



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. D. J.**, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2019, č. j. 31 A 139/2019 – 23,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2019, sp. zn. OUSR/MMB/0223172/2019/4, č. j. MMB/0297936/2019. Napadeným rozhodnutím žalovaný ve věci rozhodl tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně (Úřad městské části města Brna, Brno-střed) ze dne 13. 3. 2019, č. j. MCBS/2019/0042852/FIL'T, v celém rozsahu zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

II.

[2] Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 7. 10. 2019, č. j. 31 A 139/2019 – 23. Krajský soud konstatoval, že žaloba nesměřuje proti konečnému rozhodnutí ve věci samé. Žalobkyně sice brojí proti rozhodnutí žalovaného, jakožto odvolacího správního orgánu, vůči němuž obecně nejsou přípustné řádné opravné prostředky, nicméně věc nadále zůstává na úrovni veřejné správy, neboť tímto napadeným rozhodnutím žalovaného bylo

prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání a rozhodnutí. O věci tak bude znovu rozhodovat správní orgán I. stupně. Proti novému rozhodnutí správního orgánu I. stupně bude posléze připadat v úvahu uplatnění řádných opravných prostředků, případně následně uplatnění právních prostředků soudní ochrany proti rozhodnutí správních orgánů. Rozhodnutí žalovaného tak nenaplnňuje materiální znaky rozhodnutí uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nejde o akt, jímž orgán veřejné moci autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Krajský soud proto uzavřel, že jelikož žalobkyně žalobou napadá akt správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., napadá úkon, který je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu. Žaloba proti tomuto úkonu je na základě § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Krajský soud proto přistoupil k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.

[3] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní namítla, že vydáním napadeného usnesení byla porušena její práva, protože krajský soud nerespektoval bod 6 žalobního návrhu, kde uvedla, že další žalobní námitky a důkazy budou stěžovatelkou uplatněny v zákonem stanovené lhůtě pro podání správní žaloby. Krajský soud tak vydal napadené usnesení, aniž znal veškeré námitky a důvody stěžovatelky. Stěžovatelce končila zákonná dvouměsíční lhůta k doplnění námitek a důkazů dne 7. 10. 2019, tj. téhož dne, kdy bylo vydáno napadené usnesení krajského soudu. Stěžovatelka přitom doplnila své další námitky a důkazy, jak avizovala v bodu 6 svého žalobního návrhu, a to podáním ze dne 18. 9. 2019 předaným k poštovní přepravě dne 7. 10. 2019, které bylo doručeno krajskému soudu dne 8. 10. 2019. Lze tak mít za to, že vydání usnesení o odmítnutí žaloby bylo předčasné.

[4] Stěžovatelka dále namítala, že se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného nenaplnňuje materiální znaky rozhodnutí uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka má za to, že žalované rozhodnutí je aktem státního orgánu, kterým bylo zasaženo do jejího práva, kdy nebylo rozhodnuto o všech námitkách podaného odvolání. V důsledku toho, že odvolací orgán neřešil všechny námitky, správní orgán I. stupně neví, zda rozhodl správně a jeho rozhodnutí bude opětovně muset být přezkoumáváno odvolacím orgánem. To za stavu, kdy řízení v předmětné věci je vedeno již více než 5 let, je napadáno již v pořadí třetí rozhodnutí o vydání dodatečného povolení stavby, a kdy je jednoznačné, že případné další vydané dodatečné povolení předmětné stavby bude muset být opětovně zrušeno, neboť absentuje základní veřejnoprávní titul a to územní rozhodnutí. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena sféra žalobce, tj. kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se podle tvrzení žalobce negativně projevil v jeho právní sféře. Z kompletního žalobního návrhu stěžovatelky je přitom zcela zřejmé, že rozhodnutí žalovaného autoritativně zasáhlo do její právní sféry.

pokračování

[5] Stěžovatelka proto nesouhlasila s názorem krajského soudu, kdy soud přistoupil k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka uvedla, že je jí známa skutečnost, že Nejvyšší správní soud judikuje, že rozhodnutí, jímž odvolací správní orgán postupem podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nicméně je stěžovatelce známo, že z tohoto závěru jsou připouštěny i výjimky ve specifických případech a je připuštěno překonání právního názoru. Stěžovatelka má za to, že pod výjimku lze podřadit i její případ, kdy je pouze ze strany správního orgánu I. stupně zcela účelově řízení prodlužováno, neboť zákonným způsobem nelze vydat dodatečné stavební povolení.

[6] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochází tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci vedené ve správním řízení.

[10] Krajský soud odmítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného z důvodu nepřipustnosti žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s., neboť se podle něj uplatní výluka z přezkumu stanovená v § 70 písm. a) téhož zákona.

[11] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, *„domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.“*

[12] V § 70 s. ř. s. jsou uvedeny tzv. kompetenční výluky, tzn. vynětí z pravomoci správního soudnictví. Podle písm. a) tohoto ustanovení platí, že *„ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.“*

[13] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *„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.“

[14] Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že krajský soud odmítl žalobu právě z důvodu, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. o správní úkon správního orgánu, který by autoritativně negativně zasahoval do právní sféry stěžovatelky. Nikoliv tedy proto, že stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Není jakkoliv sporné, že stěžovatelka skutečně napadla rozhodnutí odvolacího orgánu, proti kterému nejsou řádné opravné prostředky podle § 91 odst. 1 správního řádu přípustné. O tom byla ostatně v rozhodnutí žalovaného řádně poučena.

[15] Stěžovatelka žalobou napadla rozhodnutí, kterým žalovaný k odvolání stěžovatelky postupem podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu projednání. Otázkou, zda se v takovém případě jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a tedy o rozhodnutí, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví, se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval a existuje k ní konstantní a jednotná judikatura.

[16] V rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, k této problematice uvedl: „Je zřejmé, že vydáním napadeného rozhodnutí došlo v daném případě pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností práva a povinnosti jeho účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé. Ve shodě se závěry krajského soudu tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nepředstavuje meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky, a tedy se nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které by podléhalo přezkumu ve správním soudnictví.“ Obdobně v rozsudku ze dne 14. 5. 2014 č. j. 10 As 33/2014 - 34, konstatoval: „Spornou otázkou v projednávané věci je posouzení, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže usnesením odmítl žalobu stěžovatelky proti zrušujícímu rozhodnutí žalovaného, kterým bylo k odvoláním obce Světlá Hora a občanského sdružení Argus zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrácena k novému projednání, s odůvodněním, že takové rozhodnutí žalovaného nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. (...) V projednávané věci je důsledkem napadeného rozhodnutí žalovaného pouze vrácení věci do stadia před rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde bude o věci znovu rozhodnuto. Předmět řízení se tedy stále nachází ve sféře rozhodování veřejné správy. Napadeným rozhodnutím žalovaného sice bylo zrušeno rozhodnutí o umístění stavby, nebylo však dosud rozhodnuto o tom, že by žádost k umístění této stavby byla zamítnuta. Zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu v této fázi nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se tímto rozhodnutím nezakládají účastníkům s konečnou platností práva ani povinnosti.“ K totožným závěrům pak dospěl i v dalších rozhodnutích (srov. např. rozsudky ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24, ze dne 2. 2. 2015, č. j. 8 As 98/2014 - 47, ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 228/2016 - 76, ze dne 7. 6. 2018, č. j. 7 As 29/2018 - 61, ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, či ze dne 14. 10.

pokračování

2015, č. j. 5 As 119/2015 - 29). Uvedený náhled na věc ostatně správní soudy zastávaly již v době platnosti a účinnosti dřívějšího správního řádu, tedy zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, jak vyplývá z rozsudku tohoto soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56, podle kterého rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, jímž bylo podle § 59 odst. 3 správního řádu z roku 1967 zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního 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. Je proto zřejmé, že uvedené závěry zdejšího soudu jsou dlouhodobě konstantní.

[17] Obecně tedy platí, že rozhodnutí vydané na základě § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové rozhodnutí totiž nic nemění na subjektivních právech účastníků správního řízení, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jejich práva a povinnosti, pouze vrací věc do stadia řízení u správního orgánu I. stupně, který o ní bude znovu rozhodovat. Žaloba proti takovému rozhodnutí je proto nepřipustná a v případě jejího podání je třeba ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Judikatura Nejvyššího správního soudu z tohoto pravidla sice dovodila výjimky, na které v kasační stížnosti odkazuje i stěžovatelka, avšak tyto výjimky se týkají velmi specifických okolností, které v posuzovaném případě nenastaly. Jak totiž příhodně konstatoval krajský soud, stěžovatelka se nachází v naprosto standardní situaci, kdy byla věc po odvolání vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

[18] Z uvedených důvodů nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, že postupem krajského soudu jí bylo odepřeno právo na soudní ochranu. Postup krajského soudu vycházející z právní úpravy a judikatury nelze považovat za denegatio iustitiae (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 10. 2015, č. j. 5 As 119/2015 - 29). Ani z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, či judikatury zdejšího soudu, nevyplývá, že by v dané konkrétní věci měl správní soud žalobu věcně projednat. Žádná z judikaturou uvedených výjimek na posuzovanou věc nedopadá. Jak již bylo výše uvedeno, teprve konečným správním rozhodnutím, vydaným v novém řízení budou založena, změněna, zrušena či závazně určena stěžovatelčina práva nebo povinnosti. Postup krajského soudu odpovídá i zásadě subsidiarity soudního přezkumu, který je vyjádřen v § 5 s. ř. s. (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 - 28 a ze dne 3. 1. 2017, č. j. 2 As 227/2016 - 86, či rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35).

[19] Z výše uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud názoru stěžovatelky ohledně zásahu přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného do jejích práv nepřisvědčil. Vydáním napadeného rozhodnutí došlo v daném případě pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu I. stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Krajský soud tedy uvedenou právní otázku posoudil správně, pokud dospěl k závěru, že žaloba stěžovatelky je nepřipustná podle § 68 písm. e) s. ř. s.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud nepochybil, pokud přistoupil k odmítnutí žaloby, aniž by vyčkal stěžovatelkou avizovaného doplnění žaloby. Jednak je třeba zdůraznit, že žaloba měla již v době svého podání veškeré zákonné náležitosti, tudíž krajskému soudu nevznikla povinnost stěžovatelku vyzvat k doplnění

jejího žalobního tvrzení. Skutečnost, že stěžovatelka v žalobě neuvedla všechny zamýšlené žalobní námitky, nelze klást k tíži krajskému soudu. Navíc pokud krajský soud dospěl k závěru (věcně správnému), že žaloba je nepřipustná, pak byl oprávněn bez dalšího přistoupit k odmítnutí žaloby. Bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie, aby za této situace krajský soud činil další procesní úkony (např. vyzýval ke splnění poplatkové povinnosti, k doplnění žaloby apod.), resp. vyčkával na avizované doplnění žaloby, které by nemohlo ničeho změnit na její (objektivní) nepřipustnosti.

[21] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 24. června 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu