



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola, v právní věci

žalobkyně: **Z. Š.**
bytem [adresa]

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nevydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou u zdejšího soudu dne 5. 12. 2019 a označenou jako „*Žaloba o určení nezákonného zásahu správního orgánu*“ se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného (přesněji ministryně pro místní rozvoj), spočívajícím v nevydání

usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. nevydání sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení v návaznosti na podnět žalobkyně k zahájení takového řízení ze dne 2. 9. 2019 ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2018, č. j. MMR-35531/2018-83/2272 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“).

II. Žaloba

2. Žalobkyně v podané žalobě namítala, že dne 2. 9. 2019 podala podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) ve věci výše označeného rozhodnutí žalovaného, které bylo žalobkyni doručeno 13. 9. 2018, kdy nabylo právní moci. Jednorocní lhůta k zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, potažmo ke sdělení, že nebyly shledány důvody k zahájení takového řízení ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu, tak uplynula dne 13. 9. 2019. Žalovaný však žádnou z uvedených písemností do dne podání žaloby nevydal, což žalobkyně označila za nezákonný zásah.
3. Žalobkyně proto navrhl, aby soud rozsudkem určil, že nevydání uvedených písemností je nezákonným zásahem.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

4. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zdůraznil, že přezkumné řízení je zahajováno z moci úřední a jeho zahájení tak není v dispozici účastníků řízení. Dále s odkazem na § 94 odst. 3 správního řádu připomněl, že rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, kterým byla pouze zamítnuta žádost žalobkyně o prominutí zmeškání úkonu, a takové rozhodnutí tak nelze v přezkumném řízení samostatně přezkoumávat. Rozhodnutí žalovaného nadto již bylo předmětem soudního přezkumu, když Krajský soud v Ostravě žalobu žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl rozsudkem ze dne 26. 6. 2019, č. j. 25 A 24/2019 - 34, takže žalobkyně nemohla očekávat, že by žalovaný ve věci přezkumného řízení postupoval jinak. Nevydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. sdělení o neshledání důvodu k zahájení takového řízení tak nemohlo dojít k zásahu do práv žalobkyně.
5. V další části svého vyjádření se pak žalovaný s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zabýval tím, že nezahájení přezkumného řízení nelze považovat za nezákonný zásah, stejně jako tak nelze považovat ani sdělení, že nebyly shledány důvody k jeho zahájení – účastník řízení nemá na zahájení přezkumu právní nárok. Žalovaný tak navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.
6. Žalobkyně na vyjádření žalovaného reagovala v replice ze dne 20. 4. 2020, v níž zdůraznila, že předmětem žaloby není přezkumné řízení jako takové, ale nevydání žádné písemnosti k podanému podnětu, na který měl žalovaný nějak reagovat.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

7. Městský soud v Praze projednal předmětnou žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle části třetí hlavy druhé dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**s. ř. s.**“). O podané žalobě rozhodl bez nařízení jednání, když byly pro takový postup dány předpoklady stanovené v § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili, přičemž soud neshledal potřebu ve věci provádět dokazování.

8. Podle § 82 s. ř. s. se může „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS). Posouzení jednotlivých definičních znaků nezákonného zásahu je pak vždy otázkou věcného (meritorního) přezkumu žaloby (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS), ledaže by bylo z povahy věci zcela zjevné, že o nezákonný zásah jít nemůže; pak soud žalobu odmítne (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, bod 63).
9. K tomu soud předně uvádí, že samotné nezahájení přezkumného řízení nezákonným zásahem pojmově být nemůže, neboť na zahájení takového řízení skutečně není dán právní nárok. Jedná se totiž o dozorčí prostředek, který není v dispozici účastníků řízení, ale je uplatňován z úřední povinnosti – zahájení či nezahájení přezkumného řízení tak závisí na úvaze nadřízeného správního orgánu. Soudy proto dovodily, že proti nezahájení přezkumného řízení (potažmo sdělení o neshledání důvodů k jeho zahájení) se nelze bránit zásahovou žalobou, stejně jako se proti tomu nelze bránit ani žalobou nečinnosti či žalobou proti rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 As 374/2017 - 51).
10. V posuzované věci ovšem žalobkyně spatřovala nezákonný zásah nikoli v nezahájení přezkumného řízení jako takovém, ale v nevydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. nevydání sdělení o neshledání důvodů k jeho zahájení ve smyslu § 94 odst. 1 věty třetí správního řádu. Jinými slovy ve skutečnosti, že žalovaný (přesněji ministryně pro místní rozvoj) na jí zasláný podnět k přezkumu žádným ze zákonem předvídaných způsobů nereagoval a zůstal tak v tomto směru nečinný. S ohledem na tuto identifikaci zásahu, kterou soud bez dalšího nemohl označit za zjevně nemyslitelné tvrzení nezákonného zásahu ve smyslu citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015 - 160 (v němž byla jako příklad takového tvrzení označena žaloba proti tomu, že „příliš často prší“), soud přistoupil k věcnému posouzení toho, zda se žalovaný svým postupem dopustil nezákonného zásahu.
11. V tomto směru však soud nejprve pro pořádek předesílá, že – jak zjistil ze správního spisu – po podání žaloby došlo ve věci k procesnímu vývoji, neboť ministryně pro místní rozvoj dne 10. 12. 2019 vydala sdělení o nezahájení přezkumného řízení č. j. 41708/2019 - 31, ve kterém podle § 94 odst. 1 správního řádu uvedla důvody nezahájení přezkumného řízení; toto sdělení bylo žalobkyni doručeno dne 20. 12. 2019. Z uvedeného se tak podává, že žalovaný již nadále není ve věci nečinný. Na projednatelnosti předmětné zásahové žaloby však tato skutečnost ničeho nemění, neboť žalobkyně již v této žalobě formulovala žalobní petit tak, že se domáhá určení nezákonnosti daného zásahu. Soud

proto vzhledem k popsanému vývoji skutkového stavu věci přistupoval k žalobě jako žalobě domáhající se deklarace nezákonnosti zásahu.

12. Pokud jde o vlastní posouzení důvodnosti takové žaloby, soud s ohledem na výše uvedené konstatuje, že žalovaný nebyl povinen vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení (přezkumné řízení zahájit). Podstatou projednávané věci však zůstává otázka, zda skutečnost, že žalovaný na podnět k přezkumu ve stanovené lhůtě nereagoval vůbec a nesdělil, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, představovala nezákonný zásah (mohla přímo zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobkyně).
13. Ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu stanoví, že „(v) přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.“ (pozn. podtržení doplněno).
14. Podle soudu není pochyb, že v situaci, kdy žalovaný neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, byl v souladu s citovaným ustanovením povinen žalobkyni tyto důvody sdělit ve lhůtě 30 dnů od podání jejího podnětu, který byl žalovanému doručen dne 3. 9. 2019, tj. do 3. 10. 2019 (v tomto směru je bez významu okolnost, že lhůta k zahájení přezkumného řízení končila podle žalobkyně dne 13. 9. 2019, neboť v tomto případě jde o sdělení, že přezkumné řízení nebude zahájeno, a to tak může být učiněno i po lhůtě stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu).
15. Žalovaný důvody nezahájení přezkumného řízení ve stanovené lhůtě, tj. do 3. 10. 2019 žalobkyni nesdělil, když předmětné sdělení vydal dne 10. 12. 2019, tedy až po podání zásahové žaloby žalobkyní. Předmětnou lhůtu 30 dnů je ovšem nutné považovat za lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení s sebou nenese žádné procesní důsledky a především nemění nic na opakovaně uváděné skutečnosti, že žalovaný nebyl povinen přezkumné řízení zahájit. Pokud přitom platí, že účastník řízení nemůže být nijak dotčen na svých veřejných subjektivních právech nezahájením přezkumného řízení, nemůže se ho bez dalšího významněji dotknout ani skutečnost, že o důvodech nezahájení přezkumného řízení není vyzkoumán ve stanovené lhůtě.
16. V tomto kontextu je třeba poukázat též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 127/2015 - 37. V citované věci žalobce podal zásahovou žalobu, již se domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že nezahájil přezkumné řízení, nebo nesdělil do 30 dní podateli, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení. Nejvyšší správní soud v tomto případě vyslovil, že „zákon poskytuje účastníkům ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že správní orgány musí reagovat v přiměřené lhůtě a zákonem stanoveným způsobem na veškerá podání, která jsou jim adresována. V případě stěžovatelova podnětu však správní orgán neměl zákonnou povinnost zahájit přezkumné řízení a opožděné sdělení skutečnosti, že řízení zahájeno nebude, nemohlo zasáhnout do právní sféry stěžovatele takovou intenzitou, aby bylo

možno prodlení žalovaného posoudit jako nezákonný zásah“ (obdobně srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2017, č. j. 3 As 65/2017 - 51).

17. Citovaný právní názor považuje soud za plně přenositelný i na nyní projednávanou věc a dodává, že byl učiněn na podkladě obdobných skutkových okolností, kdy správní orgán stejně jako v nynější věci sdělil oznamovateli důvody nezahájení přezkumného řízení až se zpožděním několika měsíců. Na použitelnosti předmětného názoru přitom jistě nic nemění skutečnost, že ve věci řešené Nejvyšším správním soudem byly důvody oznamovateli sděleny před podáním žaloby – premisa uvedená v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, podle níž nedodržení stanovené lhůty nemůže bez dalšího představovat nezákonný zásah, totiž platí v nynější věci úplně stejně.
18. Městský soud v Praze tak uzavírá, že postupem žalovaného, který sdělení o nezahájení přezkumného řízení žalobkyni nezaslal ve lhůtě 30 dnů ode dne podání podnětu, nebyla dotčena její veřejná subjektivní práva takovým způsobem, aby bylo možné hovořit o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

19. Na základě všech shora uvedených skutečností proto soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
20. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěšná nebyla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 5. srpna 2020

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu