

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Město Chrastava**, se sídlem náměstí 1. máje 1, Chrastava, zastoupeného JUDr. Milošem Pleštilem, advokátem se sídlem Vlčí vrch 672/28, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2016, č. j. OÚPSŘ 228/2016 – 330, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 18. 1. 2017, č. j. 59 A 10/2017 – 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Chrastava, odboru výstavby a územní správy, ze dne 23. 6. 2016, č. j. OVUS/2357/2016/Ja, a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k novému projednání. Zrušeným prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 129 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“), nařízeno panu R. U. odstranění stavby

ubytovny č. p. X, která je umístěna na st. p. č. X v k. ú. Ch. I, ul. N. (dále jen „předmětná stavba“).

[2] Žalobce má v daném případě zájem na odstranění předmětné stavby, neboť ohrožuje okolí a její vlastník nečiní žádná opatření k nápravě závadného stavu. Odstranění stavby je podle názoru žalobce ve veřejném zájmu. Správní orgán prvního stupně vlastníkovi předmětné stavby nařídil její odstranění, avšak žalovaný k odvolání dotčeného vlastníka rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S tímto postupem žalobce nesouhlasí, a proto se obrátil na soud s výše uvedenou žalobou.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a s § 70 písm. a) s. ř. s., odmítl jako nepřípustnou. Poukázal přitom na to, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bylo k odvolání účastníka řízení zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nezakládá, nemění ani závazně neurčuje práva a povinnosti účastníků řízení. Takové rozhodnutí není z povahy věci rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[4] Žalobce v daném případě podal žalobu ve chvíli, kdy se posuzovaná věc nacházela ve fázi řízení před správním orgánem prvního stupně. Napadeným rozhodnutím žalovaného nebylo správní řízení jako celek ukončeno, a to bez ohledu na konkrétní důvody zrušovacího rozhodnutí žalovaného a na jejich zákonnost a věcnou správnost. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dosud nenabylo právní moci. Napadené rozhodnutí žalovaného není za této situace fakticky způsobilé zasáhnout do právní sféry účastníků řízení, neboť není způsobilé zakládat, měnit, rušit či závazně určovat subjektivní veřejná práva a povinnosti účastníků řízení. O těchto právech a povinnostech bude závazně rozhodnuto až v konečném rozhodnutí ve věci.

[5] Krajský soud dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že žaloba je nepřípustná, neboť napadené rozhodnutí žalovaného nepředstavuje rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky.

II.
Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel”) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. b) a písm. e) s. ř. s., ve které navrhuje zrušení usnesení krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

[7] Podle názoru stěžovatele přistoupil krajský soud k posouzení žaloby zcela formálně. Krajský soud žalobu odmítl s poukazem na nedostatek žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., aniž by se blíže zabýval žalobní legitimací dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel přitom na toto ustanovení v žalobě též poukazoval. Krajský soud dále nevzal v potaz, že napadené rozhodnutí žalovaného je v pořadí již třetím rozhodnutím, kterým žalovaný v dané věci zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátil

k novému projednání. Tato situace se může dále opakovat po dobu několika let, aniž by nezávislý soud reálně mohl posoudit žalobní námitky.

[8] Stěžovatel se dále v kasační stížnosti zabývá posuzovaným případem z věcného hlediska a odkazuje na své žalobní námitky. Stěžovatel se uchýlil k podání žaloby až v momentu, kdy nemá k dispozici jiný prostředek ochrany. Žalovaný zjevně nerespektuje § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Postup žalovaného nasvědčuje tomu, že si s věcí, která je předmětem rozhodování, neví rady. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 – 35, kde soud dospěl k závěru, že „*v první řadě je tedy třeba dát povinnému subjektu a případně odvolacímu orgánu prostor k tomu, aby v mezích své působnosti řádně uplatnily svoji pravomoc. Za předpokladu, že tak činí způsobem, který je v souladu nejen s obsahem, ale i se smyslem a účelem zákona o svobodném přístupu k informacím, nepostupují šikanózně a neprodlužují účelově proceduru vedoucí ke konečnému závěru o tom, zda informace má být poskytnuta, anebo nikoli, není důvodu, aby v této fázi procedury vstupovala soudní moc do výkonu jejich pravomocí. Pokud však se objeví zřetelné indicie, že výše uvedeným způsobem povinný subjekt či odvolací orgán nepostupují, je namístě zásah soudní moci i do této fáze*.“ Obdobný princip by měl být podle názoru stěžovatele vztažen i na oblast práva stavebního.

[9] Stěžovatel dále obsáhle odůvodňuje důvody vedoucí k podání kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel rekapituluje žalobní body a uvádí, v čem spatřuje nezákonnost rozhodnutí žalovaného.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že stěžovatel se v zásadě domáhá toho, aby soud zaujal stanovisko, podle kterého jsou v daném případě dány důvody pro zamítnutí odvolání vlastníka předmětné stavby a potvrzení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (kterým je stavební úřad Města Chrastava). To je skutečná podstata žaloby a kasační stížnosti stěžovatele. Žalovaný se poté vyjadřuje k meritu věci a odmítá námitky stěžovatele. Žalovaný měl zákonný důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Rozhodnutí žalovaného nemůže podléhat soudnímu přezkumu a usnesení krajského soudu tak bylo vydáno v souladu se zákonem.

III.
Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel ve své kasační stížnosti odkázal na důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a písm. e) s. ř. s. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem plyne, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98). V rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128, Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „[n]*ezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistí), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky*.“

[14] Úlohou Nejvyššího správního soudu v daném případě je posoudit, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu pro nepřípustnost usnesením odmítl. Nejvyšší správní soud se nemůže zabývat věcnými námitkami stěžovatele a posuzovat, zda je rozhodnutí žalovaného v souladu s právními předpisy, neboť takový přezkum mu v této chvíli nepřísluší. Nelze se tedy přímo zabývat zákonností či správností rozhodnutí žalovaného. Jakkoli totiž většina argumentace obsažené v kasační stížnosti směřuje právě k nezákonnosti postupu žalovaného ve věci, Nejvyššímu správnímu soudu nyní přísluší z výše uvedených důvodů jedině posouzení toho, zda krajský soud žalobu stěžovatele odmítl oprávněně, či nikoli.

[15] Krajský soud žalobu odmítl především z toho důvodu, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a jeho přezkum ve správním soudnictví je tak vyloučen.

[16] Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. je dána tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry úkonem správního orgánu v žádném případě dojít nemohlo (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97).

[17] Pod termínem rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno chápat takové úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti. Soudnímu přezkumu tedy nepodléhají veškerá rozhodnutí (úkony správních orgánů), ale v zásadě jen ta, která zasahují do subjektivních práv fyzických nebo právnických osob a je tak možno je považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. jsou naopak výslovně vyloučeny ze soudního přezkumu ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[18] Otázka, zda rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým je rozhodnutí správního orgánu stupně prvého zrušeno a věc je tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení, může být přezkoumáno ve správním soudnictví, byla judikaturou Nejvyššího správního soudu v minulosti opakovaně zodpovězena záporně (srov. např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 – 34, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 – 49, dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 – 219, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 – 111, jehož závěry byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08).

[19] Jediným zcela výjimečným případem, 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 tom, že povinný subjekt opakovaně vydává rozhodnutí, jímž odmítá tuto žádost, a odvolací orgán vždy odvolání žadatele sice formálně vyhoví, ovšem namísto toho, aby ve věci žádosti o poskytnutí informace s konečnou platností rozhodl a zavázal povinný subjekt informaci poskytnout, vždy znovu rozhodnutí povinného subjektu zruší a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, načež se celé „kolečko“ opakuje, přičemž skutečným úmyslem povinného subjektu i odvolacího orgánu je fakticky upřít stěžovateli nejen požadovanou informaci, ale i možnost domoci se v dané věci soudní ochrany (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 – 35, na který stěžovatel v kasační stížnosti poukázal).

[20] Takové zcela mimořádné okolnosti však nejsou v nyní posuzované věci zjevně dány, resp. z dosavadního průběhu řízení neplynou. Nejvyšší správní soud neshledává žádný relevantní důvod k tomu, aby se od své konstantní judikatury (uvedené výše) odchýlil. Je zřejmé, že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného došlo v daném případě pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, kde o ní znovu tento orgán rozhodne. Rozhodnutí žalovaného tedy nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím práva a povinnosti účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel by tak měl svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2015, č. j. 5 As 119/2015 – 29).

[21] Napadeným rozhodnutím žalovaného sice bylo zrušeno rozhodnutí o odstranění předmětné stavby, nebylo však dosud s konečnou platností rozhodnuto o tom, že by tato stavba měla či neměla být odstraněna. Žalovaný v napadeném rozhodnutí postupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Z výroku („...věc se vrací k novému projednání...“) i z vyznění celého odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že žalovaný věc vrací správnímu orgánu prvního stupně k odstranění předchozích pochybení a k následnému vydání nového rozhodnutí o témže předmětu řízení.

[22] Rozhodnutí žalovaného není konečné, nýbrž naopak předpokládá, že řízení bude dál před správním orgánem prvního stupně pokračovat. Dojde-li posléze k tomu, že správní orgán prvního stupně bude respektovat závazný právní názor žalovaného [k čemuž je povinen podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu] a v souladu s tímto názorem rozhodne o tom, že předmětná stavba nemůže být dle § 129 odst. 1 písm. a) stavebního

zákona odstraněna, potom může stěžovatel brojit proti takovému rozhodnutí odvoláním a zde může uplatnit veškeré své námitky. Žalovaný pak bude povinen se s argumentací stěžovatele náležitým způsobem vypořádat a neučiní-li tak v případném zamítavém rozhodnutí o odvolání stěžovatele k jeho spokojenosti, bude tento oprávněn podat správní žalobu (budou-li samozřejmě splněny relevantní zákonné podmínky přípustnosti žaloby).

[23] Krajský soud svým rozhodnutím stěžovateli soudní ochranu jeho veřejných subjektivních práv neodepřel, nýbrž pouze shledal, že za této situace by taková soudní ochrana byla předčasná (k tomu srov. princip subsidiarity soudní ochrany veřejných subjektivních práv při výkonu veřejné správy obecně vyjádřený v § 5 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud opakuje, že v návaznosti na rozhodnutí žalovaného bude ve věci opětovně rozhodovat správní orgán prvního stupně, proti jehož rozhodnutí se může stěžovatel odvolat. Až v případě nevyhovění tomuto odvolání se stěžovatel může domáhat ochrany svých práv ve správním soudnictví.

[24] Nejvyšší správní soud k namítané nezákonnosti rozhodnutí žalovaného závěrem konstatuje, že k samotnému posouzení důvodnosti žaloby může krajský soud přistoupit jen tehdy, pokud pokračování v řízení nebrání nedostatek podmínek řízení. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo úkonem správního orgánu, který na základě shora uvedených závěrů není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové úkony jsou ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeny, což ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. způsobuje nepřípustnost žaloby. V takovém případě byly v projednávané věci splněny důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

[25] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani alternativní poukaz stěžovatele na žalobní legitimaci podle § 65 odst. 2 s. ř. s., dle kterého „*žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí*.“ Citované ustanovení totiž nemá v porovnání s § 65 odst. 1 s. ř. s. jinou věcnou, nýbrž toliko jinou osobní působnost. Jinými slovy § 65 odst. 2 s. ř. s. neotevírá cestu soudnímu přezkumu těch rozhodnutí, která jsou ze soudního přezkumu podle prvého odstavce tohoto ustanovení vyloučena, nýbrž ji otevírá vůči stejným rozhodnutím, ale pouze jiným osobám. Pokud tedy rozhodnutí žalovaného nebylo vůbec rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nemohlo být nikým, tedy ani stěžovatelem, platně napadeno ani podle odstavce druhého téhož ustanovení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 – 111).

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] S ohledem na shora popsané důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou způsobilé zpochybnit závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. ji zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. května 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu