

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudkyně Věry Pazderové a soudce Jana Peroutky ve věci

žalobkyně: **Intergate, s. r. o.**, IČO: 457 86 020
sídlem Přecechtělova 11, Praha 5
zastoupena advokátkou JUDr. Martinou Milotovou
sídlem Partyzánská 23, Praha 7

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti
osob zúčastněných na řízení: 1) CETIN, a. s., IČO: 040 84 063
sídlem Českomoravská 19, Praha 9
2) Mgr. A. F.
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Macháčkem
sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č. j. 021068/2024/KUSK, a ze dne 16. 5. 2024, č. j. 030048/2024/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**
- IV. Žalobkyni se do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 6 000 Kč**

Odůvodnění:

1. Městský úřad Slaný (jako vodoprávní úřad) rozhodnutím ze dne 30. 3. 2023, č. j. MUSLANY/21838/2023/OŽP, vydal žalobkyni stavební povolení pro stavbu vodního díla *Výstavba rodinných domů X – X – 2. etapa – vodovod a splašková kanalizace* na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území X (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto usnesení). Proti tomuto rozhodnutí se odvolali vlastníci některých nemovitostí nacházejících se v blízkosti povolené stavby.
2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 5. 2024, č. j. 021068/2024/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí 1“), zrušil stavební povolení podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a věc vrátil vodoprávnímu úřadu k dalšímu řízení. Důvodem bylo, že vodoprávní úřad nesprávně stanovil okruh účastníků řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

3. Rozhodnutím ze dne 30. 1. 2024, č. j. MUSLANY/10255/2024/OŽP, vodoprávní úřad výrokem I nařídil žalobkyni s okamžitou platností zastavit stavební práce na stavbě *Výstavba rodinných domů X – X – 2. etapa – vodovod a splašková kanalizace* na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD a XE do doby zjednání nápravy. Výrokem II žalobkyni nařídil, aby zjedнала nápravu tím, že do 3 měsíců ode dne doručení rozhodnutí opatří aktuální hydrogeologický posudek zpracovaný osobou s odbornou způsobilostí a předloží jej vodoprávnímu úřadu, v návaznosti na doporučení v něm uvedená provede opatření proti zaplavování stavby a pokud si to vyžádá změnu projektové dokumentace, projedná ji v řízení o změně stavby před dokončením. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala.
4. Rozhodnutím ze dne 16. 5. 2024, č. j. 030048/2024/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí 2“), žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil rozhodnutí, jímž vodoprávní úřad s okamžitou platností nařídil zastavit stavební práce, a řízení zastavil. Důvodem bylo, že s ohledem na zrušení stavebního povolení stavba probíhat nemůže, a proto není zastavení stavebních prací relevantní.
5. Proti napadenému rozhodnutí 1 i 2 brojí žalobkyně žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), a domáhá se, aby je soud zrušil.
6. Soud v první řadě posuzoval, zda je žaloba přípustná.

Žaloba proti napadenému rozhodnutí 1 je nepřipustná

7. V projednávané věci napadla žalobkyně dvě související rozhodnutí žalovaného. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby proti napadenému rozhodnutí 1. Napadeným rozhodnutím 1 žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí (stavební povolení) a věc vrátil vodoprávnímu úřadu k dalšímu řízení. V důsledku toho bude vodoprávní úřad znovu rozhodovat o podané žádosti v opakovaném stavebním řízení podle § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). 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 nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*
11. Otázkou přípustnosti žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího 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 NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219). V něm NSS poukázal na to, že vydáním takového rozhodnutí dojde pouze k tomu, že se věc vrátí do stadia řízení u orgánu prvního stupně, který o ní bude znovu rozhodovat. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností jejich práva a povinnosti nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Žalobkyně tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé.

12. Výjimkami z právé uvedeného pravidla se zabýval Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 5. 3. 2024, č. j. 30 A 17/2024-51, na něž soud v podrobnostech odkazuje. Jeho závěry lze ve stručnosti shrnout tak, že rozšířený senát v minulosti připustil možnost podání žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu v případech, kdy se jedná o šikanózní a nezákonný postup přezdívaný *procesní ping-pong* v řízení podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS). Další takovou výjimku připustil NSS v případě rozhodnutí, kterým nadřízený orgán změni či zruší pravomocné rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013-42). V právě posuzované věci se však o žádný z popsaných případů nejedná.
13. V rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007-44, NSS připustil žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, které bylo vydáno téměř tři roky po vydání prvostupňového rozhodnutí na základě odvolání opomenutého účastníka řízení. Shledal totiž, že za daných skutkových i právních okolností (stěžovatel stavbu několik let užíval na základě domněle pravomocného kolaudačního rozhodnutí) nelze ochranu odeprít, protože bylo zrušujícím rozhodnutím nepochybně zasaženo do subjektivního veřejného práva stěžovatele. Tento právní názor se však v judikatuře neprosadil – NSS opakovaně dospěl ke zcela opačnému závěru (rozsudek ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007-111), nebo se proti tomuto rozsudku výslovně vymezil (srov. např. rozsudky ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015-24, ze dne 25. 5. 2022, č. j. 7 As 327/2021-22, nebo ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020-45). V rozsudku ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019-38, NSS výslovně uvedl, že rozsudek č. j. 9 As 49/2007-44 pokládá za překonaný pozdější početnější judikaturou.
14. Podle převažující a jednotné judikatury NSS tedy není žaloba proti rozhodnutí vydanému v odvolacím řízení podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu přípustná.
15. Soud proto žalobu proti napadenému rozhodnutí 1 odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s.
- Žaloba proti napadenému rozhodnutí 2 je nepřípustná*
16. Dále se soud zabýval přípustností žaloby proti napadenému rozhodnutí 2.
17. Rozhodnutím ze dne 30. 1. 2024 vodoprávní úřad nařídil žalobkyni s okamžitou platností zastavit stavební práce a jejich opětovné zahájení podmínil splněním vyjmenovaných podmínek. Jednalo se o postup podle § 134 odst. 3 stavebního zákona, tedy o rozhodnutí vydané z úřední povinnosti vodoprávního úřadu v reakci na zjištění učiněná při stavebním dozoru. Napadeným rozhodnutím 2 žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí a řízení zastavil podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.
18. Pro úplnost soud dodává, že s ohledem na to, že bylo řízení zastaveno, nejde o totožnou situaci jako v případě napadeného rozhodnutí 1. V tomto případě je napadené rozhodnutí definitivní, protože zastavením správního řízení skončilo, dále neprobíhá a právy a povinnostmi žalobkyně, o něž v tomto řízení šlo, se už žádný správní orgán zabývat nebude. V případě napadeného rozhodnutí 2 je ovšem třeba také zodpovědět otázku, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
19. 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. Rozšířený senát v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, doplnil definici rozhodnutí obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s. tak, že při úvahách, zda je určitý akt správního orgánu (soudně napadnutelným) rozhodnutím či nikoli, je třeba vždy zkoumat, zda se negativně projevil v žalobcově právní sféře.

20. Soud je přesvědčen, že se napadené rozhodnutí 2 nijak negativně v právní sféře žalobkyně neprojevalo. Do jejích práv nesporně zasáhlo prvostupňové rozhodnutí ze dne 30. 1. 2024, jehož zrušení se domáhala podaným odvoláním. Napadeným rozhodnutím 2 bylo prvostupňové rozhodnutí odklizené (zrušeno a řízení zastaveno), čímž se obnovil právní stav, který zde byl před jeho vydáním. To je přesně to, čeho se žalobkyně podaným odvoláním domáhala. Žalovaný tedy rozhodl zcela v její prospěch. Napadené rozhodnutí 2 proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
21. Soud na tomto místě pouze pro pořádek doplňuje, že i v případě rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu lze uvažovat o situacích, kdy by takové rozhodnutí splňovalo definici rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Typicky tak tomu bude v řízení zahájeném a vedeném na základě žádosti, které prvostupňové rozhodnutí vyhoví, ale následně bude v odvolacím řízení zrušeno a řízení zastaveno, což se může bezpochyby negativně projevit v právní sféře žadatele. Stejně tak v řízení vedeném z moci úřední, v němž bude prvostupňovým rozhodnutím určité osobě uložena povinnost či odebráno právo, se může zrušení takového rozhodnutí a zastavení řízení negativně projevit v právní sféře osob odlišných od osoby, které byla povinnost uložena či právo odebráno (v nynějším případě by mohlo jít například o osoby, které by mohly být dotčeny pokračováním ve stavebních pracích). Jak již ale soud uzavřel výše, to není případ žalobkyně, do jejíž právní sféry napadené rozhodnutí 2 nijak negativně nezasahuje, neboť se obnovil právní stav existující předtím, než jí vodoprávní úřad nařídil okamžitě zastavit stavební práce a zjednat nápravu závadného stavu.
22. Žalobkyně uvádí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí 2 jako důvod pro zrušení rozhodnutí o okamžitém zastavení stavebních prací odkazuje na § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Podle žalobkyně je výrok napadeného rozhodnutí nesrozumitelný a napadené rozhodnutí 2 nepřezkoumatelné, neboť se zákonností rozhodnutí o okamžitém zastavení stavebních prací nezabývá. Podle žalobkyně žalovaný možná zamýšlel postupovat podle § 90 odst. 4 správního řádu (podle tohoto ustanovení platí, že *jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků*). Žalobkyně však dále dovozuje, že postup podle § 90 odst. 4 správního řádu možný nebyl, neboť žalovaný měl dostatek informací o tom, že zastavením stavby může žalobkyni vzniknout škoda, kterou žalobkyně přičítá vodoprávnímu úřadu. Obecným předpokladem pro uplatnění nároku na náhradu škody je přitom nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí a jeho zrušení právě z těchto důvodů. Podle žalobkyně měl tedy žalovaný rozhodnutí o okamžitém zastavení stavebních prací zkoumat meritorně a zrušit je podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.
23. Z uvedeného je podle soudu zcela zřejmé, že se žalobkyně ve své podstatě domáhá toho, aby žalovaný o jejím odvolání proti rozhodnutí o okamžitém zastavení stavebních prací rozhodl zcela stejným způsobem, jako to již učinil, tedy zrušil je a řízení zastavil podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Byť soud připouští, že výrok napadeného rozhodnutí 2 je

formulován značně neobratně – žalovaný totiž uvedl, že podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu „ruší odvolání žalobkyně“, nikoli prvostupňové rozhodnutí, v kontextu výroku jako celku, v jehož úvodu řádně vymezil, proti jakému rozhodnutí odvolání žalobkyně míří, i odůvodnění, v němž žalovaný zopakoval, že „ruší napadené rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu“ (viz s. 25 napadeného rozhodnutí 2), nemůže být pochyb o tom, že rozhodl o zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení řízení právě podle posledně citovaného ustanovení správního řádu. Kromě toho, že tedy napadené rozhodnutí nijak nezasahuje do právní sféry žalobkyně (není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.), směřuje podaná žaloba současně zjevně pouze proti důvodům napadeného rozhodnutí 2 (žalobkyně namítá, že se žalovaný otázkou nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí zabýval nedostatečně, resp. vůbec), což také způsobuje její nepřípustnost [§ 68 písm. d) s. ř. s.].

24. Dopad napadeného rozhodnutí 2 do právní sféry žalobkyně nelze dovodit ani z tvrzení o nemožnosti nárokovat náhradu škody [podle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Žalobkyně zde jednak opětovně nesprávně poukazuje na to, že napadené rozhodnutí 2 bylo

vydáno v rozporu s § 90 odst. 4 správního řádu, ačkoli je zjevné, že žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Podle § 8 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím *vykonatelným bez ohledu na právní moc*, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. To je případ právě posuzované věci, neboť prvostupňovým rozhodnutím nařídil vodoprávní úřad zastavit stavební práce, přičemž podle § 134 odst. 3 věty poslední stavebního zákona je takové rozhodnutí stavebního úřadu prvním úkonem v řízení a odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Ze shora uvedeného plyne, že napadené rozhodnutí 2 zrušilo na základě řádného opravného prostředku (odvolání) předběžně vykonatelné rozhodnutí vodoprávního úřadu, a to pro nezákonnost, neboť ke zrušení došlo podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Soud dodává, že i pokud žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí 2 výslovně nedeclaroval, že důvodem pro zrušení rozhodnutí o okamžitém zastavení stavebních prací byla právě nezákonnost, implicitně to vyplývá právě ze zvoleného zrušovacího důvodu § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Podle tohoto ustanovení totiž odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, *jestliže dojde k závěru, že je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné*. Vlastní posouzení existence nároku na náhradu škody bude ovšem úkolem civilního soudu, jestliže žalobkyně tento nárok uplatní. V každém případě je však třeba uzavřít, že zásah do právní sféry žalobkyně nelze spatřovat v jejím tvrzení o nemožnosti nárokovat náhradu škody podle § 82/1998 Sb.

25. Lze shrnout, že napadené rozhodnutí 2 je úkonem správního orgánu, proti kterému žaloba není přípustná, protože se nejedná o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a je ze soudního přezkoumání vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s. Proto soud žalobu proti napadenému rozhodnutí 2 odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s.

Rozhodnutí o nákladech řízení

26. 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.
27. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.
28. Protože soud návrh odmítl, vrátil žalobkyni podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zaplacený soudní poplatek ve výši 6 000 Kč. Soudní poplatek soud žalobkyni vrátí do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. srpna 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu