



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **R. K.**, zastoupený JUDr. Ladislavem Salvetem, advokátem se sídlem Přímětická 1185, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 2. 8. 2017, čj. 14033/2017-31-4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2021, čj. 51 A 103/2020-71,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2021, čj. 51 A 103/2020-71, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 20. 10. 2015 podala Ing. S. L. (dále „stavebník“) žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu „Přístavba rodinného domu č. p. 142 v Sazené“ na pozemku st. p. X, parc. č. XA v katastrálním území S. V rámci společného územního a stavebního řízení uplatnil žalobce jakožto vlastník sousedních pozemků parc. č. XB, XC, XD a XE k projednávanému stavebnímu záměru námitky, mj. namítal, že nebyla vyřešena otázka příjezdu na pozemek stavebníka, který dosud za tímto účelem užíval bez náhrady pozemek žalobce.

[2] Městský úřad Velvary, odbor výstavby a životního prostředí (dále „stavební úřad“), vydal dne 11. 12. 2015 společné rozhodnutí čj. 3870/15/VÝST (dále „prvostupňové rozhodnutí“), jímž stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby. Stavební úřad ve svém rozhodnutí zamítl námitku žalobce jako neopodstatněnou a uvedl, že na žalobcových

pozemcích se nachází zpevněná cesta, která již po desetiletí slouží jako veřejně přístupná účelová komunikace. Tato komunikace je jedinou přístupovou cestou k domu stavebníka a zhotovení přístavby nebude mít na dosavadní způsob užívání komunikace žádný vliv.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání ke Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále „krajský úřad“). V rozhodnutí ze dne 6. 6. 2016, čj. 084528/2016/KUSK (dále „rozhodnutí krajského úřadu“), krajský úřad dospěl k závěru, že se stavební úřad měl podrobněji zabývat otázkou přístupu na pozemky stavebníka, a proto zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

[4] Stavebník a stavební úřad podali žalovanému podnět k přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu. Žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu vydal dne 14. 2. 2017 rozhodnutí čj. MMR-52391/2016-83/3511 (dále „rozhodnutí žalovaného“), jímž rozhodnutí krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Žalovaný shledal zásadní pochybení v právním názoru krajského úřadu, že se stavební úřad měl podrobněji zabývat přístupem ke stavbě. Žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že obsahem žádosti stavebníka nebyla změna přístupu ke stavbě rodinného domu, nemohl stavební úřad přístup ke stavbě znovu přezkoumávat. Dále se žalovaný zabýval právní povahou předmětné komunikace, přičemž dospěl k závěru, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, jenž ministryně pro místní rozvoj v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále „rozhodnutí ministryně“) zamítla a rozhodnutí žalovaného potvrdila.

[6] Rozhodnutí ministryně napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Praze, který žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí ministryně i předcházející rozhodnutí žalovaného, jehož vady by ministryně v rozkladovém řízení nemohla sama nijak zhojit, zrušil, aniž však vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že stavební úřad byl při posuzování žádosti stavebníka o společné rozhodnutí povinen podle § 111 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 94a odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále „stavební zákon“), ověřit, zda je ke stavbě zajištěn příjezd, a to jak z hlediska faktického, tak i z hlediska právního. Žalovaný i ministryně zaujali ve svých rozhodnutích opačný závěr, na jehož základě zrušili rozhodnutí krajského úřadu. Tento jejich závěr však podle krajského soudu nemůže obstát. Dále považoval krajský soud odůvodnění ministryně i žalovaného za vnitřně rozporná, pokud podle jejich (chybného) právního názoru neměl stavební úřad zajištění příjezdu ke stavbě ověřovat, a poté se touto otázkou sami zabývali ve zkráceném přezkumném řízení. Nadto jim krajský soud vytkl, že při formulaci svých závěrů vycházeli z podkladů, které stavební úřad vůbec nezohlednil, aniž účastníkům řízení poskytl dostatečný prostor pro vyjádření, čímž překročili meze zkráceného přezkumného řízení.

[7] Krajský soud se ve svém rozsudku uvedl, že se nevyslovil k otázce, zda se stavební úřad skutečně dostatečně nezabýval okolnostmi přístupu ke stavbě, ani k tomu, zda komunikace na pozemcích žalobce představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či nikoliv, protože tím by vystoupil z mezí soudního přezkumu.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[9] Podle stěžovatele krajský soud ve svém rozhodnutí postupoval zcela formalisticky, v důsledku čehož mylně vycházel z úvahy, že stavební úřad neřešil, zda ke stavbě existuje odpovídající příjezd. Namítl, že stavební úřad ve svém rozhodnutí posoudil přístup k posuzované stavbě, neboť vypořádal námitku žalobce, přičemž měl při svém posouzení jednoznačně prokázáno, že přístup ke stavbě je zajištěn přílehlou komunikací vymezenou územním rozhodnutím ze dne 9. 4. 2004 a následně povolenou příslušným silničním stavebním úřadem. Byť to stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí výslovně neuvedl, byl těmito správními rozhodnutími podle § 73 odst. 2 správního řádu vázán. Podle stěžovatele je v daném případě rodinný dům již připojen ke komunikaci a dochází pouze k jeho přístavbě, bez vlivu na stávající dopravní řešení stavby. Závěr o existenci stávajícího příjezdu ke stavbě, který zůstává neměnný, je naplněním povinnosti stavebního úřadu ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě ve smyslu § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Na základě právní úpravy a jejího výkladu stěžovatel dospěl k závěru, že v daném případě jsou splněny všechny čtyři zákonem a judikaturou stanovené znaky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace.

[10] Podle stěžovatele je chybný rovněž právní názor krajského soudu v bodě 38 rozsudku, podle něhož rozhodnutí stěžovatele bylo prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení, a proto po zrušení rozhodnutí ministryně i stěžovatele již neexistuje (přezkumné) řízení, v němž by mělo být pokračováno. Proto spolu se zrušením uvedených rozhodnutí soud nevyslovil, že se věc vrací stěžovateli k dalšímu řízení. Podle stěžovatele nelze zrušit rozhodnutí správního orgánu zpětně, ale až od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.), zrušené rozhodnutí totiž nepozbývá právních účinků *ex tunc*, nýbrž až *ex nunc*. Nemohlo tedy dojít k zastavení přezkumného řízení v důsledku zrušení těchto rozhodnutí a přezkumné řízení opět běží na úrovni prvního stupně a je v něm třeba rozhodnout, byť by šlo o jeho zastavení. Názor krajského soudu nemá oporu v zákoně.

[11] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s argumentací krajského soudu. Doplnil, že stěžovatel dostatečně neidentifikoval zmiňovaná správní rozhodnutí ani nepřiblížil jejich obsah. Odmítl rovněž argumentaci konkludentním souhlasem, neboť o užívání komunikace veřejností neměl žádné povědomí. Podle žalobce by kasační stížnost mohla být nepřipustná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., příp. podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podstatou první kasační námítky je tvrzení, že krajský soud mylně vycházel z úvahy, že stavební úřad neřešil existenci odpovídajícího příjezdu ke stavbě. Námitka je nepřipustná.

[14] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Důvody pro podání kasační stížnosti soudní řád správní taxativně vymezuje v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Aby byla kasační námitka způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat rozhodnutí krajského soudu, proti němuž míří. Stěžovatel je povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky NSS z 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo z 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 140 a judikaturu tam citovanou). Pokud tak neučiní je kasační námitka nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jen jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS z 30. 11. 2022, čj. 8 Afs 7/2021-37, bod 27).

[15] Krajský soud postavil napadený rozsudek na závěru, že stavební úřad měl při posouzení žádosti stavebníka o společné rozhodnutí povinnost ověřit, zda je ke stavbě zajištěn příjezd. Tím krajský soud reagoval na právní názor ministryně a stěžovatele, že otázkou ověření zajištění příjezdu se nebylo třeba v dané věci vůbec zabývat. Dále krajský soud v bodě 39 svého rozsudku zdůraznil, že tímto rozsudkem nehodnotil jiné závěry krajského úřadu a nevyslovil se tedy k otázce, zda se stavební úřad skutečně dostatečně nezabýval okolnostmi přístupu ke stavbě, ani k tomu, zda komunikace na pozemcích žalobce představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Je tak zřejmé, že krajský soud nevyslovil, že tuto otázku stavební úřad dostatečně neřešil, pouze uvedl, že je nesprávný právní názor stěžovatele, že stavební úřad přístup ke stavbě vůbec řešit nemusel. Kasační námitka se proto zcela míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozsudku krajského soudu a je tak nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval přípustností druhé kasační námítky, již stěžovatel brojí proti nezákonnosti rušícího výroku I. rozsudku krajského soudu. Stěžovatel se domáhá zrušení tohoto výroku, neboť krajský soud spolu se zrušením obou správních rozhodnutí současně nevyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení stěžovateli, jak stanoví § 78 odst. 4 s. ř. s. V důsledku toho již stěžovatel (zde jako správní orgán prvního stupně) nemůže dále pokračovat v přezkumném řízení a znovu rozhodnout, byť by měl řízení „pouze“ zastavit.

[17] Stěžovatel se uvedenou námitkou domáhá skutečné změny výroku, tj. jiného výroku rozhodnutí krajského soudu, a nebrojí tak pouze proti důvodům rozhodnutí, což je nepřipustné (§ 104 odst. 2 s. ř. s., usnesení rozšířeného senátu NSS z 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, a rozsudek NSS z 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65, body 9 a 13). Přítomny nejsou ani jiné zákonné důvody nepřipustnosti této kasační námítky ve smyslu § 104 s. ř. s.

[18] Námitka je důvodná.

[19] Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. *zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.* Vrácení věci žalovanému (zde stěžovateli) je obligatorním výrokem rozsudku soudu, který ruší správní rozhodnutí. Není rozhodné, že správní orgán nebude moci ve věci nijak rozhodovat, resp. bude povinen řízení zastavit, či dokonce věc vyřídit jinak, neformálně. Soud tu ponechává v duchu subsidiarity soudního přezkumu

pokračování

rozhodnutí o nutném procesním postupu na žalovaném správním orgánu (KÜHN, Z. in KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., ISBN 978-80-7598-479-1, s. 654, bod 31).

[20] Závěr krajského soudu vyjádřený v bodě 38 napadeného rozsudku, že se věc nevrací stěžovateli k dalšímu řízení, je tak v přímém rozporu s příkazem stanoveným v § 78 odst. 4 s. ř. s. Tento závěr je současně založen na chybné výchozí právní úvaze, že jelikož rozhodnutí stěžovatele bylo prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení, po jeho zrušení (spolu s rozhodnutím ministryně) již neexistuje (přezkumné) řízení, v němž by mělo být pokračováno. Úvaha krajského soudu odporuje závěrům založeným judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle nichž je zkrácené přezkumné řízení zahájeno právě rozhodnutím vydaným podle § 97 správního řádu, jež je současně podle § 98 téhož zákona prvním úkonem v řízení. Povinnost správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí trvá i v případě, že je následně zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (zde stěžovatele), které bylo prvním úkonem v řízení, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Účinek spočívající v zahájení řízení v takovém případě trvá i přes zrušení takového rozhodnutí a řízení musí být formálně ukončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem (rozsudek NSS čj. 4 Aps 7/2013-25, body 14 a 18, či rozsudek z 16. 11. 2022, čj. 6 As 162/2021-46, bod 40). Není tedy pravda, že po zrušení i prvostupňového přezkumného rozhodnutí stěžovatele již neexistuje žádné přezkumné řízení. Právě naopak, přezkumné řízení stále existuje, neboť bylo formálně zahájeno a pouze v důsledku nezákonného výroku I. rozsudku krajského soudu nemohlo být zákonem předvídaným způsobem ukončeno.

[21] Ostatně i Krajský soud v Praze v obdobné věci rozsudkem z 30. 8. 2021, čj. 44 A 9/2021-31, zrušil napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vydané ve zkráceném přezkumném řízení a současně věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Dokonce tak postupoval v situaci, kdy s ohledem na marné uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí spočívalo další řízení toliko v jeho zastavení (viz bod 28 rozsudku čj. 44 A 9/2021-31). Shodně postupovali i další krajské soudy (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích z 6. 10. 2020, čj. 50 A 70/2019-102, rozsudek Krajského soudu v Brně z 30. 9. 2021, čj. 30 Af 16/2020-178, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z 21. 6. 2017, čj. 15 A 44/2015-78, a rozsudek Městského soudu v Praze z 11. 3. 2019, čj. 10 A 169/2015-111).

[22] Zároveň se v nyní projednávané věci nejedná o natolik specifickou situaci po oživení prvního z více správních rozhodnutí vydaných v téže věci, v níž byla judikaturně dovozena možnost odklonu od jinak nepominutelné kasační zásady vyjádřené v § 78 odst. 4 s. ř. s. (srov. rozsudky NSS z 9. 6. 2016, čj. 2 Azs 307/2015-41, bod 23, a z 30. 8. 2018, čj. 1 Azs 169/2018-32, bod 39).

[23] Rozsudek krajského soudu je proto ve výroku I., jímž zrušil obě rozhodnutí správních orgánů, aniž současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, nezákonný.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tak v případě, že znovu rozhodne o zrušení obou správních rozhodnutí, současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vysloví, že věc se vrací k dalšímu řízení stěžovateli jako žalovanému správnímu orgánu (rozsudek NSS z 25. 7. 2007, čj. 1 As 1/2007-104). Vzhledem k nepřipustnosti první kasační námitky mířící do věci samé a současně neexistenci důvodů, k nimž by musel soud přihlídnout z úřední povinnosti, nebylo na místě, aby Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., tj. spolu se zrušením rozsudku krajského soudu opětovně zrušil též obě správní rozhodnutí vydaná ve zkráceném přezkumném řízení.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. února 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu