



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Ing. P. V.**, zastoupený Mgr. Radovanem Dospělem, advokátem se sídlem Marešova 14, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2015, č. j. 62 A 88/2015 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutí Magistrátu města Brna, ze dne 9. 3. 2015, č. j. MMB/0094721/2015, sp. zn. OUSR/MMB/0000113/2015/8, bylo zrušeno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – střed ze dne 17. 10. 2014, č. j. MCBS/2014/0022938/ZEMK, o umístění stavby a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Brně usnesením ze dne 25. 5. 2015, č. j. 62 A 88/2015 - 34, odmítl.

Krajský soud ve svém usnesení konstatoval, že podle obsahu žaloby brojil žalobce proti té části napadeného rozhodnutí, kterou bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu vydané v prvním stupni, a věc mu byla vrácena k novému projednání. Krajský soud dále uvedl, že z žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že toto rozhodnutí (kromě toho, že jsou jím zamítnuta jako opožděná dvě odvolání osob od žalobce odlišných) skutečně

zrušilo předchozí rozhodnutí o umístění stavby jako celek a věc vrátilo k prvnímu stupni správního řízení.

Krajský soud konstatoval, že musel nejprve vyřešit otázku přípustnosti žaloby. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je nepřipustná dle § 68 písm. e) s. ř. s., neboť je napadáno rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s., což je důvodem odmítnutí žaloby.

Dle krajského soudu je pro posouzení otázky přípustnosti podané žaloby klíčovou skutečnost, že napadeným rozhodnutím (vydaným ve druhém stupni správního řízení) bylo zrušeno předchozí rozhodnutí vydané v prvním stupni a v důsledku toho se věc dostala znovu do fáze řízení v prvním stupni. Správní řízení jako celek tedy napadeným rozhodnutím nebylo ukončeno. Jestliže tedy žalovaný v odvolacím řízení zrušil rozhodnutí prvního stupně, pak bez ohledu na důvody zrušení (na jejich zákonnost a věcnou správnost, které žalobce ve své žalobě zpochybňoval) je důsledkem tohoto rozhodnutí vrácení věci do stádia řízení v prvním stupni; to znamená, že v okamžiku, kdy krajský soud posuzuje přípustnost podané žaloby, je správní řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, dosud neukončeno. Za tohoto stavu není podstatný obsah správního spisu, nejsou podstatné konkrétní důvody, o které žalovaný napadené rozhodnutí opřel, ani okolnosti jeho rozhodování, podstatné nejsou ani důvody, pro které žalobce s napadeným rozhodnutím nesouhlasí. Podstatnými jsou výlučně skutečnosti již zmiňované, které znamenají, že věc se po vydání napadeného rozhodnutí vrací do stádia řízení v prvním stupni, kde o ní má být znovu rozhodováno – a tedy teprve případně do právní sféry žalobce autoritativně zasahováno.

Zrušením rozhodnutí prvního stupně tedy věc před žalovaným definitivně neskončila. Napadené rozhodnutí nic autoritativně nemění na veřejných subjektivních právech žalobce – žádné právo ani povinnost mu nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje, přestože je v jeho odůvodnění vysloven právní názor, který je pro správní orgán prvního stupně závazný a z něhož bude muset, nezmění-li se rozhodující okolnosti týkající se věci samé, v dalším průběhu vycházet.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ten, 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. Toto ustanovení tedy kodifikuje „rozhodnutí“, a tak i vymezuje, proti jakému úkonu správního orgánu lze podat žalobu a vést o ní řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Ty úkony, které nenaplňují znaky „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jsou podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeny.

Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je v souladu s ustálenou judikaturou nutno vykládat tak, že lze ve správním soudnictví, v režimu § 65 a násl. s. ř. s., přezkoumávat taková rozhodnutí, jimiž je negativně dotčena právní sféra žalobce. I když má být v rámci řízení v prvním stupni bezesbýtku respektován právní názor vyjádřený v napadeném rozhodnutí žalovaného (nedojde-li ke změně rozhodujících okolností) a v jeho intencích má být znovu

pokračování

rozhodnuto, není právě napadené rozhodnutí tím správním aktem, který by konečným způsobem zasahoval do hmotněprávní sféry žalobce. Tím bude až nové rozhodnutí, které ve věci samé musí být vydáno a které může být žalobcem (v případě jeho nesouhlasu s takovým rozhodnutím) napadeno nejen oprávněným prostředkem v rámci správního řízení, nýbrž návazně (v případě nesouhlasu žalobce s rozhodnutím o odvolání) též žalobou (proti rozhodnutí o odvolání, půjde-li o rozhodnutí, jímž bude věc skončena).

Krajský soud dodal, že za dané situace je napadené rozhodnutí žalovaného rozhodnutím pouze po formální, nikoli po materiální stránce, neboť definitivním způsobem neupravuje veřejná subjektivní práva účastníků řízení, nezakládá je ani neruší, nijak je nemění ani nedeklaruje; jde tedy ve smyslu systematiky soudního řádu správního o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím [§ 70 písm. a) s. ř. s.] a žaloba proti němu je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. V tomto směru krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 2 As 38/2011 – 70, dostupný na www.nssoud.cz.

Krajský soud uzavřel, že za popsaného stavu se nemohl zabývat jednotlivými tvrzeními obsaženými v žalobě, nezabýval se ani otázkou možných osob zúčastněných na řízení, nečinil jakékoli procesní úkony ve věci a musel žalobu bez dalšího jako nepřípustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž výslovně uvedl, že ji opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel byl především toho názoru, že krajský soud nesprávně posoudil zásadní právní otázku, a to, zda žalobou napadeným rozhodnutím je či není negativně dotčena jeho právní sféra. Stěžovatel tak tvrdil, že vydaným rozhodnutím jeho subjektivní právní sféra v daném případě prokazatelně negativně dotčena byla a na daný případ nelze krajským soudem uvedenou judikaturu jakkoli aplikovat.

V daném případě totiž došlo k vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, kterým bylo pravomocně zrušeno územní rozhodnutí o umístění stavby stěžovatele, které bylo vydáno na základě dokumentace pro umístění stavby (dále též „dokumentace“) zpracované způsobilým projektantem (zde je navíc tímto způsobilým projektantem stěžovatel sám); stěžovatel na to přitom vynaložil nemalé náklady.

Zatímco správní orgán prvního stupně (věcně a místně příslušný stavební úřad) v této dokumentaci neshledal žádných závad ani nedostatků a po jejím řádném projednání v územním řízení na jejím základě vydal žadateli (stěžovateli) požadované rozhodnutí o umístění stavby, odvolací orgán oproti tomu v odvolacím řízení takto vydané územní rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání s tím, že důvodem takového správního aktu jsou právě údajné nedostatky v předmětné dokumentaci (a z nich plynoucí údajná nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí o umístění stavby). S tím však stěžovatel nesouhlasí a takový údajný důvod ke zrušení územního rozhodnutí vydaného v prvním stupni považuje za ničím nepodložený a současně se takto vydaným rozhodnutím odvolacího správního orgánu (proti kterému se již nelze odvolat ani jakkoli jinak bránit) cítí být přímo poškozen, protože jeho důsledkem je ve skutečnosti ničím nepodložená

nutnost k novému projednání zabezpečit a předložit zcela nový podklad dokumentace – tj. zpracovat pro něj zbytečně zatěžující a nákladnou revizi této dokumentace pro umístění stavby, a to dle nedůvodných právních názorů a představ žalovaného obsažených v jeho rozhodnutí.

V předmětném případě se takto konkrétně jedná o ohrožení či dokonce o faktické zmaření celé dosavadní investiční a projekční stavební přípravy staveb 3 rodinných domů a staveb komplexních souvisejících inženýrských sítí – vše v hodnotě řádově desítek milionů Kč, a jejich dokumentace v hodnotě řádově stovek tisíc Kč. Děje se tak dle stěžovatele jen na základě žalobou napadeného rozhodnutí obsahujícího nepodložené právní názory žalovaného. Nadto měl žalovaný své rozhodnutí vydat na základě správních úvah překračujících zákonem dané pravomoci (v tomto směru stěžovatel odkázal na věcný obsah žalobních důvodů, kterými se soud vzhledem k odmítnutí žaloby vůbec nezabýval).

Stěžovatel je proto přesvědčen, že se jedná o přímý zásah do jeho hmotněprávní sféry, a to na základě pravomocného rozhodnutí žalovaného, aniž by stěžovatel měl jakoukoli možnost se proti němu dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) účinně bránit. V takovém případě pak dle názoru stěžovatele nelze důvodně tvrdit, že by takové rozhodnutí mělo být vyloučeno z jakéhokoli věcného přezkoumání správním soudem a žaloba proti němu odmítnuta; prokazatelný přímý zásah do hmotněprávní sféry stěžovatele by totiž takto vydaným odvolacím rozhodnutím žalovaného zůstal zcela bez jakékoli nápravy a stěžovatelova práva bez jakékoli ochrany. V žádném případě tak nelze argumentovat tím, že se o dané věci teprve rozhodne v novém opakovaném projednání, protože zde již k přímému poškození uvedených práv stěžovatele došlo a stěžovatel je nucen vynakládat další finanční prostředky na zabezpečení nedůvodné nákladné revize své dokumentace.

Dle stěžovatele nelze argumentovat ani rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 2 As 38/2011 – 70, neboť ten je v dané souvislosti irelevantní. Zatímco v uvedené věci svobodného přístupu k informacím se skutečně nejedná a nemůže jednat o jakýkoli zásah do hmotněprávní sféry žalobce, v daném případě územního řízení o umístění stavby se naopak o přímý zásah do hmotněprávní sféry stěžovatele (minimálně co do obsahu a rozsahu jím zabezpečované dokumentace stavby jakožto nezbytného podkladu daného řízení) jedná. Zde totiž takovým nezákonným rozhodnutím žalovaného může mimo jiné dojít k přímému zmaření vynaložených finančních prostředků na projekční přípravu a inženýrskou činnost nutnou k dosažení požadovaného územního rozhodnutí o umístění stavby, protože tyto podklady a věci rozhodnutí žalovaného pro další řízení požaduje změnit. Stavební úřad je přitom povinen vycházet z právního názoru žalovaného, proti čemuž se stěžovatel nemá již jak bránit (posouzení věcné správnosti a důvodnosti této záležitosti je pak mj. předmětem podané žaloby). V širších souvislostech pak z pohledu stěžovatele dochází také k přímému ohrožení plnění celé řady dalších hmotněprávních závazků a smluv v důsledku nepodloženého zdržení plynoucího z rozhodnutí žalovaného.

Stěžovatel je tak přesvědčen, že v daném případě nelze žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítnout s odkazem na důvody uvedené krajským soudem. Stěžovatel je toho názoru, že základní právní otázku přípustnosti dané žaloby krajský soud neposoudil

pokračování

správně a odmítnutím žaloby stěžovatele poškodil na jeho právech, která v rozporu s příslušnými ustanoveními soudního řádu správního ponechal bez ochrany. Stěžovatel proto navrhl, aby zdejší soud předmětné usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je rovněž podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za nutné podotknout, že s ohledem na skutečnost, že napadeným rozhodnutím krajského soudu je usnesení o odmítnutí žaloby, je v takovém případě možno z povahy věci v kasační stížnosti namítat pouze nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle shora citovaného ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tyto závěry vyplývají také z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaného 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.“*

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podstatu sporu v projednávaném případě představuje posouzení otázky, zda žalobou napadené rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby vydané v prvním stupni, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání, podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je z hlediska posouzení žalobní legitimace a v řadě případů i přípustnosti žaloby klíčovým ustanovením § 65 s. ř. s. Podle odst. 1 tohoto ustanovení je k žalobě oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Nejedná-li se o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v 65 odst. 1 s. ř. s., nejde ve smyslu soudního řádu správního o rozhodnutí správního orgánu. Takový úkon je podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen, žaloba proti takovému úkonu je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná a soud takovou žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením jako nepřipustnou odmítne.

Na ústavní úrovni je pro správní soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), podle něhož *„ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“*. Pravomoc správních soudů k přezkumu je podle citovaného článku Listiny založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně vyloučeno zákonem (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž zákonná kompetenční výlučka není možná). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou.

Dle nastíněných ústavních východisek je pak nutno postupovat také při uplatňování a výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., včetně toho, že za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu tohoto ustanovení je třeba považovat takový úkon správního orgánu, který se dotýká práv a povinností žalobce. Rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního tedy musí vykazovat zmiňované materiální znaky, pouhá skutečnost, že má takový úkon formu rozhodnutí, k naplnění uvedené definice nepostačuje.

Ustálená judikatura správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu, nepokládá (až na dále uvedenou výjimku) rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k novému projednání, za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Tento náhled správní soudy zastávaly již v době platnosti a účinnosti dřívějšího správního řádu, tedy zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967“). O tom svědčí např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 – 56, dostupný na www.nssoud.cz, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu II. stupně, jímž bylo podle § 59 odst. 3 správního řádu z roku 1967 zrušeno rozhodnutí I. stupně a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje právo nebo povinnost účastníka řízení. Nejvyšší správní soud tak aproboval usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2003, č. j. 10 Ca 146/2003 – 30, proti kterému směřovala posuzovaná kasační stížnost a které vycházelo ze stejného názoru.

Uvedená otázka však byla předmětem posuzování Nejvyššího správního soudu také např. v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 – 111, dostupném na www.nssoud.cz, z něhož je nutno pro účely právě posuzované věci uvést následující:

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku nejprve poukázal na závěry obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu zabývající se otázkou, zda má být soudně přezkoumáváno rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, zrušeno rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Tato otázka byla judikaturou zdejšího soudu řešena tak, že ani tato

pokračování

rozhodnutí nepodléhala přezkumu ve správním soudnictví, jak o tom svědčí např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34, dostupné na www.nssoud.cz. Uvedený přístup byl však zvrácen rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, publikovaným pod č. 1513/2008 Sb. NSS, který dospěl k opačnému závěru, podle něhož „*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*“.

Nejvyšší správní soud se proto (s ohledem na závěry přijaté rozšířeným senátem) musel v citovaném rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, vypořádat s otázkou, proč tyto závěry nelze bez dalšího vztáhnout také na rozhodnutí, která zrušují rozhodnutí prvního stupně v reakci na podané odvolání jako řádný opravný prostředek, tj. rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci. O takové rozhodnutí odvolacího orgánu se přitom jedná také v nyní projednávané věci.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, uvedl, že důvodem, proč rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí, jimiž byla mimo odvolací řízení (nyní v přezkumném řízení) zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., spočíval především v tom, že se jednalo o řízení již pravomocně skončená, kdy zrušení rozhodnutí samo o sobě „*otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná*“. K rozhodnutím odvolacího orgánu, jimiž se zrušují rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci, však takto přistupovat nelze. To plyne, jak uvedeno výše, především z rozdílů v povaze takových rozhodnutí oproti rozhodnutím vydaným podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967 (resp. nyní podle § 97 odst. 3 správního řádu), zejména z již zmiňované nepravomocné povahy rozhodnutí rušených v odvolacím řízení (lze přitom poznamenat, že závěry uvedené v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08, dostupným na <http://nalus.usoud.cz>).

Od těchto zcela ustálených závěrů se Nejvyšší správní soud neodchýlil ani v dalším období. Namátkou tak lze zmínit rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010 - 70; ze dne 16. 6. 2011, č. j. 2 As 38/2011 - 70; ze dne 22. 12. 2011, č. j. 4 Ads 158/2011 - 21; ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 - 34; ze dne 2. 2. 2015, č. j. 8 As 98/2014 - 47; či ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 - 49 (všechna uvedená rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Závěry citované judikatury bez výhrad akceptuje i příslušná odborná literatura (viz např. Potěšil, L. in Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 609 a násl.).

Jediným zcela výjimečným případem, kdy Nejvyšší správní soud připustil možnost podání žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se věc vrací k novému projednání a rozhodnutí v prvním stupni, je šikanózní postup povinného subjektu a odvolacího orgánu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, spočívající v tom, že povinný subjekt

opakovaně vydává rozhodnutí, jímž odmítá tuto žádost, a odvolací orgán vždy odvolání žadatele sice formálně vyhoví, ovšem namísto toho, aby ve věci žádosti o poskytnutí informace s konečnou platností rozhodl a zavázal povinný subjekt informaci poskytnout, vždy znovu rozhodnutí povinného subjektu zruší a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, načež se celé „kolečko“ opakuje, přičemž skutečným úmyslem povinného subjektu i odvolacího orgánu je fakticky upřít stěžovateli nejen požadovanou informaci, ale i možnost domoci se v dané věci soudní ochrany (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 – 35, dostupný na www.nssoud.cz).

O takové zcela mimořádné okolnosti se v nyní posuzované věci nejedná a tudíž ani v nynějším případě Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit od již formulovaných závěrů. Je zřejmé, že vydáním napadeného rozhodnutí došlo v daném případě pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím práva a povinnosti účastníků (které dosud nedoznaly změn nepravomocným rozhodnutím prvního stupně, jež má být nyní zrušeno) nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jediné může uplatňovat námitky týkající se věci samé.

Nejvyšší správní soud takto rozhodl i přes argumentaci stěžovatele tím, že v dalším průběhu správního řízení (poté, co správní orgán prvního stupně bude postupovat v souladu s právním názorem žalovaného) budou stěžovateli vznikat další náklady, se kterými po vydání rozhodnutí stavebního úřadu nepočítal. Stěžovatel se snaží v reáliích jeho případu zpochybnit relevanci judikatury citované krajským soudem, a to zejména tím, že na rozdíl od věci řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 2 As 38/2011 – 70, kdy se jednalo o svobodný přístup k informacím a kdy se podle stěžovatele *„skutečně nejedná a nemůže jednat o jakýkoli případný zásah do hmotněprávní sféry žalobce“*, v jeho vlastním případě *„územního řízení o umístění stavby tomu tak prokazatelně není, protože zde se naopak o přímý zásah do hmotněprávní sféry žalobce (minimálně do obsahu a rozsahu jím zabezpečované projektové dokumentace stavby, coby nezbytného podkladu daného řízení) jednoznačně jednalo a jedná“*, a to mj. v důsledku *„negace vynaložených finančních prostředků“*, dalších nákladů a *„ohrožení plnění celé řady dalších hmotněprávních závazků a smluv“*; jak již bylo uvedeno. Stěžovatel ovšem jednak nesprávně naznačuje, že zásah do hmotněprávní sféry jednotlivce nastává pouze v případě dotčení jeho materiální (myšleno majetkové) sféry, jednak přehlíží, že judikatura Nejvyššího správního soudu se vyjádřila i k případům analogickým jeho věci, kdy rozhodnutím odvolacího správního orgánu bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby. Zde postačí poukázat např. na již zmíněný rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 – 34, či instruktivní rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 – 219, dostupný na www.nssoud.cz. Stěžovatel pomíjí, že pokud z rozhodnutí odvolacího orgánu pro něj vyplývá nutnost přepracovat dokumentaci k rozhodnutí o umístění stavby, jak uvádí, pak takový závěr žalovaného nemusí stěžovatel nutně respektovat, ale musí v takovém případě předpokládat, že jeho žádosti o umístění stavby patrně nebude vyhověno a že neuspěje ani u žalovaného s odvoláním proti takovému pro něj nepříznivému rozhodnutí stavebního úřadu; zamítavé rozhodnutí žalovaného však bude

pokračování

stěžovatel moci následně napadnout žalobou a jeho námitky proti závěrům žalovaného, podá-li žalobu řádně a včas, následně již budou krajským soudem věcně posouzeny.

Ve shodě se závěry krajského soudu tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nepředstavuje rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky, a tedy se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které by podléhalo přezkumu ve správním soudnictví. V takovém případě byly v projednávané věci splněny důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

Závěrem je možné k argumentaci stěžovatele doplnit, že, jak už bylo naznačeno, krajský soud svým rozhodnutím stěžovateli soudní ochranu jeho veřejných subjektivních práv neodepřel, nýbrž pouze shledal, že za této situace by soudní ochrana byla předčasná (k tomu srov. princip subsidiarity soudní ochrany veřejných subjektivních práv při výkonu veřejné správy obecně vyjádřený v § 5 s. ř. s.). V návaznosti na rozhodnutí žalovaného bude ve věci znovu rozhodovat správní orgán prvního stupně, proti jehož rozhodnutí se může stěžovatel odvolat. Až v případě nevyhovění tomuto odvolání se stěžovatel může domáhat ochrany svých práv ve správním soudnictví. Důvody nyní spatřované nezákonnosti napadeného rozhodnutí se nestávají soudem již později nepřezkoumatelnými, ale naopak, promítnou-li se do konečného rozhodnutí žalovaného, jsou správním soudem plně přezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. října 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu