



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Veveří Centre s.r.o.**, se sídlem Ke Štvanici 656/3, Praha 8, zastoupeného JUDr. Danou Kořínkovou, Ph.D., LL.M., advokátkou se sídlem Peckova 9, Praha 8 - Karlín, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2009, č. j. MMB/0089198/2009, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2009, č. j. 29 Ca 124/2009 - 126,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2009, č. j. MMB/0089198/2009. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil územní rozhodnutí č. 138 Úřadu městské části Brno - střed (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 6. 2008, č. j. 070118991/POKP/STU/016, o umístění stavby s názvem „Polyfunkční objekt Veverčí“, a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu projednání.

Stěžovatel označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Kromě řady námitek vztahujících se přímo

k meritornímu (věcnému) posouzení zákonnosti vedeného územního řízení a následně vydaného územního rozhodnutí, stěžovatel v kasační stížnosti vyslovuje svůj nesouhlas se závěry krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. rozhodnutím, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti stěžovatele. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k obsahu podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 4. 2009, č. j. MMB/0089198/2009, sp. zn. OUSR/MMB/0179191/2008, bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 070118991/POKP/STU/016 – územní rozhodnutí č. 138, o umístění stavby s názvem „Polyfunkční objekt Veverčí“, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu projednání.

Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou u krajského soudu, který ji napadeným usnesením dle § 46 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., odmítl. V odůvodnění rozhodnutí vyslovil, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím v situaci, kdy se věc vrací do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti stěžovatele.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní mimo jiné namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za nutné podotknout, že s ohledem na skutečnost, že napadeným rozhodnutím krajského soudu je usnesení o odmítnutí žaloby, je v takovém případě možno z povahy věci v kasační stížnosti namítat pouze nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle shora citovaného ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tyto závěry vyplývají také z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS: „*Je-li kasační stížností napadené usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“

Jakkoli tedy většina argumentace obsažené v kasační stížnosti směřuje právě do zákonnosti postupu správních orgánů v předmětné věci, zdejšímu soudu přísluší se z výše uvedených důvodů zabývat pouze tím, zda bylo namístež žalobu stěžovatele odmítnout či nikoli, a nelze se přímo zabývat zákonností či věcnou správností napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým došlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Při posuzování důvodnosti kasační stížnosti zdejší soud vycházel z následujících úvah:

Podstatu sporu v projednávaném případě představuje posouzení otázky, zda žalobou napadené rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je z hlediska posouzení žalobní legitimace klíčovým ustanovením § 65 s. ř. s. Podle odst. 1 tohoto ustanovení je k žalobě oprávněn (aktivně legitimován) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Nejedná-li se o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v ustanovení § 65 s. ř. s., nejedná se o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím. Takový úkon je podle ustanovení § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen a soud žalobu domáhající se přezkumu rozhodnutí z přezkumu vyloučeného usnesením jako nepřipustnou odmítne.

Na ústavní úrovni je pro správní soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), podle něhož *„ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonitost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Pravomoc správních soudů k přezkumu je podle citovaného článku Listiny založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně vyloučeno zákonem (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž zákonná kompetenční výlučka není možná). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod.

Dle shora nastíněných ústavních východisek je pak nutno postupovat také při aplikaci a interpretaci ustanovení § 65 s. ř. s. Toto ustanovení *„nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce“* (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb.).

Dosavadní judikatura správních soudů nepokládá rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví. O tom svědčí např. již usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 19. 5. 2006, sp. zn. 59 Ca 59/2006, v němž

se uvádí: „*Rozhodnutí, kterým správní orgán II. stupně zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“

Uvedená otázka však byla předmětem posuzování také ze strany Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, dostupném na www.nssoud.cz, z něhož je nutno pro účely právě projednávané věci uvést následující:

Nejvyšší správní soud ve shora jmenovaném rozhodnutí nejprve poukázal na závěry obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu zabývající se do té doby pouze otázkou, zda má být soudně přezkoumáváno rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí *mimo odvolací řízení* podle dříve platného § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád z roku 1967“), zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tato otázka byla judikaturou zdejšího soudu řešena tak, že ani tato rozhodnutí nebyla pokládána za rozhodnutí podléhající přezkumu ve správním soudnictví, jak o tom svědčí např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34, dostupné na www.nssoud.cz. Uvedený přístup byl však zvrácen rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, publikovaným pod č. 1513/2008 Sb. NSS, který dospěl k opačnému závěru, podle něhož *„rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.“*

Nejvyšší správní soud se proto (s ohledem na závěry přijaté rozšířeným senátem) musel v citovaném rozhodnutí (č. j. 2 As 37/2007 - 111) vypořádat s otázkou, proč tyto závěry nelze bez dalšího vztáhnout také na rozhodnutí, která zrušují prvostupňová rozhodnutí v reakci na podané odvolání jako řádný opravný prostředek, tj. rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci. O taková rozhodnutí se přitom jedná také v nyní projednávané věci.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, uvedl, že důvodem, proč rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí, jimiž byla *mimo odvolací řízení* zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., spočíval především v tom, že se jednalo o řízení již pravomocně skončená, kdy zrušení rozhodnutí samo o sobě „otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná“. K rozhodnutím odvolacího orgánu, jimiž se zrušují rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci, však takto přistupovat nelze. To plyne, jak uvedeno výše, především z rozdílů v povaze takových rozhodnutí oproti rozhodnutím vydaným podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967 (zejména z již zmiňované pravomocnosti).

Od shora uvedených závěrů Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit ani v právě projednávané věci. Je zřejmé, že vydáním napadeného rozhodnutí došlo v daném případě pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u orgánu prvního stupně,

kde o ní bude znovu rozhodováno. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností práva a povinnosti jeho účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé.

Ve shodě se závěry krajského soudu tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nepředstavuje meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky, a tedy se nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které by podléhalo přezkumu ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud tak nezjistil naplnění žádného z důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti, sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 31. března 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu