

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **KOVOP, spol. s r.o.**, IČO: 25553925
sídlem Kněžpole 110, Kněžpole
zastoupený advokátkou JUDr. Helenou Jurka, LL.M.
sídlem U Prašné brány 1079/3, Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2024, č. j. KUZZL 9721/2024,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Obecní úřad Bílovice (dále jen „stavební úřad“) vydal rozhodnutí ze dne 6. 10. 2020, sp. zn. 373/2020/KE (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým na žádost žalobkyně povolil změnu stavby „výrobní hala Kovop spol s r.o. v areálu fi Kovop Kněžpole čp. 110“ před dokončením podle § 118 odst. 3 ve spojení s § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 47/2020 Sb. (dále jen stavební zákon“). Předmětem změny byla výstavba nového vjezdu, výjezdu a dopravní logistiky areálu přes tzv. severní bránu do výrobního areálu stavebníka.
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali odvolání vlastníci dvou nemovitostí nacházejících se v blízkosti výrobního areálu (dále jen „odvolatelé“), přičemž tvrdili, že byli jako účastníci opomenuti. Žalovaný podané odvolání rozhodnutím ze dne 5. 10. 2021, č. j. KUZZL 68246/2021, zamítl jako nepřipustné podle § 92 zákona č. 500/2005 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť dospěl k závěru, že odvolatelé nebyli účastníky řízení před stavebním úřadem (nemohli být změnou stavby dotčeni na právech).
3. Rozsudkem ze dne 30. 10. 2023, č. j. 30 A 145/2021-47, soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2021 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dospěl totiž k opačnému závěru, tedy že odvolatelé mohli být prvostupňovým rozhodnutím zkráceni na svých právech. Soud proto uložil žalovanému, aby v dalším řízení jednal s odvolateli jako s účastníky řízení o povolení změny stavby před dokončením, umožnil jim uplatnit jejich procesní práva a aby meritorně přezkoumal prvostupňové rozhodnutí a řádně se vypořádal se všemi uplatněnými odvolacími námitkami.

4. Žalovaný následně vydal v záhlaví označené rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
5. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 20. 2. 2024 domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.
6. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby.
7. V projednávané věci došlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí napadeným rozhodnutím vydaným v odvolacím řízení. Stavební úřad v důsledku toho bude znovu rozhodovat o podané žádosti v opakovaném stavebním řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona (viz § 330 odst. 1 a § 334a odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. Nejde tedy o definitivní rozhodnutí ve věci samé.
8. Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal.*
9. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. *jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu které nejsou rozhodnutími* (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.).
10. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. *je žaloba nepřijatelná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*
11. Otázkou přípustnosti žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí správního orgánu se zabývala opakovaně judikatura správních soudů. V obecné rovině až na úzce vymezené výjimky platí, že rozhodnutí, kterým správní orgán II. stupně zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž je vyloučeno ze soudního přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219).
12. Situací, 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). V této věci o takový případ zjevně nejde.
13. Další výjimku vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS. Vyslovil, že „*rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu [zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), účinný do 31. 12. 2005 – pozn. soudu], jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení*“. Tento závěr lze vztáhnout i na rozhodnutí, kterým nadřízený orgán změní či zruší pravomocné rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, čj. 4 As 72/2013-42). Ani o takový případ se však v projednávané věci nejedná, neboť ke zrušení prvostupňového rozhodnutí došlo v odvolacím, nikoliv přezkumném řízení.

14. Soud si je vědom rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007-44, v němž Nejvyšší správní soud připustil žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, které bylo vydáno téměř tři roky po vydání prvostupňového rozhodnutí na základě odvolání opomenutého účastníka řízení. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku argumentoval tím, že „[r]ozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, dle názoru Nejvyššího správního soudu za určitých okolností může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. Takovou situaci předvídá poslední část ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., dle něhož je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. V projednávané věci bylo napadeným rozhodnutím zrušeno kolaudační rozhodnutí, na jehož základě stěžovatel užíval stavbu, a to s odstupem několika let, během kterých bylo na kolaudační rozhodnutí nahlíženo jako na pravomocné. Za těchto skutkových i právních okolností, kdy byl odstraněn právní titul k užívání stavby ve vlastnictví stěžovatele, tedy nelze tvrdit, že nebylo zasazeno do jeho veřejného subjektivního práva. Dle Nejvyššího správního soudu mu v souladu s § 68 písm. a), větou poslední, s. ř. s. nelze též přičítat k tíži nevyčerpání všech řádných opravných prostředků daných mu zvláštním zákonem. Zrušení prvostupňového rozhodnutí správního orgánu k opravnému prostředku jiného je nutno ve smyslu citovaného ustanovení posoudit jako změnu tohoto rozhodnutí. Shodně se vyjádřil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 19. 11. 1992, č. j. 6 A 59/92 – 22: „Svých práv se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo ve správním řízení proti rozhodnutí správního orgánu první instance odvolání nepodal, s výjimkou případů, kdy v odvolacím správním řízení k odvolání jiného účastníka došlo ke změně nebo zrušení prvoinstančního rozhodnutí správního orgánu na újmu práv žalobcových“. Ochranu ve správním soudnictví v uvedených případech nelze odeprít i z toho důvodu, že po zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem nemusí nutně vždy následovat vydání nového rozhodnutí (např. z důvodu prekluze), proti kterému by se dotýčný mohl bránit opravnými prostředky.
15. Soud v této souvislosti poznamenává, že k opačnému závěru za obdobných skutkových okolností dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007-111, v němž konstatoval, „že ani argumentační východiska rozsudku rozšířeného senátu [čj. 4 As 31/2006-73], jenž se týkal rozhodnutí správních orgánů vydaných podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, nelze vztáhnout na rozhodnutí, kterým správní orgán druhého stupně zruší k odvolání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátí k novému projednání, a to ani v případě, kdy bylo rušené prvostupňové rozhodnutí dle názoru jeho adresátů po dobu několika let pravomocné. Ať už totiž pravomocné po tuto dobu skutečně bylo či nikoli, a ať už byl tento nesoulad mezi názorem správního orgánu a adresátů rozhodnutí zapříčiněn pochybením správních orgánů či nikoli, mají tito adresáti, zde stěžovatelé, v každé situaci procesní nástroj, jímž se mohou účinně bránit zpochybnění práv, jež v tomto mezidobí v dobré víře nabyli. Není proto třeba se odchýlit od názoru, že takové rozhodnutí orgánu druhého stupně není rozhodnutím, jímž by byla ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přímo zakládána, rušena, měněna nebo závazně určována jejich práva, neboť takovým rozhodnutím bude až konečné rozhodnutí ve věci, jež bude nutně v takto otevřeném řízení následovat.“
16. Rozsudek č. j. 9 As 49/2007-44 v navazující judikatuře nenalezl odezvu a zůstal ojedinělý. Pokud je zmiňován, Nejvyšší správní soud se od jeho závěru skutkově odlišil (srov. např.

rozsudky ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015-24, 25. 5. 2022, čj. 7 As 327/2021-22, nebo ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020-45).

17. K významu závěrů rozsudku č. j. 9 As 49/2007-44 se konečně vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 9. 2019, čj. 6 As 134/2019-38, takto: „*Nejvyšší správní soud si je vědom svého rozsudku ze dne 8. listopadu 2007 č. j. 9 As 49/2007 - 44, v němž připustil žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, které bylo vydáno téměř tři roky po vydání prvostupňového rozhodnutí na základě odvolání opomenutého účastníka řízení. V rozsudku ze dne 21. března 2016 č. j. 2 As 305/2015 - 24 však Nejvyšší správní soud dovodil, že výjimečné připuštění žaloby v rozsudku č. j. 9 As 49/2007 - 44 bylo odůvodněno především časovým odstupem mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí (které tehdejší žalobce po několik let považoval za pravomocné) a rozhodnutím odvolacího orgánu, a s odkazem na dosavadní judikaturu žalobu proti rozhodnutí vydanému podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu na základě odvolání, které bylo dle názoru žalobce podáno neoprávněnou osobou, označil za nepřipustnou. Z tohoto hlediska nejsou závěry vyslovené v rozsudku č. j. 9 As 49/2007 - 44 na nyní projednávané věc aplikovatelné, neboť žalovaný rozhodl půl roku po vydání rozhodnutí stavebního úřadu v nesporně a včas zahájeném odvolacím řízení a stěžovatelka po celou dobu o běžícím odvolacím řízení věděla (ostatně vyjadřovala se k podanému odvolání). V rozsudku č. j. 2 As 305/2015 - 24 navíc Nejvyšší správní soud upozornil, že rozsudek č. j. 9 As 49/2007 - 44 zůstal v rozhodovací praxi soudu ojedinělý. Vzhledem k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2019 č. j. 10 As 2/2018 - 24, které připouští překonání právního názoru vyjádřeného v ojedinělém rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pozdější početnější judikaturou, tak lze uzavřít, že judikatura vylučující ze soudního přezkumu rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu je ustálená a jednotná (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016 č. j. 1 As 225/2016 - 88).*“
18. Shora uvedený výklad tedy lze shrnout tak, že Nejvyšší správní soud sice připustil v ojedinělém případě v rozsudku č. j. 9 As 49/2007-44, že za obdobných skutkových okolností jako v nyní projednávané věci, by žaloba mohla být přípustná. Nicméně jeho závěry nebyly v navazující judikatuře následovány, přičemž podle převažující a jednotné judikatury není žaloba proti zrušujícímu rozhodnutí vydanému v odvolacím řízení přípustná.
19. S ohledem na výše uvedené soud žalobu odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s.
20. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 5. března 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu