



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobců: a) Ing. P. V.**, zastoupený JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Rybníček 4, Brno, a **b) Bc. H. K.**, proti **žalovanému: Magistrát města Brna**, odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2008, č. j. MMB/0236587/2008, sp. zn. OUSR/MMB/0160503/2008/6, ve věci územního rozhodnutí o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2009, č. j. 29 Ca 37/2009 - 62,

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 :

Včas podanou kasační stížností se žalobce a) (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Tímto usnesením krajský soud odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu žalobce a) a žalobkyně b) proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“ nebo „správní orgán II. stupně“), ze dne 5. 12. 2008, č. j. MMB/0236587/2008, sp. zn. OUSR/MMB/0160503/2008/6, kterým bylo zrušeno předchozí územní rozhodnutí č. 169, vydané Úřadem městské části města Brna, Brno - střed, odborem výstavby a územního rozvoje, stavebním úřadem (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 29. 5. 2008, č. j. 080028482/ZAKJ/STU/007, sp. zn. STU010800566, kterým bylo rozhodnuto o umístění stavby nazvané Rodinný dům včetně připojení na pozemcích p. č. 2714, 2715/1, 2704/1, 2659/68 a 2659/67 k. ú. Jundrov, obec Brno, a kterým byla věc vrácena správnímu orgánu I. stupně.

Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodů stanovených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodů nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatel brojí proti názoru krajského soudu, vyjádřenému rovněž v judikatuře Nejvyššího správního soudu, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým tento správní orgán zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k novému projednání a vydání nového rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; tedy rozhodnutím, které by zakládalo, rušilo, měnilo nebo závazně určovalo práva adresátů takového správního rozhodnutí. Nesouhlasí proto ani s tím, že by z tohoto důvodu bylo nutno žalobu proti takovému rozhodnutí odmítnout jako nepřipustnou. Podle stěžovatele však tato rozhodnutí mají zásadní právní dopad na řízení ve věci samé, neboť v těchto rozhodnutích správní orgán II. stupně vyjadřuje svůj právní názor, který je závazný pro správní orgán I. stupně. Dle stěžovatele jsou totiž v rozhodnutí správního orgánu II. stupně uvedeny základní skutečnosti ve vztahu k přípustnosti výstavby a souladu s územně plánovací dokumentací. Explicitně stěžovatel poukazuje na to, že správní orgán II. stupně vyslovil závazný právní názor, když uvedl, že jediným právním podkladem pro rozhodování ve věci je vyjádření OÚPR MMB ze dne 31. 1. 2008, které obsahuje podmínky pro umístění stavby. Stěžovatel takový závěr považuje navíc za nezákonný. Nesouhlasí se závěry, že by procesními rozhodnutími nedocházelo k založení, rušení, měnění nebo závaznému určování práv adresátů takových rozhodnutí. Dle stěžovatele je nezbytné, aby se správní soudy zabývaly rovněž takovýmito rozhodnutími. Dále namítá, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s žalobní legitimací a dostatečně neodůvodnil svůj právní názor na ustanovení § 65 s. ř. s. ve vztahu k této žalobě. Nezabýval se ani otázkou ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v němž je stanovena pravomoc odvolacího orgánu vyslovit právně závazný názor, od něhož se nelze v dalším řízení odchýlit. Stěžovatel má zato, že se krajský soud měl zabývat a dostatečně odůvodnit žalobní body 3, 4 a 6 z

hlediska možnosti dotčení práv stěžovatele, a to s ohledem na ustanovení čl. 38 Listiny základních práv a svobod. Závěrem namítá porušení práva na soudní a jinou ochranu. S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatel navrhuje, aby napadené usnesení bylo zrušeno.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního a soudního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně vydal na žádost stěžovatele a žalobkyně b) územní rozhodnutí č. 169 ze dne 29. 5. 2008, č. j. 080028482/ZAKJ/STU/007, o umístění výše uvedené stavby rodinného domu. Toto rozhodnutí nenabýlo právní moci, neboť obec - statutární město Brno, zastoupené starostou městské části Brno - Jundrov, a společnost MAMEST s. r. o. podaly proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Dospěl totiž k závěru, že navrhované umístění stavby není v souladu s územně plánovací dokumentací, že chybí závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje a zároveň shledal další vady řízení způsobující nezákonnost vydaného rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel a žalobkyně b) žalobu ke krajskému soudu. V žalobě navrhli, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost, nesprávnost a zmatečnost a potvrdil platnost územního rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29. 5. 2008. Krajský soud žalobu napadeným usnesením odmítl, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud uvedl, že k takovému rozhodnutí dospěl již dříve Nejvyšší správní soud, který uvedl, že rozhodnutí správního orgánu II. stupně, které zrušuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrací k dalšímu řízení, není rozhodnutím, jímž by byla ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. přímo zakládána, rušena, měněna nebo závazně určována práva adresátům správního rozhodnutí, neboť takovým rozhodnutím bude až konečné rozhodnutí ve věci, které bude nutně v nově otevřeném řízení následovat. Žalobu usnesením ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Zdejší soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu a při svém rozhodování rovněž vycházel především z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., dle kterého kdo 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.

Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel a žalobkyně b) neměli v dané věci žalobní legitimaci podle citovaného ustanovení. To vyplývá z povahy rozhodnutí žalovaného, které je de facto pouze procesním rozhodnutím, které účastníkům řízení nezakládá, neruší, nemění ani závazně neurčuje žádná subjektivní práva. Rozhodnutí, kterým správní orgán II. stupně zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, ve kterém bude teprve znovu s konečnou platností rozhodováno o subjektivních právech účastníků řízení, nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zrušovací rozhodnutí, vydané v rámci odvolacího řízení, kdy rozhodnutí správního orgánu I. stupně ještě nenabýlo právní moci, tak ani není fakticky způsobilé jakákoliv subjektivní veřejná práva či povinnosti účastníkům správního řízení zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat. Předmětným rozhodnutím je totiž rozhodnuto toliko o procesním právu odvolatele, nikoli však o subjektivních hmotných právech. Ke stejnému názoru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111. V citovaném rozsudku bylo ve stejném smyslu uvedeno, 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“* a rovněž, že *„městský soud nepochybil, když žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítl jako nepřípustnou“*. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud také v dané věci správně dospěl k závěru, že je nutno žalobu stěžovatele a žalobkyně b) odmítnout. V této souvislosti však zdejší soud musí korigovat názor krajského soudu, že se v dané situaci jedná o „tzv. neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“. Nejvyšší správní soud má za to, že se v daném případě z podstaty věci jedná o nepřípustnost žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s., podle kterého žaloba je nepřípustná, domáhá-li se účastník řízení přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Mezi rozhodnutí, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu podle soudního řádu správního, patří mimo jiné dle jeho § 70 písm. a) rozhodnutí, která nejsou rozhodnutími ve smyslu výše uvedeného § 65 s. ř. s. Nepřípustnou žalobu je pak nutno odmítnout z důvodů podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona, tj. z důvodů, že návrh je podle soudního řádu správního nepřípustný. Nejvyšší správní soud je proto nucen krajskému soudu vytknout nesprávnou právní kvalifikaci důvodu pro odmítnutí, nicméně v daném případě tato nesprávná kvalifikace nemohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu, a proto nepřistoupil k jeho zrušení. Ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, totiž *„užití jiného důvodu k jinak správnému odmítnutí žaloby nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu I. stupně v řízení o kasační stížnosti; výsledek řízení po případném vrácení věci k řízení před soudem I. stupně – co do praktického efektu pro účastníka – by byl týž. Soudní řízení však neslouží a sloužit nemůže k řešení toliko teoretických sporů. Nejvyšší správní soud proto, ostatně i z důvodu procesní ekonomie, přestal na tom, že nesprávně uvedený důvod správného odmítnutí žaloby nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Je podstatné, aby soud neodmítl věcně jednat tam, kde na to má*

účastník řízení právo; to by se pak skutečně rovnalo účinkům denegationis iustitiae.“ Za situace, kdy je rozhodnutí krajského soudu přezkoumatelné, o čemž nemá v daném případě zdejší soud pochybnost, lze nesprávné dílčí závěry krajského soudu korigovat právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu, bez toho, aby rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno. V dané věci je totiž podstatné, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, přičemž použití nesprávného odmítavého důvodu v odůvodnění rozhodnutí na věci nic nemění. Zrušení rozhodnutí krajského soudu by bylo za tohoto stavu věci z hlediska procesní ekonomie a hospodárnosti zcela neúčelné (k tomu srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106, a ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 86/2008 - 38).

Na tomto závěru nic nemění ani námitka stěžovatele, ve které uvádí, že vzhledem k tomu, že správní orgány II. stupně ve svých zrušovacích rozhodnutích vyjadřují své právní názory, které jsou pak závazné pro správní orgány I. stupně, mají tato rozhodnutí správních orgánů II. stupně zásadní právní dopad na řízení ve věci samé. Stěžovatel tvrdí, že z toho důvodu těmito rozhodnutí dochází k založení, rušení, měnění nebo závaznému určování práv adresátů takových rozhodnutí. Konkrétně má za to, že se žalovaný v dané věci závazně vyjádřil k základním skutečnostem ve vztahu k přípustnosti výstavby a souladu s územně plánovací dokumentací, stejně jako vyslovil závazný právní názor, když uvedl, že jediným právním podkladem pro rozhodování ve věci je vyjádření OÚPR MMB ze dne 31. 1. 2008, které obsahuje podmínky pro umístění stavby. Nejvyšší správní soud se s těmito názory neztotožňuje. V první řadě poznamenává, že správní orgán II. stupně se v odvolacím řízení, při němž dospěl k závěru, že je nutno rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit, závazně vyjádřil především k těm skutečnostem, které způsobovaly vady řízení správního orgánu I. stupně. Žalovaný ani není oprávněn ve věci rozhodovat za správní orgán I. stupně. Nicméně i v případě, že by stěžovatel trval na svých námitkách nadále, nebo v případě, že by se správní orgán II. stupně v takovém rozhodnutí dopustil nezákonnosti při svém rozhodování, může stěžovatel námitky proti těmto skutečnostem uplatnit v rámci nového řízení o věci samé před správním orgánem I. stupně. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil.

Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s žalobní legitimací a dostatečně neodůvodnil svůj právní názor na ustanovení § 65 s. ř. s. ve vztahu k této žalobě. Nezabýval se ani otázkou ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, v němž je stanovena odvolacímu orgánu pravomoc vyslovit závazný právní názor, od něhož se nelze v dalším řízení odchýlit. Stěžovatel má zato, že se krajský soud měl zabývat a dostatečně odůvodnit žalobní body 3, 4 a 6 z hlediska možnosti dotčení práv stěžovatele, a to s ohledem na ustanovení čl. 38 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud má za to, že ani těmto stížným námitkám stěžovatele nelze vyhovět. V první řadě shledal, že krajský soud zdůvodnil, z jakých důvodů není žalobní legitimace v daném případě dána. Při své

argumentaci odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ve světle které rovněž rozhodl. Vzhledem k tomu, že krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že je nutno v daném případě žalobu pro nepřípustnost odmítnout, nemohl se ani body 3, 4 a 6 více ve svém usnesení zabývat. Tyto námitky pak může stěžovatel uplatnit v následném nově otevřeném řízení. Námitce stěžovatele, že bylo porušeno jeho právo na soudní a jinou ochranu, stejně jako byl porušen čl. 38 Listiny, nelze přisvědčit, a to především z toho důvodu, že je stěžovatel oprávněn tato svá práva uplatnit v následujícím nově otevřeném řízení ve věci samé. Ostatně toto právo je zaručeno ve stěžovatelem zmiňovaném ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, dle kterého jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, potom 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.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Účastníkovi řízení podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. února 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu