ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **MULTIAGRO v.o.s. Slatina,** IČ 15030342, se sídlem Slatina 116, 566 01 Vysoké Mýto, zastoupeného JUDr. Denisem Mitrovićem, advokátem, se sídlem Mírové náměstí 274, 517 21 Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj,** se sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 9. 10. 2015, č. j. MMR-30364/2015-83/2299, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, ze dne 4. 1. 2016, č. j. 52 A 107/2015 – 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, ze dne 4. 1. 2016, č. j. 52 A 107/2015 – 67, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti shora v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného. Tím bylo k odvolání žalobce změněno usnesení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 6. 8. 2015, č. j. KrÚ – 29629/83/2015/OMSŘI/MV-8, jímž tento správní orgán rozhodl v rámci výkonu státní dozorové činnosti tak, že Městský úřad Vysoké Mýto, odbor stavebního úřadu a životního prostředí byl, ve věcech týkajících se užívání staveb v obci Slatina na pozemcích specifikovaných blíže v tomto usnesení a ve věci týkající se řízení o změně účelu užívání staveb blíže specifikovaných v tomto usnesení, nečinný a dopustil se nedůvodných průtahů v řízení. Přitom současně rozhodl podle § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v

platném znění (dále jen „*správní řád*“) tímto usnesením tak, že odňal tomuto správnímu orgánu tyto věci a přikázal je Městskému úřadu Holice, odboru životního prostředí a stavebního úřadu jako správnímu orgánu náležejícímu do správního obvodu Krajského úřadu Pardubického kraje, který v předmětných věcech povede dále řízení a meritorně (tj. tzv. ve věci) rozhodne.

Krajský soud v napadeném usnesení vyšel jednak z platné právní úpravy, a dále také z judikatury Nejvyššího správního soudu, a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a proto tuto žalobu soud odmítl jako nepřípustnou (§ 46 odst. 1 písm. d/, (§ 70 písm. a/ s. ř. s.).

V podané kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že ji podává z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a nepřezkoumatelnosti, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, resp. v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí samé.

Stěžovatel nejprve obecněji uvádí, že v žalobě se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť je považuje za rozhodnutí vydané v rozporu se správním řádem, za rozhodnutí, kterým byl zkrácen na svých právech. Toto obecné konstatování stěžovatel dále argumentačně rozvádí. Nezákonnost napadeného usnesení krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení je podle stěžovatele dána tím, že krajský soud nesprávně vyložil možnost změny rozhodnutí v odvolacím řízení. Stěžovatel uvedl, že již v žalobě namítal, že žalovaný postupoval nezákonně, když mu svým postupem upřel možnost odvolat se a žalobce tak již nemohl proti změně rozhodnutí brojit, přičemž rozhodnutí bylo změněno v neprospěch žalobce. Žalovaný měl podle stěžovatele správně odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému úřadu k novému projednání. Touto skutečností se krajský soud vůbec nezabýval a namítanou změnu rozhodnutí v neprospěch žalobce neodůvodnil. Proto je důvodem kasační stížnosti i nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Nezákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatel spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení i z dalších důvodů. Stěžovatel sice souhlasí s krajským soudem v tom, že opatření proti nečinnosti přijaté krajským úřadem jako správním orgánem I. stupně není rozhodnutím ve věci samé, nicméně konstatuje, že již v žalobě namítal krácení svých práv postupem krajského úřadu a dále i žalovaným, který krátil práva žalobce postupem v rozporu s § 8 odst. 1 správního řádu, když jako odvolací orgán změnil usnesení v neprospěch žalobce, vědom si zbavení žalobce práva na odvolání a přikázal věc státní dozorové činnosti Městskému úřadu Holice a věc řízení o změně účelu užívání staveb ponechal Městskému úřadu Vysoké Mýto. Tedy dvě řízení, která spolu souvisí a probíhají současně, rozdělil mezi dva různé správní orgány. K tomu podpůrně odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 2 As 11/2010 - 54. Touto skutečností se krajský soud rovněž vůbec nezabýval a namítanou změnu rozhodnutí v neprospěch žalobce, tj. rozdělení správních řízení, která spolu souvisí mezi dva různé místně příslušné orgány (tj. krácení práv žalobce postupem žalovaného) krajský soud ve svém rozsudku neodůvodnil, a proto i v této souvislosti stěžovatel považuje za důvod kasační stížnosti i nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti obsáhlé vyjádření, ve kterém zejména podrobně rozvedl, jak a proč rozhodl v předmětné věci o podaném odvolání stěžovatele. Ke způsobu rozhodnutí výslovně uvedl, že změna odvoláním napadeného usnesení nebyla v odvolacím řízení vyloučena, neboť napadeným usnesením krajského úřadu upravujícím průběh řízení nebyla účastníku (žalobci) uložena povinnost, a tedy mu nehrozí újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. K námitce, jíž stěžovatel nesouhlasí s tím, že opatření proti nečinnosti není rozhodnutí ve věci samé, žalovaný s podporou odkazů na judikaturu zaujal názor, že opatřením proti nečinnosti nejenže nedochází k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv a povinností, ale nedochází zde ani k dotčení právní sféry žalobce. Dále žalovaný uvedl, že námitka stěžovatele, že změna usnesení byla učiněna v jeho neprospěch, se nezakládá na pravdě. Usnesením krajského úřadu byla pro nečinnost delegována na Městský úřad Holice dvě správní řízení, a to řízení o změně účelu užívání staveb, a řízení ve věci státní dozorové činnosti, týkající se užívání staveb v rozporu s kolaudačním rozhodnutím či jiným rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu. Proti delegaci obou řízení na Městský úřad Holice brojil stěžovatel ve svém odvolání, přičemž žalovaný mu dal částečně za pravdu, když ve svém rozhodnutí uvedl, že stavební úřad ve věci řízení o změně účelu užívání staveb nebyl nečinný a změnou usnesení toto řízení ponechal na stavebním úřadu. Stěžovatel tak nebyl zkrácen na svých právech, naopak v odvolacím řízení bylo rozhodnuto částečně v jeho prospěch. S ohledem na uvedené žalovaný zastává názor, že kasační stížnost není důvodná, a proto navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Současně má žalovaný z důvodu zjevné účelovosti kasační stížnosti za to, že mu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení před zdejším soudem, a proto navrhuje, aby soud rovněž uložil žalobci povinnost nahradit žalovanému náklady tohoto řízení ve výši paušální úhrady hotových výdajů 300 Kč podle § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., za každý úkon právní služby, který žalovaný v tomto řízení učinil (k právu na náhradu nákladů řízení v uvedeném rozsahu žalovaný odkazuje na odst. 45 nálezu ÚS ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13).

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

Kasační stížnost stěžovatel podal z důvodů podřaditelných § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud ve spojení s tím nejprve konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98). Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je tedy ve vztahu k souběžně namítaným důvodům podle písm. a) a d)

téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e) citovaného ustanovení, vylučuje to důvody podle písm. a) i d) daného ustanovení s. ř. s., neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu 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., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pokud jde o vlastní kasační námitky, z povahy věci se Nejvyšší správní soud musí nejprve vypořádat s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení, kterou stěžovatel spojuje s jeho nedostatečným odůvodněním. Jestliže by totiž dospěl zdejší soud k závěru, že napadené usnesení krajského soudu je skutečně nepřezkoumatelné, bylo by zpravidla vyloučeno vyjadřovat se meritorně k jednotlivým kasačním námitkám. Konstantní judikatura pojímá za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména ta rozhodnutí, z nichž není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka žalobního řízení a proč má žalobní námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Nepřezkoumatelná jsou podle ustálené judikatury též rozhodnutí, z nichž jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, nebo rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130; všechna uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná na www.nssoud.cz). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu současně také plyne, že rozhodnutí soudu může být zrušeno pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů tehdy, pokud je nepřezkoumatelnost založena na nedostatku důvodů souvisejících s rozhodovacími důvody (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75).

Stěžovatel nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu spatřuje jmenovitě v tom, že se krajský soud nezabýval jeho žalobní námitkou, že žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve stěžovatelův neprospěch, přičemž měl odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému úřadu k novému projednání, a ve spojení s tím tak namítanou změnu rozhodnutí v neprospěch stěžovatele neodůvodnil. Dále se krajský soud nezabýval ani žalobní námitkou, že žalovaný nesprávně rozdělil dvě řízení, která spolu souvisí a probíhají současně, mezi dva různé správní orgány (k tomu stěžovatel podpůrně odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 2 As 11/2010 - 54), a tedy ani tento postup žalovaného neodůvodnil.

V předmětné věci Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud nerozhodoval ve věci samé, ale žalobu odmítl pro výluku napadeného aktu ze soudního přezkumu kvůli tomu, že žalobou napadený úkon žalovaného správního orgánu není „rozhodnutím“ ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. (§ 46 odst. 1 písm. a/ a § 70 písm. a/ s. ř. s.). Ze stěžovatelových námitek nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu je zřejmé, že nemíří do posouzení důvodnosti výluky ze soudního přezkumu, nýbrž míří na samotný správní úkon či akt žalovaného a řízení, v němž byl tento akt vydán. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že *pokud soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, pak již nepřezkoumává, zda v řízení před správním orgánem došlo k vadám, které mohly ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí*; k tomu viz rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2004, č. j. 4 Ads 54/2003 - 91. Za tohoto

stavu věci musí mít Nejvyšší správní soud uváděné námitky nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu za nepřípustné.

Stěžovatel v kasační stížnosti současně také namítá nezákonnost napadeného usnesení krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Ta je podle stěžovatele dána tím, že krajský soud nesprávně vyložil možnost změny rozhodnutí v odvolacím řízení. I v této otázce je možno, a stejně tak i nutno, odkázat na ustálenou judikaturu, podle níž *může kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné;* k tomu viz usnesení NSS ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74. Vzhledem k tomu, že v předmětné věci krajský soud, jak bylo opakovaně uvedeno výše, nerozhodoval ve věci samé, se i tato kasační námitka míjí s rozhodovacími důvody napadeného usnesení krajského soudu.

Uvedené závěry k oběma předchozím kasačním námitkám lze dále souhrnně argumentačně podpořit např. i právním názorem Nejvyššího správního soudu, zaujatým v jeho rozsudku ze dne 17. 8. 2004, čj. 4 Ads 54/2003 - 91. V tomto rozsudku se uvádí. *Pokud soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, pak již nepřezkoumává, zda v řízení před správním orgánem došlo k vadám, které mohly ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí, ani zda je rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné.*

K rozhodovacím důvodům napadeného usnesení krajského soudu potom podle Nejvyššího správního soudu míří z kasační stížnosti toliko obecně formulovaná námitka na jejím začátku, a to, že stěžovatel žalobu proti rozhodnutí žalovaného podal proto, že toto rozhodnutí považuje za rozhodnutí, kterým byl zkrácen na svých právech. To potom stěžovatel, jak je shora uvedeno, dokládá konkretizací, jak a v čem se cítil být krácen na svých právech postupem krajského úřadu a dále i postupem žalovaného v procesu a výsledku jejich rozhodování. Toto však (jak a v čem se cítil být krácen v postupech a výsledku rozhodování správních orgánů), jak již bylo vyloženo, za dané situace Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumávat nepřísluší.

Nejvyšší správní soud se tak může zabývat jen danou kasační námitkou samou, a to přitom jen v takové míře obecnosti, v jaké je daná námitka vyjádřena. Proto se Nejvyšší správní soud zaměřil pouze na přezkum zákonnosti odmítnutí návrhu stěžovatele, a to ve vztahu k posouzení právní otázky, zda napadené rozhodnutí žalovaného, jímž bylo učiněno opatření proti nečinnosti dozorovaného správního orgánu, je či není úkonem, kterým bylo rozhodnuto o právech a povinnostech žalobce, resp. zda je či není rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. stanoví: *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.*

Aktivně legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je tak osoba, která tvrdí zkrácení na svých veřejných subjektivních právech (viz vymezení věcné působnosti správního soudnictví v § 2 s. ř. s.) tím, že napadený úkon správního orgánu její práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jinak, než předepisuje zákon, nebo byl proveden (vydán) v řízení, v němž byla porušena procesní práva dotyčné osoby tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného úkonu. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních. Vždy však musí jít o zkrácení na právech při rozhodování ve věci samé.

Opatření proti nečinnosti, resp. usnesení vydané podle § 80 odst. 4 správního řádu, však není rozhodnutím ve věci samé. Takovým rozhodnutím je, či bude, v dané věci „teprve“ až v úvahu přicházející rozhodnutí ve věci, v níž bylo řízení o ní, resp. místní příslušnost k němu, napadeným opatřením delegována na v něm uváděný místně příslušný správní orgán.

Ostatně k obdobným právním závěrům v dané otázce dospěl Nejvyšší správní soud již ve své předchozí judikatuře, a to jmenovitě v té, na kterou pro argumentační podporu poukazoval již krajský soud v nyní napadeném usnesení. Jmenovitě je v dané judikatuře uváděno, že *Opatření nadřízeného orgánu vydané v rámci postupu dle ustanovení § 80 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé, ale procesním prostředkem nápravy, kterým nadřízený orgán zajišťuje naplnění jedné ze základních zásad správního řízení, a to vyřizování bez zbytečných průtahů.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 - 84). Současně se v judikatuře Nejvyššího správního soudu také považuje za nesporné, že *„delegací se nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti ani se závazně nedeklarují, viz § 67 odst. 1 správního řádu“* (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1As 24/2013 - 28).

Po přezkoumání kasačních námitek stěžovatele Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud při posuzování předmětné věci nepochybil a rozhodl správně a také v souladu se zákonem. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly, stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému správnímu orgánu se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Žalovanému se přitom náhrada nákladů řízení, byť jen stanovených paušální částkou podle vyhl. č. 177/1996 Sb., nepřiznává i přes jeho výslovný návrh či žádost, neb jak již Nejvyšší správní soud judikoval: *Na řízení ve správním soudnictví nejsou důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, přenositelné;* viz rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79.

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

pokračování

V Brně dne 2. června 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu