

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **V. R.**, zastoupené Mgr. Lucií Stejskalovou, advokátkou se sídlem Heršpická 813/5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2018, č. j. MMR-46323/2017-83/3357, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) E.ON Česká republika, s. r. o.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **II) Česká telekomunikační infrastruktura a. s.**, se sídlem Olšanská 2681/6, Praha 3, **III) R-Time, s. r. o.**, se sídlem Kalvodova 931/27a, Brno, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, **IV) J. S.**, **V) V. S.**, **VI) V. R.**, zastoupené Mgr. Lucií Stejskalovou, advokátkou se sídlem Heršpická 813/5, Brno, **VII) Z. R.**, zastoupeného Mgr. Lucií Stejskalovou, advokátkou se sídlem Heršpická 813/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2018, č. j. 29 A 113/2018 – 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části města Brna, Brno-střed, rozhodnutím ze dne 29. 3. 2016, č. j. MCBS/2016/0014733/CHOM, rozhodl k žádosti osoby zúčastněné na řízení III) o umístění stavby Viladům Rezkova na pozemcích parc. č. X, X a X, k. ú. S., obec B..

[2] Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 25. 7. 2016, č. j. MMB/0286473/2016, rozhodnutí prvního stupně zrušil a věc vrátil úřadu městské části k novému projednání.

[3] Následně bylo zahájeno u Krajského úřadu Jihomoravského kraje přezkumné řízení, v němž krajský úřad rozhodnutím ze dne 17. 8. 2017, č. j. JMK 113951/2017, zrušil rozhodnutí magistrátu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný potvrdil rozhodnutí krajského úřadu v záhlaví citovaným rozhodnutím.

II. Řízení před krajským soudem

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji shora uvedeným usnesením odmítl pro nepřípustnost, neboť byla podána proti úkonu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Úřad městské části svým rozhodnutím rozhodl o umístění stavby, se kterou žalobkyně [spoluvlastnice poloviny dvojdomu, která přímo sousedí s polovinou, kterou vlastní osoba zúčastněná na řízení III)] nesouhlasí, neboť podle jejího tvrzení hrubě zasáhne do kvality bydlení i tradičního uspořádání bytové výstavby v místní lokalitě. Toto rozhodnutí však bylo zrušeno magistrátem a věc vrácena k dalšímu řízení.

[7] V průběhu výše uvedeného (nutno zdůraznit pravomocně neskončeného) řízení byla navíc realizována přezkumná pravomoc nadřízených správních orgánů. Právě jimi učiněné závěry žalobkyně rozporuje v podané žalobě, když se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, které potvrdilo rozhodnutí krajského úřadu. Důsledkem obou těchto rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení je ovšem vrácení věci magistrátu, který bude pokračovat v územním řízení a vydá nové rozhodnutí.

[8] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je žaloba přípustná pouze proti takovému úkonu správního orgánu, který představuje zásah do veřejných subjektivních práv žalobce. Za tento zásah nelze považovat jakýkoliv zásah, ale zásah konečný. Napadené rozhodnutí ani předcházející rozhodnutí krajského úřadu ovšem takový úkon nepředstavují. Doposud není postaveno najisto, jakým způsobem (a na základě jakých důvodů) magistrát s konečnou platností rozhodne. Poté, kdy bude ve věci existovat konečně rozhodnutí o žádosti o umístění stavby (ve smyslu § 65 s. ř. s.), budou proti němu mít účastníci, včetně žalobkyně, k dispozici možnost obrany cestou správní žaloby ve správním soudnictví.

[9] Krajský soud neopomněl vývoj judikatury, která v některých případech považuje i rozhodnutí vydané v přezkumném řízení za soudně přezkoumatelné. Nyní posuzovaný případ je však odlišný, neboť nebylo zasaženo do existujících hmotných práv účastníků původního správního řízení nabytých pravomocným rozhodnutím správního orgánu. V této věci totiž ani v době rozhodnutí krajského úřadu v přezkumném řízení neexistovalo konečné pravomocné rozhodnutí ve věci, ze kterého by bylo možné vyvodit zásah do práv žalobkyně ve výše uvedeném smyslu.

III. Obsah kasační stížnosti

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[11] Podle stěžovatelky je její případ natolik specifický a v judikatuře Nejvyššího správního soudu neřešený, že opravňuje závěr o zásahu do její právní sféry, a proto i správní žaloba *nata est*.

[12] Z rozsudku ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005 – 71, vyplývá, že pro posouzení pravomoci správního soudu je lhostejné, zda jde o akt deklaratorní nebo konstitutivní, žádný z nich není *a priori* vyloučen. Podle rozsudku ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 – 24, není podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno, ale podstatná je skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Druhostupňové rozhodnutí, které stěžovatelka napadla žalobou, splňuje oba uvedené předpoklady: 1) je pravomocné a 2) autoritativně zasáhlo do její právní sféry. Daná rozhodnutí nemají na postavení stěžovatelky neutrální dopad, ale přinejmenším nově konstituují procesní stav.

[13] Zásah do právní sféry stěžovatelka spatřuje především v následujících aspektech: (1) Odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný odbyl a učinil jej nepřezkoumatelným, proto se právům stěžovatelky nedostalo řádné ochrany ze strany správního orgánu. Rozhodnutím krajského úřadu bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní a jinou ochranu a toto rozhodnutí má (bude mít) dopad na její vlastnická práva. (2) Pokud by žalovaný řádně rozhodl, musel by rozhodnutí krajského úřadu zrušit, v důsledku toho by stále platilo rozhodnutí magistrátu a nepokračovalo by odvolací řízení, v němž stěžovatelce vznikají další náklady. (3) Krajský úřad se vyjádřil meritorně k souladu stavebního záměru s Územním plánem města Brna a tento jeho názor potvrdil (bez bližšího vyjasnění) i žalovaný. Uvedený názor je pro magistrát závazný, musí jej proto promítnout do svého rozhodnutí. (4) V přezkumném řízení byla vydána rozhodnutí, která jsou rozporná se zákonem.

[14] Krajský soud sice vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 36/2011 – 79, opomněl však jeho základní závěr, jímž je presumpce přezkumu. V pochybnostech o rozsahu kompetence správních soudů je nutné přezkum umožnit. V důsledku restriktivního pojetí a nezohlednění specifik případu odmítl krajský soud žalobu neoprávněně. Stěžovatelka „*je schopna akceptovat*“, že k otázce soudního přezkumu mohou v dané věci existovat i jiné názory, avšak nikoliv takové, které by její pojetí finálně vylučovaly. Dosavadní judikatura s ohledem na specifické okolnosti soudní přezkum zcela nevylučuje. Existuje zde přinejmenším sporný stav, který volá po aplikaci pravidla, že v pochybnostech má být soudní ochrana poskytnuta. Zásahem do práv může být i zásah do práv procesních, tedy i do práva na soudní ochranu.

[15] Dále stěžovatelka připomněla rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 33/2010 – 75, podle něhož rozhodnutím správního orgánu o zastavení řízení, zahájeného o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení se nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nestvrzují práva a povinnosti. Účastník původního řízení před správním orgánem nemohl být proto ve svých právech zastavením řízení zkrácen. Takové rozhodnutí proto je z přezkumu soudem vyloučeno. I kdyby účastník řízení byl původním (přezkoumávaným) rozhodnutím zkrácen na svých právech, nedošlo k tomuto zkrácení zastavením řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. K zásahu do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob dochází jedině tehdy, jestliže původní pravomocné rozhodnutí je v řízení o přezkoumání rozhodnutí zrušeno nebo změněno, a to rovněž pravomocně.

[16] Rozhodnutí magistrátu bylo pravomocné a bylo v přezkumném řízení zrušeno, a to rovněž pravomocně. Tím bylo zasaženo i do hmotných práv stěžovatelky, rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného proto nemají být ze soudního přezkumu vyňata.

[17] Stěžovatelce není známo, že by okolnosti jejího případu byly zákonodárcem ze soudního přezkumu explicitně vyloučeny. Naopak podle § 5 s. ř. s. se poskytuje soudní ochrana zásadně po vyčerpání prostředků ochrany nebo nápravy uvnitř veřejné správy. Stěžovatelka všechny řádné opravné prostředky uplatnila a již zde nejsou žádné jiné prostředky ochrany nebo nápravy výsledku přezkumného řízení.

[18] Krajský soud podle stěžovatelky opomněl zohlednit zvláštní okolnosti případu. Krajský úřad se v rozhodnutí v přezkumném řízení vyjádřil i k souladu stavebního záměru s územním plánem tak, že záměr je vyhovující. Stěžovatelka má ke všem bodům opačný názor. Závěry krajského úřadu přitom potvrdil v odbytém rozhodnutí i žalovaný. Dva správní orgány tedy pravomocně stanovily ty nejzásadnější aspekty, podle nichž se v územním řízení posuzuje, zda se stavba povolí, a přitom je stěžovatelce odepřena možnost soudního přezkumu. Stěžovatelka nechce být konfrontována s rizikem, že soud v budoucnu vysloví nemožnost soudně přezkoumat závěry z přezkumného řízení, protože stěžovatelka proti nim soudně nebrojila. Rozhodnutí žalovaného stěžovatelka označila za „*abnormálně špatný produkt*“. Pokud by nemohl být přezkoumán soudem, vedlo by to k libovolnému rozhodování druhostupňových orgánů. Byl-li by aprobován názor krajského soudu, musel by magistrát v dalších fázích řízení hájit „*cizí*“ názory krajského úřadu a žalovaného.

[19] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením. Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem o nepřípustnosti žaloby vyjádřeným krajským soudem v napadeném usnesení.

[23] Soudní ochrana v rámci správního soudnictví je poskytována až poté, kdy jsou v rámci správního řízení vyčerpány řádné opravné prostředky, připouští-li je zvláštní zákon (§ 5 s. ř. s.). Procesní stav nyní posuzované věci, jak vyplývá ze spisu i ze shora nastíněné rekapitulace (viz výše body [1] až [4]), se nachází ve fázi „*znovuotevřeného*“ odvolacího řízení, které je vedeno magistrátem ve věci odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutí žalovaného, které stěžovatelka napadla žalobou, tedy není rozhodnutí konečným, byť je rozhodnutím pravomocným. V rámci odvolacího řízení u magistrátu je otázka umístění sporné stavby nyní řešena meritorně a stěžovatelka má možnost vyjádřit v rámci tohoto řízení svůj nesouhlas se závěry, které v rámci přezkumného řízení vyslovili krajský úřad a žalovaný, nabídnout protiargumenty a důkazy. Poskytnutí soudní ochrany v této fázi řízení by bylo předčasné, neboť věc sama dosud nebyla v rámci veřejné správy pravomocně skončena.

[24] Odlišný závěr neodůvodňují ani stěžovatelkou vznesené kasační námitky. Skutečnost, že konkrétní procesní situace nebyla dosud řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu, nezakládá bez dalšího pochybnost, která by odůvodňovala postup ve prospěch připuštění možnosti soudního přezkumu ve smyslu judikatury citované stěžovatelkou. Stěžovatelka zdůrazňuje zvláštní okolnosti, opomíjí však obecné základní pravidlo pro přípustnost soudního přezkumu, na které ji již upozornil krajský soud. Žalobou podle § 65 s. ř. s. lze brojit pouze proti takovému úkonu správního orgánu, který představuje zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, přičemž za tento zásah nelze považovat jakýkoliv zásah, ale jen zásah konečný. Napadené rozhodnutí však takový úkon nepředstavuje a v jeho důsledku se věc pouze vrátila do předcházejícího stádia řízení. Navíc, v době rozhodnutí krajského úřadu v přezkumném řízení neexistovalo konečné pravomocné rozhodnutí ve věci, ze kterého by bylo možné vyvodit zásah do práv žalobkyně ve výše uvedeném smyslu. Proti těmto závěrům krajského soudu stěžovatelka nenabídla žádné argumenty. Kasační námitky založila na dvou podle ní rozhodných aspektech, a to, že napadené rozhodnutí je pravomocné a podle jejího názoru autoritativně zasáhlo do její právní sféry. Tyto skutečnosti však pro přípustnost žaloby samy o sobě nestačí. Neexistenci konečného rozhodnutí nijak nezpochybnila.

[25] Jak správně poukázal krajský soud, teprve konečné rozhodnutí ve věci umístění předmětné stavby bude rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatelce nebude upřena možnost soudní ochrany, nebude-li s konečným rozhodnutím ve věci samé souhlasit. V rámci případné žaloby proti takovému rozhodnutí bude moci požádat o přiznání odkladného účinku žaloby, přičemž krajský soud by měl v takovém případě při posuzování důvodnosti návrhu na odkladný účinek přihlédnout k § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle kterého: „*Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává;* [...].“, a k požadavkům na efektivitu soudního přezkumu (viz zejm. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14).

[26] Na posuzovanou věc nedopadá ani rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, který jako výjimku z pravidla připouští za určitých okolností soudní přezkum rozhodnutí, jímž bylo mimo odvolací řízení zrušeno nebo změněno pravomocné rozhodnutí vydané ve správním řízení. Tato výjimka se uplatní tehdy, pokud rozhodnutí zasahuje do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení. V nyní posuzované věci však stěžovatelka žádná práva v původním správním řízení nenabyla. Rozhodnutí magistrátu vydané v odvolacím řízení zrušilo rozhodnutí městské části vydané v prvním stupni. Uvedené rozhodnutí magistrátu bylo následně v přezkumném řízení zrušeno. V době rozhodnutí krajského úřadu v přezkumném řízení tedy neexistovalo konečné pravomocné rozhodnutí ve věci, ze kterého by bylo možné vyvodit zásah do práv stěžovatelky.

[27] Pro úplnost soud podotýká, že na posuzovanou věc nedopadá ani rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 – 35, podle kterého žadatel o informace může za určitých okolností ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu. Citovaný rozsudek se vztahuje pouze na řízení podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a s ohledem na procesní zvláštnosti daného řízení jej nelze zobecňovat a přenášet do dalších oblastí správního řízení.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] S ohledem na rozhodnutí ve věci samé bezprostředně po dokončení nezbytných procesních úkonů soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl 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, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost a soud neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, proto rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. října 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu