



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Rybářství Kardašova Řečice s.r.o.**, se sídlem Čechova 662/20, České Budějovice, zast. JUDr. Vladimírem Ambruzem, advokátem se sídlem, Karolínská 654/2, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem Prokišova 1202/5, České Budějovice, **II) E. ON ČR s. r. o.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **III) Česká telekomunikační infrastruktura a. s.**, se sídlem Olšanská 2681/6, Praha 3, **IV) J. H.**, **V) Ing. Y. S.**, **VI) M. K.**, **VII) J. K.**, **VIII) PhDr. M. E.**, **IX) Prof. RNDr. K. P., Csc.**, **X) RNDr. E. P.**, **XI) V. P.**, **XII) AGROMER spol. s.r.o.**, Okružní 87, Hlincova Hora, Kodetka, zast. JUDr. Davidem Řezníčkem, Ph. D., LL. M., se sídlem U Černé věže 66/3, České Budějovice, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2017, č. j. KUJCK 13791/2017, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 8. 2017, č. j. 50 A 37/2017 – 68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobou podanou dne 11. 4. 2017 ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2017, č. j. KUJCK 13791/2017, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Městského

úřadu Jindřichův Hradec, odboru výstavby a územního plánování (dále též „stavební úřad“ či „správní orgán prvního stupně“), ze dne 28. 7. 2016, č. j. VÚP/29297/16/Šn, jímž byla umístěna stavba „*Obnova rybníka Blatec*“ na pozemku parc. č. 564/1, 564/2, 565, 586/1, 588, 667/2, 839 v k. ú. Dolní Lhota u Stráže nad Nežárkou a parc. č. 412/12, 514/10, 514/12, 514/13, 515 v k. ú. Příbraz a stanoveny podmínky pro umístění stavby, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání.

[2] Žalobkyně v žalobě označila napadené rozhodnutí za nezákonné z toho důvodu, že žalovaný přistoupil k věci přepjatě formalisticky a porušil řadu základních zásad činnosti správních orgánů (podrobně specifikovaných v žalobě). Žalovaným tvrzenou nepřezkoumatelnost prvostupňového správního rozhodnutí pak žalobkyně označila za účelový závěr, který není založen na faktech. Za nezákonný označila žalobkyně také požadavek žalovaného na přerušení řízení z důvodu podané žaloby na zrušení věcného břemene na pozemcích parc. č. 515 a 514/2.

[3] Krajský soud žalobu odmítl usnesením specifikovaným v záhlaví. Dospěl totiž k závěru, že žalobkyně podala žalobu proti rozhodnutí, které dosud nezasáhlo do jejich „*subjektivních hmotněprávních oprávnění*“. Jelikož rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, navrátilo se řízení do stádia podání žádosti žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Žalobou tak bylo napadené rozhodnutí, které není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jelikož správní řízení jím nebylo ukončeno, a toto rozhodnutí tak není fakticky způsobilé zasáhnout do právní sféry účastníků řízení, neboť nezaložilo, nezměnilo, nezrušilo ani závazně neurčilo jejich subjektivní veřejná práva a povinnosti. Z výše uvedených důvodů se krajský soud nezabýval věcnými výhradami žalobkyně.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka nejprve popsala průběh dosavadního řízení ve věci a svá žalobní tvrzení. Konkrétně pak namítala, že „*napadené rozhodnutí zásadním způsobem zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje její práva*“. Žalovaný totiž zásadním způsobem překročil svá oprávnění a napadené rozhodnutí v důsledku toho trpí vadami, které stěžovatelka nemůže z povahy věci napadnout jinak, než právě správní žalobou. Pokud by se výklad aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. zúžil v intencích usnesení krajského soudu, postrádal by svůj původní smysl, a to poskytnout ochranu proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů, a došlo by k porušení jejího základního práva na soudní ochranu.

[5] V důsledku postupu žalovaného dochází k nepřiměřeným průtahům v řízení o žádosti stěžovatelky, která byla podána na počátku roku 2013. Z pohledu § 70 písm. a) s. ř. s. nelze podle stěžovatelky rozlišovat, zda je napadené správní rozhodnutí způsobilé zasáhnout do práv žalobce či někoho jiného. Výluka dle tohoto ustanovení se vztahuje i na řízení o žalobách podaných na základě § 65 odst. 2, § 66 a § 67 s. ř. s., kde právní sféra žalující strany není významná. Pokud tedy napadené rozhodnutí není způsobilé zasáhnout do práv žalobkyně, avšak takový zásah je myslitelný ve vztahu k právní sféře někoho

pokračování

jiného, nelze žalobu odmítnout s odkazem na § 70 písm. a) s. ř. s. Za jeden z hlavních důvodů podání žaloby stěžovatelka považuje skutečnost, že žalovaný zrušil prvostupňové správní rozhodnutí mj. z toho důvodu, že byla společností AGROMER spol. s r. o. podána žaloba na zrušení věcného břemene k pozemkům parc. č. 515 a 514/2 v k. ú. Příbraz a řízení o ní je podle něj nutno považovat za řízení o předběžné otázce. O platnosti věcných břemen nezbytných pro obnovu rybníka Blatec však již bylo civilním soudem pravomocně rozhodnuto v soudním řízení o určení neexistence práva odpovídajícího věcnému břemenu, které bylo zahájeno taktéž na podnět společnosti AGROMER spol. s r. o. Věcné břemeno je také platně zapsáno v katastru nemovitostí. Přestože postup jmenované společnosti je zjevně šikanózní, napadeným rozhodnutím jí žalovaný poskytl možnost opětovně zdržovat vydání konečného rozhodnutí ve věci.

[6] Stěžovatelka také vyjádřila nesouhlas se samotným přerušением řízení z důvodu podané žaloby společností AGROMER spol. s r. o., a to z toho důvodu, že o existenci věcného břemene již bylo pravomocně rozhodnuto a další podaná žaloba je účelová. Lze také očekávat, že v případě neúspěchu této žaloby podá společnost AGROMER spol. s r. o. další žalobu, která by dle právního názoru žalovaného zapříčinila další přerušением řízení. Postup žalovaného a napadené rozhodnutí stěžovatelka považuje za nezákonné z důvodu jejich rozporu s § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a s 6 odst. 2 správního řádu. V důsledku vydání napadeného rozhodnutí se totiž dostala do situace, kdy neměla možnost jakýmkoliv způsobem uplatnit svá práva. Přestože má formální možnost odvolat se proti usnesení o přerušением řízení, rozhodnutí je vydáno v souladu se závaznými pokyny žalovaného, tudíž není z procesního hlediska nesprávné. Věcnou nesprávnost rozhodnutí však nelze v odvolání napadnout, když lze napadnout toliko nezákonné rozhodnutí, kterým byl stavebním úřad závazně instruován (tj. žalobou napadené rozhodnutí).

[7] S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Ke kasační stížnosti se stručně vyjádřili pouze žalovaný a osoba zúčastněná na řízení č. 1. Oba se ztotožnili s právními závěry krajského soudu a kasační stížnost označili za nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může podat žalobu proti správnímu rozhodnutí každý, kdo tvrdí, že byl tímto „rozhodnutím“ na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak. Pod termínem „rozhodnutí“ ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. je však nutno chápat takové úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobce. Soudnímu přezkumu

tedy nepodléhají veškerá rozhodnutí (úkony správních orgánů), ale v zásadě jen ta, která zasahují do subjektivních práv fyzických nebo právnických osob a je tak možno je považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. jsou naopak výslovně vyloučeny ze soudního přezkumu ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 – 28).

[11] Otázka, zda ve správním soudnictví může být přezkoumáno rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým je zrušeno nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc je tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení, přitom byla judikaturou Nejvyššího správního soudu v minulosti opakovaně zodpovězena záporně [srov. např. rozsudky ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 – 34, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 – 49, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 – 219, či ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 – 111 (závěry posledně uvedeného rozsudku nadto byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08)].

[12] 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, ve znění pozdějších předpisů, spočívající v procesním „ping-pongu“ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 – 35). Jak však uvedl rozšířený senát, situace ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím je diametrálně odlišná. Správní soud zde není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje atypickou pravomocí nařídít přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím; srov. k postavení této normy v celkové koncepci českého správního soudnictví rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 – 73, č. 1469/2008 Sb. NSS). Žádný takový nástroj soudní řád správní neposkytuje a nedává tudíž správním soudům možnost přezkumu zrušujících rozhodnutí odvolacího orgánu, jimiž se věc vrací k novému projednání a rozhodnutí v prvním stupni.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal žádný relevantní důvod k tomu, aby se od své konstantní judikatury odchýlil. Je zřejmé, že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného došlo v daném případě pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, kde o ní znovu tento orgán rozhodne. Rozhodnutí žalovaného tedy nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení (tzn. jak žalobkyně, tak ani ostatních účastníků řízení), neboť se jím práva a povinnosti těchto účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatelka by tak měla svoji procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jediné může uplatňovat námitky týkající se věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2015, č. j. 5 As 119/2015 – 29).

[14] Napadeným rozhodnutím žalovaného sice bylo zrušeno rozhodnutí o umístění předmětné stavby, nebylo však s konečnou platností rozhodnuto o tom, že by tato stavba měla či neměla být umístěna. Žalovaný v napadeném rozhodnutí postupoval podle

pokračování

§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Z výroku („...*věc se vrací k novému projednání*...“) i z vyznění celého odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že žalovaný věc vrací správnímu orgánu prvního stupně k odstranění předchozích pochybení a k následnému vydání nového rozhodnutí o témže předmětu řízení. Rozhodnutí žalovaného tak není konečné, nýbrž naopak předpokládá, že řízení bude před správním orgánem prvního stupně pokračovat. Dojde-li posléze k tomu, že správní orgán prvního stupně rozhodne, že předmětná stavba nemůže být umístěna, potom může stěžovatelka brojit proti jeho rozhodnutí odvoláním a v něm může uplatnit veškeré své námitky. Žalovaný pak bude povinen se s argumentací stěžovatelky náležitým způsobem vypořádat a neučiní-li tak v případném zamítavém rozhodnutí k její spokojenosti, bude tato oprávněna podat správní žalobu (srov. již citovaný rozsudek NSS sp. zn. 1 As 51/2017).

[15] Krajský soud svým rozhodnutím stěžovatelce soudní ochranu jejích veřejných subjektivních práv neodepřel, nýbrž 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.).

[16] Lze tedy shrnout, že k samotnému posouzení důvodnosti žaloby může krajský soud přistoupit jen tehdy, pokud pokračování v řízení nebrání nedostatek podmínek řízení. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo úkonem správního orgánu, který na základě shora uvedených závěrů není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové úkony jsou ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeny, což ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. způsobuje nepřipustnost žaloby proti nim podané. V takovém případě byly v projednávané věci splněny důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[18] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona; žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, nemají proto ani právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 22. srpna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu