



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **R. K.**, zastoupena JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 3. 2024, č. j. 51 A 7/2024-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2024, č. j. KUJCK 3785/2024, žalovaný zrušil rozhodnutí Městského úřadu Milevsko (dále též „stavební úřad“) ze dne 30. 8. 2023, č. j. MM 50785/2023 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobkyni schválen stavební záměr novostavby rodinného domu, a věc mu vrátil k novému projednání.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“), který žalobu shora označeným usnesením odmítl. Uvedl, že dle § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Z ustálené judikatury správních soudů přitom vyplývá, že rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nemůže být rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým se odvoláním napadené rozhodnutí ruší a věc se vrací správnímu orgánu I. stupně, neboť takovým rozhodnutím není zasaženo do hmotněprávní sféry jeho adresátů. Právě o takovou situaci se přitom jedná v nyní projednávaném případě. Krajský

soud proto dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž je jeho přezkum v souladu s § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen. Na danou věc přitom nedopadají ani judikaturou stanovené výjimky, které by podání žaloby za takové situace umožňovaly. Krajský soud proto žalobu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl z důvodu její nepřipustnosti. Usnesení krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka souhrnně dovozovala, že krajský soud nesprávně posoudil zásah do její hmotněprávní sféry. Je názoru, že krajský soud pochybil, když se nezabýval meritem žaloby a pouze stroze replikoval úvahy o tom, že pokud se nejedná o konečné rozhodnutí ve věci, nedochází k zásahu do hmotněprávní sféry stěžovatelky. Žalovaný totiž v žalobou napadeném rozhodnutí vyslovil právní názor, který je dle stěžovatelky nesprávný, avšak váže stavební úřad v dalším rozhodování. Za takové situace přitom nelze dle stěžovatelky pochybovat o tom, že vzhledem k nesprávnému právnímu názoru nadřízeného orgánu rozhodne stavební úřad o jejím stavebním záměru zamítavě. Stěžovatelka proto namítala, že ačkoliv se nejedná o konečné rozhodnutí ve věci, bylo tímto jednáním zásadně zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Je proto názoru, že na ni dopadají výjimky umožňující přezkum takového rozhodnutí dovozené judikaturou. Na základě uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil.

IV.

[4] Žalovaný se ztotožnil se závěry obsaženými v napadeném usnesení. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle uvedené a další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského

pokračování

soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského (městského) soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[7] Ačkoliv tedy značná část argumentace obsažené v kasační stížnosti směřuje do zákonnosti postupu žalovaného v předmětné věci, konkrétně do posouzení otázky zajištění přístupu ke stavebnímu záměru stěžovatelky prostřednictvím věcného břemene, zdejšímu soudu přísluší se z výše uvedených důvodů zabývat pouze tím, zda bylo namístež žalobu stěžovatelky odmítnout, či nikoli. Nelze se tedy přímo zabývat zákonností či věcnou správností napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým došlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu (kromě výše uvedené judikatury srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219).

[8] Podstatou nyní projednávané věci je tedy otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Soud připomíná, že stěžovatelka žalobou brojila proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2024, č. j. KUJCK 3785/2024, kterým žalovaný dle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“), zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

[10] V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je z hlediska posouzení žalobní legitimace klíčový § 65 s. ř. s., dle kterého platí, že *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, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*. K podání žaloby je tedy oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom 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., a to právě z toho důvodu, že takovéto rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů [srov. např. 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, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014-34, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219, či ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007-111 (závěry posledně zmiňovaného rozsudku byly potvrzeny i usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08)].

[11] Dle § 70 písm. a) s. ř. s. přitom platí, že *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími* (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28). Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřípustná také tehdy, *domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle*

tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. dále platí, že soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřijatelný.

[12] Na základě výše uvedených kritérií dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Krajský soud v projednávané věci správně vycházel z výše uvedené 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. Neexistuje-li pravomocné meritorní rozhodnutí, soudní ochrana proti rozhodnutí je předčasná (vedle výše uvedených 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).

[13] Je současně pravdou, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu z výše uvedené zásady subsidiarity správního soudnictví připustila určité výjimky. V rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007-44 (na který odkázala i stěžovatelka), Nejvyšší správní soud připustil, že i rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání, za určitých okolností může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. V daném případě se však 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“* (obdobně srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 As 65/2019-36, ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015-24, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019-38, nebo ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020-45). O takovou situaci se však v nyní projednávané věci nejedná. V nyní projednávaném případě se nejedná ani o situaci, kdy by bylo nutné poskytnout stěžovateli ochranu proti obstrukcím či libovůli v postupu správních orgánů, resp. ani o další judikaturou dovozenou výjimku týkající se se svobodného přístupu k informacím, v rámci kterého správní soud není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje atypickou pravomocí nařít přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017-35, či rozsudek ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 As 65/2019-36). Uvedené závěry pak potvrzuje i recentní rozhodovací soudní praxe (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2022, č. j. 7 As 327/2021-22, potvrzený usnesením Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2022, sp. zn. I. ÚS 1978/22, či rozsudek ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 28/2021-38, potvrzený usnesením Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2021, sp. zn. I. ÚS 2514/21). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem krajského soudu, dle kterého se v nyní projednávané věci nejedná o žádný ze specifických judikaturou uznaných případů, které umožňují výjimku ze soudního přezkumu.

[14] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, když žalobu usnesením odmítl, neboť za daných okolností žalobu podanou stěžovatelkou věcně projednat nemohl. Jeho postup odpovídá právní úpravě a navazující konstantní judikatuře.

pokračování

K přehodnocení jeho závěrů neshledal soud důvod ani s ohledem na stěžovatelkou v kasační stížnosti předestřené okolnosti. Soud zdůrazňuje, že kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), jedná se tedy mimořádný opravný prostředek, jehož rozsahem, obsahem a kvalitou je soud vázán (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21 atp.).

[15] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[16] Kasační soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. ledna 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu