



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **J. H.**, zastoupeného Mgr. Markem Davidem, advokátem se sídlem Zlín, Lešetín IV/777, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2023, č. j. 31 A 75/2023 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **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 :

[1] Žalobce podal u Městského úřadu Pohořelice (dále jen „stavební úřad“) žádost o vydání rozhodnutí o dělení pozemku parc. č. XA v k.ú. P. na 15 samostatných pozemků. Stavební úřad žádost opakovaně zamítl, přičemž žalovaný tato rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dne 7. 8. 2019 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. MUPO-5647/2016/SU/PR, jímž žádost zamítl z důvodu nesplnění podmínky dopravního napojení všech nových pozemků na veřejnou komunikaci dle § 2 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území; neztotožnil

se tak s argumentací žalobce, že napojení je zajištěno veřejnou účelovou komunikací. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 11. 2019, č. j. JMK 163917/2019 potvrdil a proti němu směřující odvolání žalobce zamítl. Rozhodnutí bylo posléze zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2021, č. j. 31 A 23/2020 - 100, v němž krajský soud zdůraznil, že cesta se stává účelovou komunikací *ex lege* kumulativním naplněním čtyř podmínek. Existenci účelové komunikace proto mohl posoudit v rámci řízení o dělení pozemků i sám stavební úřad.

[2] Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 16. 9. 2021, č. j. JMK 135578/2021, rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 8. 2019 zrušil a vrátil mu k dalšímu řízení. V odůvodnění zdůraznil, že v průběhu soudního řízení obdržel od Městského úřadu Pohořelice, jako silničního správního úřadu, osvědčení o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XA. Existence účelové komunikace je tak sporná, a bylo proto nezbytné, aby ve věci její (ne)existence rozhodl silniční správní úřad ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Stavební úřad se nicméně v dalším řízení tímto pokynem neřídil, sám posoudil naplnění jednotlivých znaků účelové komunikace a dospěl k závěru, že tato existuje. Vydal proto dne 9. 12. 2022 územní rozhodnutí č. j. MUPO-56348/2022/SU/SOP (dále jen „územní rozhodnutí“), jímž žádosti žalobce vyhověl a předmětný pozemek rozdělil. K odvolání obce Pasohlávky žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 6. 2023, č. j. JMK 872966/2023 (dále jen „žalované rozhodnutí“), územní rozhodnutí stavebního úřadu zrušil podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň stavebnímu úřadu vytkl, že nepostupoval dle jeho pokynu a žalobce vyzval dle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu k podání žádosti o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu.

[3] Žalované rozhodnutí posléze napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeném usnesením odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) tohoto zákona. Krajský soud konstatoval, že ze soudního přezkumu jsou *en bloc* vyloučena rozhodnutí (odvolacích) orgánů vydaná dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jelikož nezasahují do hmotněprávní sféry svých adresátů a nejsou konečnými rozhodnutími ve věci. Judikatura sice v minulosti identifikovala několik úzce vymezených případů, v nichž připustila přezkum rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, avšak projednávaná věc ani na jednu z výjimek specifikovaných v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015-24 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), nedopadá. Důvodem pro připuštění žaloby k věcnému projednání nemůže být samotná délka správního řízení ani skutečnost, že ve věci již dříve rozhodoval správní soud. Rovněž nepostačuje tvrzení, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem krajského soudu. Podle krajského soudu se v posuzované věci nejednalo ani o tzv. „procesní ping-pong“, neboť do roku 2019 byla rozhodnutí stavebního úřadu rušena z důvodu nepřezkoumatelnosti, nikoli sporné existence dopravního připojení. Krajský soud uzavřel, že pokud by v současné chvíli přistoupil k přezkumu žalovaného rozhodnutí, zasáhl by předčasně do případu, jehož věc plně náleží moci výkonné.

[4] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

pokračování

[5] Stěžovatel namítá, že krajský soud odmítnutím žaloby v podstatě aproboval postup žalovaného, který se neřídil závazným právním názorem vyjádřeným v předchozím rozsudku krajského soudu č. j. 31 A 23/2020 - 100, v němž se krajský soud naplněním znaků veřejně přístupné účelové komunikace zabýval a konstatoval, že její existence je v daném případě dána. Žalovaný tak požadoval, aby bylo iniciováno vydání rozhodnutí, o němž krajský soud dříve uvedl, že není třeba. Naproti tomu, stavební úřad závazný právní názor krajského soudu respektoval, existenci veřejně přístupné účelové komunikace sám posoudil, a dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud, tedy, že její existence je dána. Stěžovatel dále zdůraznil, že řízení o jednoduchém záměru rozdělení pozemku trvá již více než sedm let. Není rovněž pravdivý závěr krajského soudu, že aktuální rozhodnutí žalovaného je *fakticky první, které stěžovatel považuje za negativní*, jelikož stěžovatel podal již v roce 2019 proti negativnímu rozhodnutí žalovaného správní žalobu.

[6] Pokud jde o osvědčení vydané silničním správním úřadem, ani to nemůže dle názoru stěžovatele zvrátit již dříve vyslovený závazný právní názor krajského soudu. Podle stěžovatele se jeví jako nelogické, aby se již vyřešenou otázkou, jež byla zodpovězena krajským soudem, opětovně zabývaly správní orgány. Stěžovatel má navíc za to, že osvědčení je nicotné, neboť o jeho vydání nežádal a krajský soud na danou otázku již odpověděl. Krajský soud se tak v posuzovaném případě dopustil přepjatého formalismu, jelikož žalobu věcně neposoudil a odmítl ji jako nepřipustnou.

[7] Stěžovatel se tak točí v bludném kruhu, a proto žádá kasační soud, aby v jeho prospěch aplikoval výjimku z obecné nepřipustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, a zamezil tak libovůli žalovaného, popřípadě, aby vymezil další výjimku z obecné nepřipustnosti žaloby, a to v případech, kdy žalovaný zjevně nerespektuje závazný právní názor předcházejícího (zrušujícího) rozsudku krajského soudu.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Úlohou kasačního soudu je tak výlučně zodpovědět otázku, zda krajský soud postupoval správně, odmítl-li žalobu stěžovatele bez jejího věcného projednání. Ostatně stěžovatel si je toho vědom, neboť ve své kasační stížnosti uplatnil právě tento kasační důvod.

[12] Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcnou podstatou sporu. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení je toliko otázka, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu stěžovatele odmítl. Z uvedeného důvodu se

kašační soud nebude vyjadřovat k námitkám týkajícím se existence veřejně přístupné účelové komunikace ani k postupu správních orgánů. Nejvyšší správní soud podotýká, že se obdobným případem již zabýval v rozsudku ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 28/2021 - 38, a proto na něj v podrobnostech odkazuje.

[13] Správní soudy s ohledem na princip subsidiarity správního soudnictví přezkoumávají až konečné správní rozhodnutí, jímž je věc před správními orgány pravomocně skončena, tedy až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby (§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.) je nutno vnímat jako výraz (již krajským soudem zmiňované) zásady subsidiarity soudní ochrany ve správním soudnictví a minimalizace zásahů soudů do činnosti veřejné správy. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivce, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publ. Pod č. 672/2005 Sb. NSS). V nyní posuzovaném případě žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a vrátil věc mu k novému projednání.

[14] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání výslovně vyloučeny ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu vydané podle § 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, který rozhodnutí vydal, v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. právě z toho důvodu, že dosud nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresátů, neboť není konečným rozhodnutím ve věci [srov. například rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 70/2018 - 52, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 - 49).

[15] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu z tohoto závěru připouštěla pouze úzce vymezené výjimky ve specifických případech. První z nich zohlednil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007 - 44, kde připustil, že i rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání, může za určitých okolností zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. Nejvyšší správní soud však v navazující judikatuře dospěl k závěru, že se v uvedeném případě jednalo o zcela specifickou situaci, kdy v důsledku časové prodlevy v délce několika let mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jeho zrušením k odvolání opomenutého účastníka řízení došlo k zásadnímu zásahu do veřejných subjektivních práv vykonávaných na základě domnělé právní moci prvostupňového rozhodnutí, byť nesprávně vyznačené v důsledku opomenutí účastníka řízení (viz rozsudky ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019 - 38, či ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020 - 45). Tato situace ovšem v posuzovaném případě nenastala. Jak správně konstatoval také krajský soud v odst. 10 odůvodnění napadeného rozsudku, stěžovateli nebyla doposud pravomocně přiznána žádná práva a v současné době není možno ani předvídat, jak se k rozhodnutí žalovaného postaví stavební úřad. Tuto výjimku tudíž nelze vztáhnout na posuzovaný případ.

pokračování

[16] Druhá výjimka ze zmiňovaného pravidla byla judikována ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to v případě neúspěšných žadatelů o informace dle tohoto zákona, kteří čelili tzv. „procesnímu ping-pongu“ mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem. K této problematice se vyslovil také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35, publ. pod č. 3834/2019 Sb. NSS, v němž konstatoval, že žadatel může ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout. Přitom navíc dal ve své argumentaci jasně najevo, že tato výjimka ze zásady subsidiarity soudního ochrany je dána zvláštní povahou řízení, respektive postupu ve věci žádosti o poskytnutí informace, jakož i atypickou pravomocí správního soudu nařídít povinnému subjektu poskytnutí informace.

[17] Vztaženo na nyní posuzovanou věc je možné konstatovat, že v tomto případě se nejedná o zvláštní případ žádosti o poskytnutí informace a ani postup žalovaného ani stavebního úřadu v posuzované věci rozhodně nedospěl do stádia, kdy by bylo možné říci, že věc jednoznačně nesměřuje již k vydání konečného pravomocného rozhodnutí. Není tedy třeba, aby správní soudy poskytly stěžovateli ochranu proti případným obstrukcím nebo libovůli v postupu správních orgánů již před skončením správního řízení. Na tom nic nemění ani domněnky stěžovatele, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem krajského soudu, či že bude nucen řízení v podstatě opakovat znovu a vyžádat si vydání rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu.

[18] Rovněž ani počet zrušených rozhodnutí ve věci není určující; vždy je nutné také posoudit důvody, které k jednotlivým zrušením vedly (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 As 65/2019 - 36). I tímto aspektem věci se krajský soud zabýval, neboť konstatoval, že v posuzovaném případě se jedná o „*první rozhodnutí žalovaného, které je zrušující a které žalobce vnímá jako negativní*“. Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že se jedná již o druhé rozhodnutí žalovaného, které napadl žalobou (viz již několikrát zmíněný rozsudek č. j. 31 A 23/2020 - 100). Je však nutné dodat, že právě v průběhu předcházejícího soudního řízení bylo příslušným silničním správním úřadem vydáno osvědčení o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, kterým krajský soud v době vynesení rozsudku nedisponoval. Je proto zcela logický postup žalovaného, který pro rozpor v posouzení otázky (ne)existence dopravního napojení, územní rozhodnutí zrušil a stěžovatele vyzval dle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu k podání žádosti dle § 142 odst. 1 správního řádu. Tuto otázku je nutno postavit na jisto, aby bylo možno rozhodnout o žádosti stěžovatele o dělení pozemku.

[19] Ze všech uvedených důvodů lze konstatovat, že krajský soud v posuzované věci nepochybil, jestliže žalobu stěžovatele odmítl. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvod pro rozšíření výjimek přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí vydaných podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť by tímto postupem bez existence mimořádných okolností věci nepřípustně zasáhl do pravomoci správních orgánů, které budou ve věci žádosti stěžovatele znovu rozhodovat.

[20] Kasační stížnost tak není důvodná a Nejvyšší správní soud jí proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[21] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného - v jeho případě nebylo zjištěno, že by mu v souvislosti s daným řízením vznikly náklady převyšující jeho běžné administrativní výdaje spojené s jeho procesním postavením. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 22. srpna 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu