



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem, sídlem náměstí T. G. Masaryka 153, Příbram, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2022, č. j. 021401/2022/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2022, č. j. 55 A 19/2022-59,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Dobříš dne 9. 9. 2021 rozhodl o nařízení odstranění stavby „*zpevněné plochy, likvidace dešťových ploch a oplocení Rybníky*“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD, vše v katastrálním území R.

[2] Žalobce rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadl odvoláním. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 28. 2. 2022 rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Důvodem zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo nesprávné vymezení okruhu účastníků řízení.

[3] Rozhodnutí žalovaného o zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně napadl žalobce žalobou.

[4] Krajský soud dospěl s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k závěru, že rozhodnutí odvolacího orgánu vydané podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, kterým se odvoláním napadené rozhodnutí nebo jeho část ruší a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu I. stupně, který rozhodnutí vydal, nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dál jen „s. ř. s.“), neboť nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry adresátů rozhodnutí, jelikož není konečným rozhodnutím ve věci. Krajský soud připustil, že judikatura Nejvyššího správního soudu z tohoto závěru sice připouští výjimky, okolnosti případu však výjimečný postup neodůvodňují.

[5] Žalobce napadl úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [§ 70 písm. a) s. ř. s.], a žaloba proti němu je tedy dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná.

[6] Z uvedeného důvodu krajský soud žalobu odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost dle § 102 a násl. s. ř. s., v níž namítal, že podmínky pro odmítnutí žaloby nebyly naplněny, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] V případě zrušení a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně nedošlo k plnému vyhovění. K tomu by došlo za situace, kdyby rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a současně řízení zastaveno nebo byla prohlášena nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Práva a povinnosti adresátů správního rozhodnutí mohou být dotčena pouze v důsledku výroku rozhodnutí, Stěžovatel s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, zdůraznil, že žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně lze podat i z důvodu, že ve výroku rozhodnutí není uvedeno, že se rozhodnutí ruší pro nicotnost.

[9] Rozhodnutí správního orgánu je dle stěžovatele nicotné, odkázal přitom na § 77 správního řádu. Důvodem nicotnosti rozhodnutí správního orgánu je absolutní nedostatek pravomoci, neexistence právního podkladu, absolutní nedostatek věcné příslušnosti, požadavek trestného plnění, naprostá neurčitost, nesrozumitelnost, vnitřní rozpornost a nesmyslnost, absolutní nemožnost, neuskutečnitelnost, nerealizovatelnost, absolutní nedostatek vůle správního orgánu a formy správního aktu, omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu a nesprávné složení kolegiálního orgánu. Některé z uvedených důvodů stěžovatel v textu zvýraznil. Stěžovatel nemůže být adresátem rozhodnutí, povinnosti jsou mu ukládány nezákonně. Stěžovatel uvedl, že není výlučným vlastníkem pozemků, není mu tedy zřejmé, proč správní orgán vedl řízení výlučně vůči němu.

[10] Dále stěžovatel namítal, že žalovaný se nevypořádal řádně s odvolacími důvody. Rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, z výroku rozhodnutí není zřejmé, co, kde a jak má žalobce činit s ohledem na odstranění stavby.

[11] Stěžovatel uvedl, že přístup správního orgánu a úředních osob svědčí o zaujatém postoji a účelovém jednání v neprospěch stěžovatele a poukázal na problematiku systémové podjatosti.

pokračování

[12] Stěžovatel namítal, že stavba zpevněné plochy, likvidace dešťových ploch a oplocení na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v katastrálním území R. není stavbou, a proto nemůže být nařízeno její odstranění. Provedena byla pouze stavební úprava nevyžadující stavební povolení. Z tohoto důvodu tedy nemohl správní orgán nařídít odstranění stavby, neboť se o žádnou stavbu nejedná, a proto je nutno napadené rozhodnutí považovat za věcně nesprávné.

[13] Stěžovatel rovněž uvedl, že ani není investorem úprav, tím je společnost PLOTY PILECKÝ s. r. o. Řízení o odstranění stavby je se stěžovatelem vedeno neoprávněně.

[14] Odkaz správního orgánu na zásadu *superficies solo cedit* je podle stěžovatele irelevantní. V případě stavby zřízené na cizím pozemku dojde ke sjednocení právního režimu stavby a pozemku a v zásadě k umělému přírůstku, jako by vlastníkovu pozemku stavba z pozemku vyrostla. Stěžovatel považuje rozhodnutí o odstranění stavby za nezákonné, řízení má být dle něj zastaveno.

[15] Stěžovatel dále odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11, podle nějž se obecný soud dopustí přepjatého formalismu, pokud aplikuje na daný případ právní předpisy formálně souladně s jejich textem, avšak odhlédne od reálných společenských vztahů.

[16] Podle stěžovatele správnímu orgánu potvrdila paní V., že je to ona, kdo realizuje úpravy. Požádala o dodatečné stavební povolení, v této věci již rozhodly správní orgány obou stupňů a rovněž Krajský soud v Praze (rozsudek ze dne 28. 6. 2021, č. j. 51 A 4/2020-22). Paní V. podala ve své věci kasační stížnost a stěžovatel je přesvědčen, že řízení před Nejvyšším správním soudem v jeho věci má být přerušeno do rozhodnutí o kasační stížnosti ve věci paní V. Pokud by došlo k odstranění stavby před rozhodnutím o kasační stížnosti paní V., dodatečné stavební povolení by pozbylo smyslu a mohlo by dojít k neúměrné újmě na straně dotčených osob.

[17] Stěžovatel odkázal na některé základní zásady činnosti správních orgánů, konkrétně namítá rozpor s § 2 odst. 4, § 2 odst. 1, § 3 a § 4 správního řádu.

[18] Žalovaný práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[20] Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Jestliže stěžovatel napadá rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby, pak přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby. Z povahy věci nelze namítat žádné jiné důvody [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65].

[22] V projednávané věci stěžovatel výslovně označuje důvody kasační stížnosti odkazem na § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a především reprodukuje věcnou argumentaci žaloby směřující proti rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně; část argumentace nadto směřuje proti správnímu rozhodnutí v jiné věci (rozhodnutí v přestupkovém řízení). Přípustné jsou však pouze námitky, jimiž stěžovatel brojí proti závěru o nepřipustnosti žaloby, jenž byl důvodem pro odmítnutí jeho žaloby.

[23] Krajský soud v projednávané věci správně vycházel z konstantní judikatury, z níž vyplývá, že rozhodnutí odvolacího orgánu dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterým se odvoláním napadené rozhodnutí nebo jeho část ruší a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu I. stupně, zásadně nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové rozhodnutí totiž nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry adresátů rozhodnutí, jelikož není konečným rozhodnutím ve věci (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007-111, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219, ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010-69). Neexistuje-li pravomocné meritorní rozhodnutí, soudní ochrana proti rozhodnutí je předčasná.

[24] Na uvedené zásadě nic nemění skutečnost, že rozhodnutím žalovaného o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně nedošlo k plnému vyhovění stěžovateli. Přípustnost žaloby soudní řád správní nestaví na kritériu plného vyhovění či nevyhovění, nýbrž na jiných charakteristikách, zejména na možnosti zkrácení žalobce na jeho právech právě napadeným rozhodnutím.

[25] Výjimky z uvedené zásady, že předmětem přezkumu ve správním soudnictví jsou výhradně pravomocná rozhodnutí, jimiž se konečným způsobem zasahuje do hmotněprávní sféry adresátů rozhodnutí, jsou sice dle judikatury možné, již krajský soud však vysvětlil, že o žádný ze specifických výjimečných případů judikaturou uznaných nejde, přičemž Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje.

[26] Ani paušální námitkou nicotnosti správního rozhodnutí nelze uvedenou zásadu obcházet. Přípustnost takové procesní strategie nevyplývá ani z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65, na nějž stěžovatel odkazuje. Závěry rozšířeného senátu byly formulovány ve vztahu k případu se zcela odlišnou procesní situací, nadto je třeba je vnímat v kontextu právní úpravy prohlašování nicotnosti ve správním řádu účinné do 30. 6. 2017.

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby neshledal nezákonným, neboť krajský soud za daných okolností žalobu podanou stěžovatelem věcně projednat nemohl.

[28] Pro přerušení řízení Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, neshledal důvod. V nyní vedeném řízení není otázka odstranění stavby projednávána věcně a rozhodnutí správních orgánů, jimiž bylo odstranění stavby nařízeno, v tomto řízení vůbec nejsou předmětem přezkumu, neboť kasační stížností bylo napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby ve věci odstranění stavby. Výsledek řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2021, č. j. 51 A 4/2020-22, nemohl mít vliv na závěr krajského soudu o nepřipustnosti žaloby, a nemůže mít tedy vliv ani na výsledek přezkumu zákonnosti takového závěru.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. prosince 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu