodnutím správního orgánu, ale zároveň zajistit právo na spravedlivý proces správnímu orgánu. Soud zrušil správní rozhodnutí z důvodu, že se správní orgán nevypořádal s takovými námitkami, které při znalosti místních poměrů jsou naprosto nesmyslné. Proto žádá správní orgán o odkladný účinek, aby ve věci rozhodl soud ve II. instanci. Stěžovatel spatřuje nenahraditelnou újmu v tom, že musí respektovat zrušení svého rozhodnutí krajským soudem a vydat nové rozhodnutí, aniž by byla využita dvojinstančnost soudního řízení ve správním soudnictví.

Žalobce k návrhu na přiznání odkladného účinku uvedl, že stěžovatel tento návrh nijak neodůvodnil a že právní následky ani výkon rozsudku krajského soudu neznamenaají 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 ovšem ve svém návrhu na přiznání odkladného účinku v podstatě napadá samotný systém správního soudnictví, který z důvodu absence řádného opravného prostředku, s nímž by byl spojen suspenzivní účinek, podle stěžovatele porušuje právo správního orgánu „na spravedlivý proces“.

Úprava správního soudnictví umožňuje podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ke krajskému soudu, který je vybaven plnou jurisdikcí, jež mu umožňuje zjistit v úplnosti skutkový stav věci, a to nezávisle na zjištěních učiněných správním orgánem. Proti rozhodnutím krajských soudů je připuštěn mimořádný opravný prostředek v podobě kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Z práva na spravedlivý proces, kterým argumentuje stěžovatel a které je ukotveno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyplývá právo na soudní přezkum rozhodnutí, kterými se zasahuje do těchto práv a svobod, a to v plné jurisdikci, naopak z něho nelze dovodit právo na řádný opravný prostředek v soustavě správního soudnictví. Součástí tohoto ústavně garantovaného práva není ani právo na odložení právních účinků správních rozhodnutí a posléze prvoinstančních rozhodnutí správních soudů. Zákonodárce přesto k ochraně účastníků řízení připustil, aby ve zcela výjimečných případech, kdy účinky rozhodnutí mohou mít nevratnou povahu, byl odkladný účinek kasační stížnosti (žalobě) přiznán. Rozhodnutí soudu jsou závazná pro účastníky řízení, tedy též správní orgány, které z nich musí vyvodit patřičné právní důsledky při plném respektu k právnímu názoru soudu, jenž je v tomto směru závazný. Jedná se o jeden z projevů zásady zákonnosti ovládající správní řízení a je zcela nepředstavitelné, že by mohl působit narušení práva na spravedlivý proces.

Správní orgány, pokud vystupují z pozice orgánu veřejné moci, nadto nejsou nositeli práva na spravedlivý proces, a nemohou se jej tak dovolávat. Jak k tomu uvedl Ústavní soud, „[p]okud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury“ (stanovisko pléna ÚS Pl. ÚS-st 9/99 ze dne 9. 11. 1999, přístupné na <http://nalus.usoud.cz/>). Správní orgány proto mohou kasační stížností namítat toliko nezákonnost soudního řízení v rovině podústavního práva, což však není případ návrhu na přiznání odkladného účinku v tomto případě (námitka tohoto druhu by navíc byla předmětem meritorního rozhodnutí, nikoliv posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížností).

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 výsledek 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. 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 újmou pro správní orgán.

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

P o u č e 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