



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **P. J.**, zastoupeného Mgr. Ladou Richterovou, advokátkou se sídlem Opletalova 690, Chrudim, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2021, č. j. KrÚ-68245/2021/56/OMSŘI/Es, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 16. 12. 2021, č. j. 52 A 68/2021-73,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **1.000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu **do 30 dnů** od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupkyně, advokátky Mgr. Lady Richterové.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví specifikovaného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl jeho žalobu proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil rozhodnutí Městského úřadu Chrudim (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 6. 2020, č. j. CR 031029/2020/STO/ŠÍ, a věc mu vrátil k novému projednání. Zrušeným rozhodnutím stavební úřad v souladu s § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), schválil stěžovatelův stavební záměr nazvaný „Zámečnická dílna Jedlička, Svídnice“. Důvodem

pro zrušení tohoto rozhodnutí bylo nesprávné určení okruhu účastníků řízení stavebním úřadem. Podněty podané paní L. H. a její dcerou L. Z. bylo dle názoru žalovaného nutné s přihlédnutím k jejich obsahu považovat za odvolání opomenutých účastníků řízení.

[2] Krajský soud ve svém usnesení dospěl k závěru, že žaloba je ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřijatelná. Rozhodnutí žalovaného, kterým se ruší rozhodnutí stavebního úřadu a věc se mu vrací k novému projednání, nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť stěžovatel jím není krácen na svých právech a po stránce materiální se nedotýká veřejných subjektivních práv a povinností žalobce. Stavební úřad je totiž povinen ve správním řízení dále pokračovat a vydat rozhodnutí, které může stěžovatel napadnout odvoláním. Soudní kontrola je v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví připuštěna až v případě, kdy nelze uplatnit řádné opravné prostředky v rámci veřejné správy.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatel má za to, že jím napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá tak soudnímu přezkumu. Napadené rozhodnutí zasáhlo do jeho již existujících veřejných subjektivních práv, které nabyl v původně pravomocně skončeném správním řízení ke dni 27. 6. 2020. Rozhodnutím žalovaného došlo ke zrušení původně pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu, čímž byl zkrácen na svých právech. Stěžovatel je přesvědčen, že pro vydání kladného rozhodnutí stavebního úřadu splnil veškeré zákonem stanovené požadavky a svá práva nabyl v dobré víře. Rozhodnutí stavebního úřadu mělo své právní důsledky, neboť na jeho základě přistoupil k realizaci povolené stavby. Stěžovatel ve své kasační stížnosti popsal, v jaké fázi realizace se již stavba nachází a jakou výši finančních prostředků do ní investoval. Stěžovatel se domnívá, že na základě pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu vzniklo jeho právo stavbu zahájit a realizovat ji. Rozhodnutí žalovaného způsobilo zastavení prací na celé stavbě.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že právní názor stavebního úřadu je v přímém rozporu s jeho právním názorem a právním názorem Ministerstva pro místní rozvoj. Sám postupoval v souladu s názorem svého nadřízeného správního orgánu, podle něž je na rozhodnutí stavebního úřadu nutno nahlížet jako na rozhodnutí, které nebylo doručeno všem účastníkům řízení a není tudíž pravomocné a nikdy ani nebylo. Prvopočátek všech stěžovatelských potíží je třeba spatřovat ve vadném vymezení okruhu účastníků řízení ze strany stavebního úřadu.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[7] Soud na úvod předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl výrok rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze oprít, jak to i stěžovatel činí, pouze o důvody nezákonnosti tohoto usnesení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak jen a pouze otázka, zda je žaloba proti rozhodnutí vydanému podle

pokračování

§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy proti rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán (žalovaný) zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání, přípustná.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] K uvedené otázce existuje bohatá a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které rozhodnutí vydané na základě § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [srov. např. rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 70/2018 - 52, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 - 28, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 - 49, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 - 34, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, či ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111 (závěry poslední zmiňovaného rozsudku byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08)]. Žalobou podle § 65 s. ř. s. lze totiž napadat pouze takový úkon správního orgánu, který představuje zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, přičemž za tento zásah nelze považovat zásah jakýkoliv, ale jen zásah konečný. Napadené rozhodnutí konečný zásah nepředstavuje. Vydáním rozhodnutí žalovaného totiž došlo pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u stavebního úřadu, kde o ní tento orgán znovu rozhodne. Rozhodnutí žalovaného tedy nic nemění na veřejných subjektivních právech účastníků správního řízení, neboť se jím práva a povinnosti těchto účastníků dosud nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 3 As 71/2019 - 26). Stěžovatel by tudíž měl svoji procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení. Napadeným rozhodnutím sice bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu, o kterém se stěžovatel domníval, že je pravomocné a umožňuje mu realizovat jeho stavební záměr, správní orgány však dosud s konečnou platností nerozhodly, zda bude stavební záměr schválen či ne.

[10] Krajský soud v napadeném usnesení rovněž správně odkázal na princip subsidiarity správního soudnictví. Tento princip je totiž vyjádřením jiného, neméně důležitého, ústavního principu, a to dělby moci. Projevuje se mj. právě tím, že soudy přezkoumávají teprve definitivní rozhodnutí správních orgánů. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivce, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65). Jinými slovy, soudy posuzují rozhodnutí správních orgánů a jejich procesní postup teprve v okamžiku, kdy vysloví ve věci své konečné slovo. Tento přístup neznamená, že by stěžovateli byla upřena soudní ochrana, bude se jí však moci případně domáhat až po konečném rozhodnutí ve správním řízení.

[11] Z výše uvedených ustálených závěrů Nejvyššího správního soudu však existují dvě výjimky. První z nich se týká případů neúspěšných žadatelů o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kteří čelili tzv. procesnímu „ping-pongu“ mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem. Tato výjimka se z povahy věci na nyní projednávaný případ nevztahuje, neboť stěžovatel není v nyní projednávané věci žadatelem o poskytnutí informace. V rámci druhé výjimky Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007 - 44, připustil, že i rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí (v tomto případě kolaudační rozhodnutí) a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání, za určitých okolností může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. Nejvyšší správní soud však v navazující judikatuře dospěl k závěru, že se v uvedeném případě jednalo o zcela specifickou situaci, kdy v důsledku časové prodlevy v délce několika let mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jeho zrušením k odvolání opomenutého účastníka řízení došlo k zásadnímu zásahu do veřejných subjektivních práv vykonávaných na základě domnělé právní moci prvostupňového rozhodnutí, byť nesprávně vyznačené

v důsledku opomenutí účastníka řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019 - 38, či ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020 - 45). V nyní projednávané věci nemá ani tato výjimka, která se vztahuje na naprosto ojedinělé případy, své opodstatnění. Nedošlo totiž k několikaleté prodlevě mezi domnělým nabytím právní moci rozhodnutí stavebního úřadu a zrušujícím rozhodnutím žalovaného a ani se nejednalo o zásah takové intenzity, který by hrubě narušil právní jistotu stěžovatele, neboť opomenuté účastnice řízení iniciovaly další pokračování správního řízení dne 26. 10. 2020, tj. po necelých čtyřech měsících od údajného nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu.

[12] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud podanou žalobu pro nepřípustnost odmítl. Žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a jako takové je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto jí podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovanému náklady nevznikly, proto soud ani jednomu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[15] Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení soudního poplatku ve výši 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jelikož o něm soud před vydáním rozhodnutí ve věci nerozhodl. Soudní poplatek tak bude v souladu s § 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vrácen k rukám zástupkyně stěžovatele, advokátky Mgr. Lady Richterové, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 18. března 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu