



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **JUDr. J. K.**, zast. JUDr. Barborou Frydrychovou, advokátkou, se sídlem Senovážné nám. 23, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: O. V., zast. Mgr. Petrem Vasilevem, advokátem, se sídlem V Chaloupkách 344/61, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2020, č. j. MHMP 287078/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2020, č. j. 15 A 41/2020 - 40,

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 kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4 (dále též „stavební úřad“) ze dne 2. 10. 2019, č. j. P4/459631/19/OST/SMID, sp. zn. P4/153024/18/OST/SMID, jímž byla zamítnuta žádost osoby zúčastněné na řízení o vydání společného povolení změny stavby rodinného domu č. p. X, ul. U D. X, P. X – B., na pozemku parc. č. X v k. ú. B., spočívající v částečné nástavbě 2. NP včetně terasy v úrovni 2. NP a ve stavebních úpravách s tím souvisejících, včetně provedení nového vnitřního schodiště z 1. NP do 2. NP, a věc vrátil k novému projednání.

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítal, že odvolání podané proti výše uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu nesplňovalo zákonem stanovené podmínky, neboť z něj není patrné, kdo je činí. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvádí, že odvolání podali G. V. H. a O. V., což je vyvráceno tím, že v textu odvolání žádná z uvedených fyzických osob není uvedena. Společnost ADR, s.r.o., která patrně podala odvolání, čemuž nasvědčuje hlavička odvolání, není účastníkem řízení, a není tak oprávněna podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Rozhodnutí žalovaného tak trpí vadou neexistence právního podkladu pro jeho vydání, což je činí nicotným.

[3] Městský soud v Praze nadepsaným usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Konstatoval, že napadeným rozhodnutím žalovaného nedošlo k založení, změně nebo zrušení či závaznému určení práv nebo povinností žalobce, neboť se nejedná o rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž by se správní řízení uzavíralo a kterým by bylo s konečnou platností rozhodnuto o předmětu správního řízení, tj. o podané žádosti o vydání společného stavebního povolení. Správní řízení o tomto návrhu nebylo vydáním rozhodnutí žalovaného pravomocně ukončeno, ale bylo vráceno do stadia řízení před správním orgánem prvního stupně, jehož povinnost je znovu o věci samé rozhodnout. Rozhodnutí žalovaného je ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s. Krajský soud v této souvislosti poukázal na závěry uvedené v rozsudcích NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[4] Proti usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž konstatoval, že rozhodnutí žalovaného vydané v nezákonně provedeném odvolacím řízení ruší zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu a současně mu pro nové projednání stanovuje závazný právní názor zcela protichůdný právnímu názoru, o který své zamítavé rozhodnutí opřel. Při respektování závaznosti právního názoru žalovaného je nabíledni, že stavební úřad tentokrát žádosti o vydání stavebního povolení na nástavbu vyhoví. Rozhodnutím žalovaného tak došlo k narušení opodstatněné jistoty na straně žalobce, že nebude rušeno jeho právo na zachování dosavadní kvality bydlení předmětnou nástavbou, opírající se o zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu. Rozhodnutí žalovaného se tedy dotklo hmotně právního postavení stěžovatele, a jedná se tak o rozhodnutí naplňující kritéria uvedená v § 65 odst. 1 s. ř. s. Poukaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, je nepřipadný, neboť se v něm jednalo o případ rozhodování v pochybnostech pro potřeby celního úřadu, zda se určitá movitá věc považuje za odpad, což je úkon správního orgánu předběžné povahy. V posuzované věci se však o tzv. podkladové rozhodnutí nepochybně nejedná.

[5] Rovněž rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, není relevantní, neboť v něm nebyla řešena otázka nicotnosti rozhodnutí správního orgánu vydaného po nezákonně vedeném odvolacím řízení. Pro posuzovanou věc jsou naopak příléhavé závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, podle kterých je neudržitelná interpretace omezující přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém

pokračování

jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, rušil či závazně určil. Stěžovatel dále poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, podle něhož aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry dojít nemohlo. Stěžovatel dále uvedl, že nicotnost rozhodnutí žalovaného zakládá absence návrhu na zahájení odvolacího řízení. Není smysluplné, aby v dané věci byla nicotnost rozhodnutí žalovaného posuzována, až když bude s konečnou platností rozhodnuto o povolení nástavby. Došlo by tím ke zbytečnému novému projednání věci ve správním řízení. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, může účastník řízení nicotnost rozhodnutí namítat v navazujících řízeních, ve kterých má tvrzený neexistující správní akt sloužit jako exekuční titul nebo jako podklad pro další úkon správního orgánu.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že proti rozhodnutí stavebního úřadu bylo podáno řádné odvolání. Plná moc společnosti ADR s.r.o., která zastupuje stavebníky, je založena ve správním spise. Nejedná se o nicotné rozhodnutí. Žalovaný se neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že jeho rozhodnutí zasáhlo do právní sféry stěžovatele, neboť rozhodnutím žalovaného nebyla založena žádná práva ani povinnosti. Stěžovatel je i nadále účastníkem řízení o žádosti stavebníků v řízení před stavebním úřadem.

[7] Stěžovatel v replice uvedl, že tvrzení žalovaného, že proti rozhodnutí stavebního úřadu bylo podáno řádné odvolání, je vyvráceno tím, že nikde v celém textu odvolání žádná z uvedených fyzických osob není uvedena, a tedy nelze seznat, kdo odvolání podal. Odvolání tak nesplňuje náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu. Tvrzení žalovaného, že jeho nesouhlas s právními názory stavebního úřadu neznámá, že stavební úřad v novém projednání bez dalšího záměr schválí a stěžovatel bude mít možnost podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, pokud by v novém projednání bylo vydáno stavební povolení, je podle stěžovatele licoměrné až cynické.

[8] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že stěžovatel uplatňuje svá práva v rámci správního soudnictví předčasně, neboť z § 5 s. ř. s. vyplývá, že se lze domáhat ochrany práv po vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud to připouští zákon. V tomto směru není správní řízení pravomocně ukončeno, když v současné době se věc nachází u stavebního úřadu – správního orgánu prvního stupně. Za této situace nemůže být stěžovatel podle § 65 odst. 1 s. ř. s. zkrácen na svých právech, neboť neexistuje žádné rozhodnutí, které by zakládalo, měnilo, či rušilo práva a povinnosti účastníků stavebního řízení. Dovožovat dopad do práv stěžovatele ze samotného vyslovení právního názoru je podle osoby zúčastněné na řízení irelevantní a zcela předbíhající výsledek správního řízení.

[9] Stěžovatel v dalším vyjádření namítl, že osoba zúčastněná na řízení nesplňuje formální podmínku uvedenou v § 34 odst. 1 s. ř. s., neboť soudu výslovně neoznámila, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Pokud soud neshledal aktivní legitimaci stěžovatele podle § 65 odst. 1 s. ř. s., měl posoudit, zda stěžovateli nenáleží aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel totiž již ve svém vyjádření k odvolání podanému společností ADR, s.r.o. namítal nepřipustnost odvolání, avšak žalovaný se

důvodností namítané nepřípustnosti odvolání vůbec nezabýval a nijak se s ním nevypořádal. Stěžovateli tak bylo upřeno právo na řádné vypořádání uplatněných námitek v odvolacím řízení. Městský soud se o námitce nicotnosti rozhodnutí žalovaného dozvěděl z žaloby, a bylo proto jeho povinností se touto námitkou zabývat. Stěžovatel dále upozornil, že v novém projednání věci již stavební úřad vydal rozhodnutí ze dne 4. 2. 2021, č. j. P4/070317/21/OST/SMID, kterým rozhodl zcela opačně, tedy nástavbu povolil a tuto změnu odůvodnil tak, že se řídil závazným právním názorem žalovaného. Jelikož nelze předpokládat, že by žalovaný v odvolacím řízení změnil svůj závazný právní názor a osoba zúčastněná na řízení může zahájit zhotovování mezitím povolené nástavby, navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[10] Osoba zúčastněná na řízení dne 26. 3. 2021 uvedla, že přípisem ze dne 14. 8. 2020 městskému soudu oznámila, že hodlá uplatňovat svá práva osoby zúčastněné na řízení. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti označila za nepřipadný a ničím nepodložený. Rozhodnutí žalovaného totiž nezakládá stavebníkovi právo stavět, neboť toto oprávnění mu vznikne až právní mocí stavebního povolení. Tato situace doposud nenastala, a nemohlo tak dojít ve sféře stěžovatele ke vzniku újmy.

[11] Stěžovatel reagoval dalším podáním ze dne 8. 4. 2021, jímž setrval na své předchozí argumentaci.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda městský postupoval správně, když žalobu stěžovatele odmítl, resp. zda rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby vydané v prvním stupni, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání, lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví.

[15] Nejvyšší správní soud se touto otázkou již mnohokrát zabýval. Z ustálené judikatury lze poukázat na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35, č. 3834/2019 Sb. NSS, bod 24 a násl., kde se uvádí:

„24. Správní soudy zpravidla přezkouvávají v řízení o žalobě proti rozhodnutí finální rozhodnutí správního orgánu. To plyne již ze základního principu soudního řádu správního, subsidiarity správního soudnictví [dle § 5 s. ř. s. lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany

pokračování

práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon; srov. k tomu též § 68 písm. a) s. ř. s.].

25. Je pravda, že soudně přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je rovněž takové rozhodnutí, kterým správní orgán využije své dozorčí pravomoci a zruší nebo změní **pravomocné** správní rozhodnutí, např. v rámci přezkumného řízení (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, č. 1513/2008 Sb. NSS, věc *Honební společenstvo Stříbro*, vztahující se sice k přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967, ovšem jeho důvody jsou evidentně aplikovatelné i na § 97 odst. 3 nového správního řádu) nebo obnovy řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, č. 1427/2008 Sb. NSS, věc *EBECO CZ*). Zde přezkum takového rozhodnutí nastupuje bez ohledu na to, že po zrušovacím rozhodnutí, napadeném žalobou, přijde pravidelně další rozhodnutí, které by rovněž bylo přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí.

26. Právě uvedené příklady jsou však výjimkami z pravidla. Pokud nadřízený správní orgán rozhodnutí k odvolání účastníka řízení zruší, a věc vrátí prvostupňovému orgánu k novému projednání, takové rozhodnutí odvolacího orgánu nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, věc *Veverčí Centre*). Rozhodnutí odvolacího orgánu nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresáta, neboť není finálním rozhodnutím ve věci. Jak přesvědčivě vysvětluje devátý senát ve věci *Veverčí Centre*, účinky rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým ruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a účinky zrušení rozhodnutí již pravomocného jsou nesrovnatelné. Zatímco zrušení pravomocného rozhodnutí na základě přezkumného řízení nebo obnovy řízení „otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná“, zrušení prvostupňového rozhodnutí na základě řádného opravného prostředku žádné obdobné účinky nemá.

27. Obecně tedy platí, že rozhodnutí, kterým odvolací orgán zruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovéto rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů.“

[16] Přesvědčení stěžovatele, že rozhodnutí žalovaného naplňuje kritéria uvedená v § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se dotklo jeho hmotně právního postavení tím, že jím došlo k narušení jistoty na straně stěžovatele, že jeho právo na zachování dosavadní kvality bydlení nebude předmětnou nástavbou rušeno, není opodstatněné, neboť rozhodnutí žalovaného toliko vrací věc do stadia projednání věci stavebním úřadem (správním orgánem prvního stupně) a nelze na jeho základě předmětnou nástavbu realizovat. Na tomto závěru nic nemění, resp. ho potvrzuje poukaz stěžovatele na skutečnost, že stavební úřad rozhodnutím ze dne 4. 2. 2021, č. j. P4/070317/21/OST/SMID nástavbu povolil, neboť až na základě toho rozhodnutí stavebního úřadu, nabude-li právní moci, bude moci být nástavba realizována. V návaznosti na výše uvedené zdejší soud konstatuje, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje právo nebo povinnost účastníků řízení. Městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele proti tomuto rozhodnutí odmítl.

[17] Závěru stěžovatele, že poukaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, je nepřipadný, jelikož se v něm jednalo o úkon správního orgánu předběžné povahy a v posuzované věci se o tzv. podkladové rozhodnutí nejedná, nelze přisvědčit. V situaci, kdy městský soud zcela správně shledal žalobu stěžovatele nepřipustnou a stěžovatel přitom namítal nicotnost rozhodnutí žalovaného, je totiž odkaz městského soudu na rozsudek NSS sp. zn. 4 As 31/2004 naprosto správný, relevantní a přiléhavý, neboť zdejší soud v tomto rozsudku mimo jiné uvedl, že možnost vyslovit nicotnost správního aktu přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující je sama způsobilá soudní přezkum vyvolat.

[18] Správný, přiléhavý a relevantní je rovněž poukaz městského soudu na rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, neboť se v něm Nejvyšší správní soud zabýval obdobnou věcí, tj. tím, zda rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Stěžovatelem namítaná skutečnost, že v tomto rozhodnutí nebyla řešena nicotnost rozhodnutí správního orgánu vydaného po nezákonně vedeném odvolacím řízení, naproti tomu relevantní není, neboť jak vyplývá z výše již zmíněného rozsudku NSS sp. zn. 4 As 31/2004, v situaci, kdy je žaloba nepřipustná, nelze se již zabývat nicotností žalobou napadeného správního rozhodnutí. Zároveň tak je zřejmé, že stěžovatelem zmiňovanou nicotností rozhodnutí žalovaného se v posuzované věci zabývat nelze. Krajský soud nepochybil, pokud tak neučinil. Relevantní tudíž není ani poukaz stěžovatele na usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65.

[19] Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že rozhodnutím žalovaného nemohlo dojít k zásahu do právní sféry stěžovatele. Ani stěžovatelem zmíněné závěry uvedené v usneseních rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, a ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, proto nejsou pro posuzované věci relevantní.

[20] Toliko pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že obě podmínky pro účast osoby zúčastněné na řízení vyplývající z § 34 odst. 1 s. ř. s. byly splněny, neboť osoba zúčastněná na řízení není účastníkem soudního řízení, a přitom je, jakožto jeden ze stavebníků, nepochybně přímo dotčena na svých právech vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného. Tato osoba přípisem ze dne 14. 8. 2020 městskému soudu na základě jeho výzvy oznámila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

[21] Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dospěl totiž k závěru, že o ní není třeba rozhodovat, jelikož při rozhodnutí o samotné kasační stížnosti je rozhodnutí o této žádosti již nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

pokračování

[23] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

[24] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla a Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto osoba zúčastněná na řízení 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 18. května 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu