



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **ITAL-AUTO s.r.o.**, IČ 44267151 sídlem Za Opravnou 186/1, Praha 5, zastoupený JUDr. Tomášem Machem, advokátem, sídlem Viktora Huga 377/4, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. srpna 2018 č. j. MHMP1250864/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. června 2019 č. j. 11 A 230/2018 - 55,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. června 2019 č. j. 11 A 230/2018 - 55 **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu a za kasační stížnost ve výši **8 000 Kč.** Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Tomáše Macha, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 7. února 2018 č. j. MC05 7789/2018 Úřad městské části Praha 5 (dále jen „stavební úřad“) ve společném územním a stavebním řízení podle § 94a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o umístění a zároveň povolil stavbu označenou jako „*dostavba areálu firmy*“

ITAL AUTO s.r.o. " Praha 5, Motol č. p. 186, Za opravnou 1. Uvedené rozhodnutí bylo vydáno na žádost žalobkyně.

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal včasné odvolání Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský [účastník společného územního a stavebního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, tedy vlastník sousedního pozemku, dále jen „odvolatel“]. Žalovaný následně rozhodnutí stavebního úřadu v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 20. srpna 2018 zrušil pro jeho vydání v rozporu s právními předpisy a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Den po nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání stavební úřad postoupil žalovanému zpětvzetí odvolání, které mu odvolatel doručil dne 9. srpna 2018.

[3] Sdělením ze dne 30. srpna 2018 žalovaný informoval odvolatele, žalobkyni a stavební úřad, že zpětvzetí odvolání mu bylo doručeno až po nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání, a nelze s ním tedy spojit žádné účinky.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Dospěl k závěru, že ke zpětvzetí odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu došlo až dne 21. srpna 2018, tedy den po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Doručení zpětvzetí stavebnímu úřadu nemohlo vyvolat účinek v podobě zastavení odvolacího řízení. Městský soud neshledal důvodné ani námitky, jimiž žalobkyně zpochybňovala rozhodnutí žalovaného v meritě.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. Zopakovala svou žalobní námitku, že žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání poté, co odvolatel vzal své odvolání zpět dne 9. srpna 2018, kdy bylo zpětvzetí odvolání doručeno stavebnímu úřadu. Stěžovatelka podotkla, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, výslovně nestanoví, kterému správnímu orgánu je třeba doručit zpětvzetí odvolání, a odkázala na § 86 tohoto zákona, dle něhož se odvolání podává správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a který je dle názoru stěžovatelky nutno analogicky aplikovat i na zpětvzetí odvolání. Stěžovatelka zmínila též § 91 odst. 3 správního řádu, dle něhož o zastavení řízení pro zpětvzetí odvolání správní orgán vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a zdůraznila, že toto ustanovení nespécifikuje, který správní orgán tak má učinit. Dle názoru stěžovatelky se městský soud nevypořádal s její argumentací, navíc nezmiňl žádnou judikaturu, která by jeho stanovisko podporovala, a napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud zcela pominul žalobní bod, v němž stěžovatelka vyčítala stavebnímu úřadu, že zpětvzetí odvolání nepostoupil žalovanému bezodkladně, nýbrž až po dvanácti dnech. V pochybení stavebního úřadu stěžovatelka spatřuje příčinu toho, že se žalovaný o zpětvzetí odvolání nedozvěděl včas a vydal žalobou napadené rozhodnutí.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry městského soudu. Zpětvzetí odvolání u stavebního úřadu nemohlo účinně vyvolat zastavení odvolacího řízení, neboť podle § 37 odst. 5 správního řádu je podání učiněno dnem, kdy došlo věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Věcně a místně příslušným správním orgánem pro vedení odvolacího řízení je bezpochyby žalovaný. Na okamžiku doručení zpětvzetí odvolání žalovanému nic nemění ani skutečnost, že je stavební úřad nepostoupil bezodkladně. Dle názoru žalovaného

pokračování

stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla žádné relevantní skutečnosti pro zpochybnění napadeného rozsudku.

[8] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na svém názoru, že zpětvzetí odvolání je možné adresovat správnímu orgánu, který o věci rozhodl v prvním stupni a že městský úřad pochybil tím, že zpětvzetí postoupil žalovanému až po dvanácti dnech. Opět též zdůraznila, že městský soud svůj právní názor neopřel o žádnou prejudikaturu. Jelikož stěžovatelka v podstatě jen zopakovala, respektive shrnula svou argumentaci z kasační stížnosti, nezasílal již Nejvyšší správní soud její repliku na vědomí žalovanému.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že věcnému posouzení kasační stížnosti brání, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného vůbec nebyla přípustná.

[10] Podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se může 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*, domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Žalobou podle tohoto ustanovení tak lze napadat jen úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce.

[11] Nejvyšší správní soud setrval judikuje, že rozhodnutí, jímž odvolací správní orgán postupem podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nic nemění na subjektivních právech účastníků správního řízení, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jejich práva a povinnosti, pouze vrací věc do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, který o ní bude znovu rozhodovat (rozsudky ze dne 14. května 2008 č. j. 2 As 37/2007 - 111 a ze dne 31. března 2010 č. j. 9 As 30/2010 - 219; z novější judikatury viz například rozsudek ze dne 16. května 2018 č. j. 6 As 70/2018 - 52). Dřívější judikatura z tohoto závěru připouštěla výjimky ve specifických případech (srov. rozsudek ze dne 28. ledna 2015 č. j. 6 As 113/2014 - 35 ve vztahu k rozhodnutím vydávaným podle zákona o svobodném přístupu k informacím). Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2018 č. j. 7 As 192/2017 - 35, č. 3834/2019 Sb. NSS, však lze dovodit, že rozhodnutí, jimiž odvolací orgán ruší napadené správní rozhodnutí a vrací věc k novému projednání prvostupňovému správnímu orgánu, není *nikdy* způsobilé zasáhnout do právní sféry žalobce.

[12] Nejvyšší správní soud si je vědom svého rozsudku ze dne 8. listopadu 2007 č. j. 9 As 49/2007 - 44, v němž připustil žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, které bylo vydáno téměř tři roky po vydání prvostupňového rozhodnutí na základě odvolání opomenutého účastníka řízení. V rozsudku ze dne 21. března 2016 č. j. 2 As 305/2015 - 24 však Nejvyšší správní soud dovodil, že výjimečné připuštění žaloby v rozsudku č. j. 9 As 49/2007 - 44 bylo odůvodněno především časovým odstupem mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí (které tehdejší žalobce po několik let považoval za pravomocné) a rozhodnutím odvolacího orgánu, a s odkazem na dosavadní judikaturu žalobu proti rozhodnutí vydanému podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu na základě odvolání, které bylo dle názoru žalobce podáno neoprávněnou osobou, označil za nepřipustnou. Z tohoto hlediska nejsou závěry vyslovené v rozsudku č. j. 9 As 49/2007 - 44 na nyní projednávanou věc aplikovatelné, neboť žalovaný rozhodl půl roku po vydání rozhodnutí stavebního úřadu v nesporně a včas

zahájeném odvolacím řízení a stěžovatelka po celou dobu o běžícím odvolacím řízení věděla (ostatně vyjadřovala se k podanému odvolání). V rozsudku č. j. 2 As 305/2015 - 24 navíc Nejvyšší správní soud upozornil, že rozsudek č. j. 9 As 49/2007 - 44 zůstal v rozhodovací praxi soudu ojedinelý. Vzhledem k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2019 č. j. 10 As 2/2018 - 24, které připouští překonání právního názoru vyjádřeného v ojedinelém rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pozdější početnější judikaturou, tak lze uzavřít, že judikatura vylučující ze soudního přezkumu rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu je ustálená a jednotná (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016 č. j. 1 As 225/2016 - 88).

[13] Rozhodnutím žalovaného bylo sice zrušeno územní rozhodnutí a stavební povolení vydané na žádost stěžovatelky, její žádost však nebyla zamítnuta ani nebyly s konečnou platností závazně určeny podmínky umístění a provedení stavby. Pokud bude stavební úřad respektovat právní názor žalovaného a rozhodne v souladu se žalobou napadeným rozhodnutím, může stěžovatelka takové rozhodnutí zpochybnit v odvolání proti novému rozhodnutí stavebního úřadu (změna názoru odvolacího orgánu obecně je přípustná – srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. srpna 2009 č. j. 22 Ca 165/209 - 32), popřípadě v žalobě proti konečnému rozhodnutí žalovaného. S ohledem na zásadu subsidiarity ochrany poskytované správními soudy vůči veřejné správě (§ 5 s. ř. s.) však není v souladu se zákonem, aby soudy do správního řízení zasahovaly dříve, než bude pravomocně skončeno (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2017 č. j. 1 As 51/2017 - 28 i výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 192/2017 - 35).

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí žalovaného nepřipustná, domáhá-li se žalobce přezkoumání úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím. Takovou žalobu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud se ve svém rozsudku přípustností žaloby vůbec nezabýval, ačkoli jde o otázku splnění podmínek řízení, kterou je povinen řešit z úřední povinnosti, a ačkoli i žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že žaloba je nepřipustná a měla by být odmítnuta mimo jiné s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 305/2015 - 24. Jakkoli žalobkyně ve své replice k vyjádření žalované právě na tuto námitku nijak nereagovala, nemůže být pro ni nyní učiněný závěr Nejvyššího správního soudu překvapivý, neboť otázka přípustnosti žaloby byla do žalobního řízení vnesena.

[15] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal, že žaloba v projednávané věci nebyla s ohledem na povahu napadeného úkonu žalovaného přípustná (a v napadeném rozsudku nevyjádřený závěr městského soudu o její přípustnosti tudíž nebyl správný), zrušil rozsudek městského soudu a zároveň v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl.

[16] Jakkoli vzhledem k odmítnutí žaloby nemá Nejvyšší správní soud procesní prostor k věcnému posouzení stěžovatelčiných námitek, přesto považuje za daných procesních okolností za vhodné dodat, že správním orgánem věcně a místně příslušným byl během odvolacího řízení nepochybně žalovaný jakožto odvolací správní orgán, zpětvzetí odvolání tedy mělo být adresováno a doručeno jemu, nikoli prvostupňovému stavebnímu úřadu. Vytýká-li stěžovatelka městskému soudu nevypořádání žalobního bodu spočívajícího v námitce proti postupu stavebního úřadu, který zpětvzetí odvolání jiného účastníka řízení nepostoupil žalovanému bezodkladně, nýbrž až po dvanácti dnech, mohlo by jít nanejvýš o námitku nesprávného

pokračování

úředního postupu, která by i byla důvodná (dvanáctidenní prodleva s postoupením věci se ovšem nejví jako nestandardní), zjevně nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, který platně rozhodl o odvolání dříve, než mu bylo doručeno jeho zpětvzetí.

[17] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu podle odst. 2 tohoto ustanovení, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (v tomto případě městského) soudu. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

[18] Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, vrací se žalobkyni podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zaplacené soudní poplatky za žalobu a za kasační stížnost v celkové výši 8 000 Kč. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím návrhu před prvním jednáním, respektive ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. října 2014 č. j. Ars 5/2014 - 28, bod 35, či rozsudky ze dne 2. listopadu 2016 č. j. 6 Azs 199/2016 - 35, bod 28, a ze dne 5. března 2015 č. j. 6 Afs 3/2015 - 29, bod 14, a zcela nedávné rozsudky č. j. Ars 6/2018 - 28 z 23. dubna 2019 a č. j. Ars 7/2018 - 29 z 21. února 2019). Zaplacené soudní poplatky budou žalobkyni vráceny z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a zákona 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 19. září 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu