



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 žalobkyně: **Ing. J. Č.**, zastoupené JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2006, č. j. 31585/2006-83/O-1946/06, o přezkoumání rozhodnutí o umístění a povolení staveb vydaném v přezkumném řízení, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **České nemovitosti a. s.**, se sídlem Ke Štvanici 656/3, Praha 8, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 12. 2007, č. j. 11 Ca 409/2006 – 52,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“), ze dne 23. 10. 2006, č. j. 31585/2006 – 83/O – 1946/06. Tímto rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního (dále jen „Magistrát“), ze dne 4. 7. 2006, č. j. MHMP 194123/2005/OST/Ří/Cř, a současně bylo rozhodnuto o zastavení přezkumného

řízení. Zahájení tohoto přezkumného řízení iniciovala stěžovatelka podáním svého podnětu, jímž brojila proti sedmi pravomocným rozhodnutím Úřadu Městské části Praha 12, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“). Těmito rozhodnutími byla umístěna a povolena stavba řadových rodinných domů na pozemcích parc. č. 4400/681 až 4400/686 a 4400/558, v katastrálním území Modřany, při ulici K Dolům v Praze 4.

Stěžovatelka označila za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud dle jejího tvrzení opomněl, že pro posouzení žalovatelnosti rozhodnutí není vůbec podstatné, v jakém řízení bylo vydáno, či zda vůbec nějaké řízení vydání rozhodnutí předcházelo, ale zda se jedná o rozhodnutí způsobilé zasáhnout její práva. Tím, že žalovaný uvedené rozhodnutí Magistrátu zrušil, podle názoru stěžovatelky přímo zasáhl do jejího vlastnického práva, a to v zásadě stejným způsobem, jakým tak bylo učiněno již rozhodnutími stavebního úřadu.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž konstatuje, že jeho rozhodnutí nezasáhlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění či povinností stěžovatelky, neboť toliko konstatovalo, že mimořádné procesní prostředky dozorcího práva se v této věci nepoužijí. Žalovaný se plně ztotožňuje s právní argumentací městského soudu, korespondující s právním názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v jeho usnesení ze dne 8. 4. 2003, č. j. 5 A 170/2002 – 15.

Osoba zúčastněná na řízení se k podané kasační stížnosti též vyjádřila. Stejně jako žalovaný se ztotožňuje se stanoviskem městského soudu a domnívá se, že napadané rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které by mohlo být předmětem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle tohoto ustanovení. Svůj názor zúčastněná osoba opírá i o usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 2. 2000, č. j. 5 A 142/99 – 16, v souladu s nímž tvrdí, že k zásahu do práv stěžovatelky by mohlo dojít pouze v případě, že by původní pravomocná rozhodnutí (tedy příslušná stavební povolení) byla v přezkumném řízení změněna nebo zrušena, a to pravomocně. Rozhodnutím žalovaného však byla naopak uvedená stavební povolení ponechána v platnosti, a tudíž se na právech stěžovatelky nic nezměnilo.

Z předložené spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti stěžovatelkou podané kasační stížnosti:

Dne 30. 9. 2004 podala osoba zúčastněná na řízení u stavebního úřadu návrh na vydání rozhodnutí o umístění staveb sedmi dvoupodlažních řadových rodinných domů. Stavební úřad svými rozhodnutími ze dne 12. 4. 2005 a 18. 4. 2005 stavby

umístil a povolil. Žádné z těchto rozhodnutí nebylo napadeno odvoláním a rozhodnutí tak nabylo právní moci (7. 5. 2005, 12. 5. 2005, resp. 16. 5. 2005).

Magistrát, jakožto stavebnímu úřadu nadřízený správní orgán, dospěl na základě podnětu stěžovatelky a Ing. R. Č. po předběžném posouzení věci k závěru, že vydaná rozhodnutí jsou nezákonná, a proto ve vztahu ke všem sedmi rozhodnutím zahájil společné přezkumné řízení. Dne 13. 4. 2006 vydal usnesení o zahájení přezkumného řízení a rozhodnutím ze dne 4. 7. 2006 pak zrušil výše zmíněná rozhodnutí stavebního úřadu. Proti rozhodnutí Magistrátu podala odvolání osoba zúčastněná na řízení. K tomuto odvolání ve věci rozhodoval žalovaný, který ze skutkových a právních okolností projednávané věci dovodil, že přezkoumávanými rozhodnutími stavebního úřadu nevznikla veřejnému zájmu vážná újma a že újma nevznikla ani žádnému z účastníků řízení. Naopak v době bezprostředně předcházející rozhodnutí žalovaného bylo šest ze sedmi staveb v takovém stupni rozestavěnosti, že by újma, která by vznikla stavebníkovi zrušením výše uvedených pravomocných rozhodnutí stavebního úřadu, byla v hrubém nepoměru k újmě, která těmito rozhodnutími vznikla veřejnému zájmu. Žalovaný uzavřel, že Magistrát v daném případě nesprávně zhodnotil otázku možné dobré víry stavebníka a jeho rozhodnutí je v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, zásadou proporcionality a ustanovením § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. (dále jen „správní řád“). Žalovaný rozhodnutí Magistrátu vydané v přezkumném řízení zrušil a řízení zastavil.

Rozhodnutí žalovaného bylo ze strany stěžovatelky napadeno žalobou ve správním soudnictví. Městský soud tuto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. výše označeným usnesením napadeným kasační stížností v tomto řízení odmítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se zabýval charakterem přezkumného řízení. Z ustanovení § 94 až § 99 správního řádu podle jeho právního názoru vyplývá, že přezkumné řízení je zahájeno vždy na základě úkonu správního orgánu. Účastník řízení může podat toliko podnět k přezkoumání rozhodnutí, který není návrhem, jenž by toto řízení zahajoval. Na přezkoumání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení nemá účastník řízení nárok. Tento přezkum není mimořádným opravným prostředkem, nýbrž dozorčím prostředkem správního orgánu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nemá nárok na zahájení přezkumného řízení a zahájené přezkumné řízení bylo zastaveno, městský soud dospěl k závěru, že nedošlo k určení, změně či zrušení práv nebo povinností stěžovatelky. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného městský soud označil za úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud dále vycházel ze zákonné premisy, že domáhá-li se žalobce v řízení před krajským soudem přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno, je jeho návrh podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustný. Takový návrh soud usnesením dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelka formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., tj. o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Vzhledem k tomu, že žaloba byla městským soudem odmítnuta a nedošlo k meritornímu přezkoumání žalobních bodů, přichází v úvahu z povahy věci pouze námitka kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V rámci tohoto stížního bodu může být též přezkoumáno posouzení právní otázky, dle něhož byla žaloba odmítnuta. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Podle § 94 odst. 1 správního řádu „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 nenabýlo 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 podatelci.“

Podle § 97 odst. 1 správního řádu „jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu“. Odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že „rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu“.

Z citovaných ustanovení správního řádu vyplývá, že podnět k provedení přezkumného řízení není návrhem na zahájení řízení. Účastník, který takový podnět podá, tedy nemá právní nárok na vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Pokud by v této věci Magistrát neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení, tento jeho závěr by nebylo možno napadnout žalobou ve správním soudnictví. Stejný názor vyslovil Nejvyšší správní soud již v minulosti, například v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, kde uvedl: „Přípis, jímž správní orgán intimuje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]“. Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud při posouzení totožné právní otázky i v rozsudku ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008

– 135, v němž převzal názor vyjádřený v usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, č. j. 6 A 53/97 – 18.

V předmětné věci však Magistrát na podnět stěžovatelky (a Ing. R. Č.) reagoval a pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. O tomto zrušujícím rozhodnutí Magistrátu lze naopak v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, konstatovat, že je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, neboť zasáhlo do existujících hmotných práv účastníků původního správního řízení, nabytých pravomocným rozhodnutím správního orgánu. Toto rozhodnutí Magistrátu však bylo zrušeno následně vydaným rozhodnutím žalovaného v odvolacím řízení a z hlediska právní sféry stěžovatelky (i všech ostatních účastníků řízení) byl obnoven právní stav existující před zahájením přezkumného řízení, tj. existence pravomocných a účinných rozhodnutí stavebního úřadu. Je nutno respektovat povahu přezkumného řízení, které není skutečným mimořádným opravným prostředkem, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání, ale pouze prostředkem dozorčího práva sloužícího především k realizaci vnitřní kontroly činnosti správních orgánů (shodně viz Vedral, J.: Správní řád – komentář, 1. vydání. Praha, Polygon 2006, str. 554 a násl.).

Jestliže tedy přezkumné řízení skončilo jeho zastavením a rozhodnutím odvolacího orgánu o zrušení předchozího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, tedy „odstraněním“ úkonů provedených v rámci přezkumného řízení, pak je jeho výsledek vzhledem k právům a povinnostem účastníků řízení zcela neutrální. Pokud účastníci původního správního řízení nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, pak nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá a veškeré účinky úkonů provedených v jeho rámci, které by se jejich právní sféry případně mohly dotknout, byly eliminovány. Stejný názor byl vysloven Vrchním soudem v Praze v usnesení ze dne 9. 2. 2000, č. j. 5 A 142/99 – 16, dle něhož: *„Rozhodnutím správního orgánu o zastavení řízení, zahájeného o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. správního řádu) se nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nesturžují práva a povinnosti. Účastník původního řízení před správním orgánem nemohl být proto ve svých právech zastavením řízení zkrácen. Takové rozhodnutí proto je z přezkumu soudem vyloučeno dle § 244, resp. § 247 odst. 1 o. s. ř. (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů) a contrario. I kdyby účastník řízení byl původním (přezkoumávaným) rozhodnutím zkrácen na svých právech, nedošlo k tomuto zkrácení zastavením řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. K zásahu do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob dochází jediné tehdy, jestliže původní pravomocné rozhodnutí je v řízení o přezkoumání rozhodnutí zrušeno nebo změněno, a to rovněž pravomocně“.* (Pozn.: Správním řádem je míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zakotvený v ustanoveních § 65 až §

68 zákona č. 71/1967 Sb. byl v novém správním řádu nahrazen přezkumným řízením (§ 94 – § 99 zákona č. 500/2004 Sb.).

Prvostupňová rozhodnutí stavebního úřadu, kterými se stěžovatelka prvotně cítila být dotčena na svých právech, zůstala po ukončení přezkumného řízení nedotčena, Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, který žalobu z tohoto důvodu odmítl. Stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému usnesení městského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 5. června 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu