



ČESKÁ REPUBLIKA
R O Z S U D E K
 J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Mgr. Ing. M. Ž.**, zast. Mgr. Ondřejem Novákem, advokátem se sídlem Farní 19, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 9. 2016, č. j. 22 A 110/2016 - 20,

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.
- III. Žalobkyni **s e v r a c í** soudní poplatek ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Ondřeje Nováka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 6. 2016, č. j. MSK 76637/2016, bylo podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 1. 7. 2015, č. j. MMFM 81232/2015, a věc mu byla vrácena k novému projednání. Citovaným prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni povolena stavba vrтанé studny na pozemku parc. č. 1831/24 v k. ú. Baška, obec Baška a odběr podzemních vod.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji odmítl. V odůvodnění uvedl, že z judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví vyplývá, že rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65

s. ř. s. Vydáním napadeného rozhodnutí došlo pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu I. 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 nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219). Je na žalobkyni, aby veškerou svou procesní aktivitu směřovala do pokračujícího správního řízení. Krajský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

III.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, ve které obsáhle shrnula dosavadní průběh řízení. Podle jejího názoru krajský soud pochybil, pokud žalobu odmítl s odkazem na citovaná ustanovení. Krajský soud se měl žalobou věcně zabývat a přezkoumat uplatněné námitky. Krajský soud provedl mechanickou aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, bez zohlednění konkrétních skutkových okolností dané věci. Dále poukázala na vady a nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádala i o přiznání odkladného účinku.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovil souhlas s usnesením krajského soudu. Navrhl nepřiznání odkladného účinku a zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[13] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Kasační stížnost směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Afs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). 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 soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského 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).

[13] Spornou otázkou v projednávané věci je posouzení, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže usnesením odmítl žalobu stěžovatelky proti zrušujícímu

pokračování

rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrácena k novému projednání.

[14] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobní legitimaci ten, 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“). Taková osoba se pak žalobou může domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak. Podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. jsou naopak výslovně vyloučeny ze soudního přezkumu ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[15] Právní úprava soudního řízení ve správním soudnictví na základě jednotlivých definičních znaků vymezila v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. legislativní zkratku rozhodnutí: musí se jednat o úkon, jehož původcem je správní orgán a kterým dochází k založení, změně, zrušení nebo autoritativnímu určení práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob. Pouze ty akty správních orgánů, které splňují uvedené znaky, mohou být ve správním soudnictví předmětem přezkumu soudu. Naopak ty úkony správních orgánů, které rozhodnutími nejsou, jsou ze soudního přezkumu vyloučeny. Při interpretaci ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je současně třeba vycházet ze smyslu a účelu uvedeného ustanovení tak, aby žalobní legitimace byla dána ve všech případech, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42).

[16] V projednávané věci je důsledkem napadeného (zrušujícího) rozhodnutí žalovaného pouze vrácení věci do stadia před rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde bude o věci znovu rozhodnuto. Předmět řízení se tedy stále nachází ve sféře rozhodování veřejné správy. Žalobu směřující proti takovému rozhodnutí žalovaného nelze věcně projednat a je nutno ji odmítnout. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, *„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. (...) 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.“*

[17] Stejně tak lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010 - 69, v němž se uvádí, že *„soud předně považuje za nutné zdůraznit, že správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, případně rozhodují v dalších věcech, pouze za předpokladu, že jsou splněny podmínky řízení. Naplnění podmínek řízení je tak nutnou podmínkou, aby se soud mohl*

podaným návrhem (žalobou) věcně zabývat a meritorně o něm (ní) rozhodnout. Pokud některá z podmínek řízení není dána, soud o žalobě nemůže meritorně rozhodnout a podle § 46 odst. 1 s. ř. s. ji odmítne. Klíčovou otázkou tedy je, zda rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž bylo v odvolacím řízení k odvolání jediného účastníka řízení zrušeno fiktivní rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá tak 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 totiž k žalobě oprávněn (aktivně žalobně legitimován) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“). Pouze v tomto případě se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní zákon jinak. Nejedná-li se tedy o úkon správního orgánu, kterým může být založeno, měněno, rušeno nebo závažně určeno právo nebo povinnost osoby, nejedná se o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím. Takový úkon, který není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je pak podle § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen, a proto je podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba domáhající se přezkumu takového vyloučeného úkonu nepřipustná. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud usnesením návrh odmítne, jestliže je nepřipustný (...) Nejvyšší správní soud při posuzování povahy rozhodnutí, kterým bylo v řádném oprávném řízení k odvolání jediného účastníka zrušeno nepravomocné prvostupňové rozhodnutí, v jehož důsledku se věc vrátila do stádia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodnuto, dospěl k závěru, že takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se tímto rozhodnutím nezakládají účastníkům s konečnou platností práva ani povinnosti.“ Stejně tak lze poukázat i na obdobně vyznívající rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 - 34, či na 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.

[18] S ohledem na výše uvedené tedy nelze krajskému soudu vytýkat, že žalobu odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Jeho postup odpovídal právní úpravě a judikatuře, od které neshledal Nejvyšší správní soud důvod odchýlit se ani v nyní projednávané věci.

[19] Za situace, kdy krajský soud žalobu po právu odmítl, nebylo jeho povinností vypořádávat námitky směřující do žalobou napadeného rozhodnutí. Bránila-li věcnému projednání žaloby skutečnost, že akt žalovaného nebyl přezkoumatelný ve správním soudnictví, krajský soud byl povinen jej odmítnout a nezabývat se uplatněnými námitkami poukazujícími na vady či nezákonnosti napadeného rozhodnutí, což plně platí i pro Nejvyšší správní soud (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010 - 69). Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybuje ani stěžovatelkou akcentovaný čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku však platí, že „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“ Jak již však bylo výše uvedeno, zákon (s. ř. s.) vylučuje ze soudního přezkoumání výše uvedené akty, což potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (mj. právě rozsudek ze dne 30. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219). Nutno dodat, že účastníci daného správního řízení budou moci napadnout příp. rozhodnutí žalovaného (kterým nebude zrušeno prvostupňové rozhodnutí) při splnění dalších zákonných podmínek správní žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s. Pokud pak stěžovatelka poukazovala na právní moc prvostupňového rozhodnutí, odkazuje ji zdejší soud v obecné rovině na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, v němž se mj. uvádí, že „Ve vztahu k právní moci rozhodnutí je uznáním osoby za pravého (opomenutého) účastníka správním orgánem již uznaná a obvykle doložkou deklarovaná právní moc vydaného rozhodnutí otřesena. Došlo tu ke zřejmé vadě řízení a je třeba posoudit její vliv na zákonnost řízení i zákonnost rozhodnutí samotného; pro pestrost skutkových příběhů tu podle mínění rozšířeného senátu nelze dát jediný a univerzální návod, jak takové vady řešit. Je tomu tak proto, že se tu obvykle

pokračování

dostávají do obtížně řešitelného střetu založená či deklarovaná rovnorodá práva „původních“ účastníků řízení, kteří v dobré víře ve věcnou správnost a zákonnost rozhodnutí, které se jim představilo jako pravomocné, předsevzali skutková a právní jednání (ve stavebním řízení, kde k těmto problémům dochází často, například započali stavbu, uzavřeli smlouvy, pronajali postavenou a kolaudovanou budovu apod.), s právy účastníka opomenutého, která bývají stejné hodnoty (např. právo vlastnické). (...) Dále je třeba si uvědomit, že možnost v předešlém výkladu nastíněnou (že tedy opomenutému účastníku, který obsah rozhodnutí znal, lze rozhodnutí toliko dodat, aniž by pozbylo právní moci), naprosto nelze nadužívat: dochází tu sice ke střetu zpravidla rovnocenných práv, ale výhoda, poskytovaná účastníkům, kteří nabyli práva podle pravomocného rozhodnutí, může převážet jen tam, kde lze spravedlivě a zcela bezpečně mít za to, že opomenutý účastník měl dostatečnou a účinnou šanci se bránit, kdy věděl bez rozumných pochyb, že (a kdy, čím a jak) mu bylo zasaženo do jeho vlastních práv.“

Pokud (...) rozhodnutí v právní moci pro opomenutí účastníka nenabýlo (fikce oznámení nenastala), nezbyvá, než řádně doručit vydané rozhodnutí účastníkovi, kterému tím počne běžet lhůta pro odvolání. Bylo-li však vydáno rozhodnutí ve II. stupni, je třeba jej nejprve odstranit tak, že je správní orgán opomenutému účastníkovi doručí (čímž se toto rozhodnutí stane pravomocným, neboť odvolání ani rozklad nepřichází v úvahu, arg. § 52 spr. ř.), a poté buď takové rozhodnutí zruší užitím vlastních dozorčích prostředků (např. § 62 odst. 2 nebo § 65 spr. ř.), anebo rozhodne o návrhu na obnovu řízení, který podá sám účastník. (...) Není tedy vyloučeno, že i rozhodnutí, které správní orgán i ostatní účastníci řízení mají za pravomocné, může být účinně napadeno opomenutým účastníkem řízení bez ohledu na dobu, která uběhla ode dne, vyznačeného jako den právní moci.“

[20] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud nerozhodoval v řízení o kasační stížnosti o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá tedy 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 nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[18] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodoval o žádosti stěžovatelky o přiznání odkladného účinku, vrací stěžovatelce zaplacený soudní poplatek ve výši 1.000 Kč (§ 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 24. listopadu 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu