



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 žalobců: 1) Ing. D. Š., 2) Bc. M. Š., obou zastoupených JUDr. Antonínem Janákem, advokátem se sídlem nám. T. G. M. 142, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2007, č. j. 37332/2006 – 83/2255, o povolení stavební úpravy, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 Ca 39/2008 – 45,

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 :

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností napadají v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“),
ze dne 30. 11. 2007, č. j. 37332/2006 – 83/2255. Tímto rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „krajský úřad“), ze dne 4. 8. 2006, č. j. 106010/2006/KUSK, a současně bylo rozhodnuto o zastavení přezkumného řízení. Zahájení tohoto přezkumného řízení iniciovali stěžovatelé podáním svého podnětu, jímž brojili

proti pravomocnému rozhodnutí Městského úřadu Dobříš, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“). Tímto rozhodnutím byla povolena stavební úprava „přestavba garáže – zřízení bytové jednotky k autodílně Dobříš, Mánesova č.p. 1113“ na pozemku st. p. 2566, parc. č. 348/87 v katastrálním území Dobříš.

Stěžovatelé označují za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Namítají, že v širším smyslu je rozhodnutí žalovaného rozhodnutím, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti stran, neboť toto rozhodnutí zasáhlo do jejich práv tím, že znemožnilo zrušit rozhodnutí, které ve správním řízení napadli. Je-li umožněn soudní přezkum proti rozhodnutím vydaným v odvolacích řízeních (řádný opravný prostředek), není důvodu pro to, aby z přezkumu bylo vyloučeno i rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku. Pokud měl krajský úřad za to, že rozhodnutí vyžaduje provedení přezkumu, nebylo namístě, aby žalovaný dané řízení zastavil a zamezil tak stěžovatelům v bránění svých v dobré víře získaných práv. Tímto dle stěžovatelů došlo k zásahu do jejich práv a došlo k rozhodnutí, jímž se mění, ruší nebo určují práva a povinnosti. Dále stěžovatelé na podporu svých tvrzení uvádějí další argumenty, které se týkají věcného posouzení projednávaného případu.

Žalovaný dle svého vyjádření ke kasační stížnosti shodně s městským soudem zastává názor, že žalobou napadeným rozhodnutím nemohlo dojít k určení, změně či zrušení práv nebo povinností stěžovatelů, neboť výsledek přezkumného řízení, tedy zrušení rozhodnutí krajského úřadu je vzhledem k právům a povinnostem účastníků řízení zcela neutrální. Dále uvádí, že pokud by v důsledku rozhodnutí správního orgánu mělo dojít k získání práv, muselo by takové rozhodnutí nabýt právní moci či jiných účinků, což se však v daném případě nestalo. Předmětné rozhodnutí krajského úřadu vydané v přezkumném řízení bylo na základě přípustného a včasného odvolání zrušeno žalovaným jako odvolacím správním orgánem a přezkumné řízení bylo zastaveno. V důsledku rozhodnutí krajského úřadu podle žalovaného, i přes subjektivní názor stěžovatelů, nedošlo k založení jakýchkoliv práv, neboť daným rozhodnutím bylo pouze zrušeno prvoinstanční rozhodnutí stavebního úřadu. Vzhledem k výše uvedenému nepovažuje žalovaný za účelné se více vyjadřovat k opakovaným tvrzením stěžovatelů obsaženým v kasační stížnosti. Zastává názor, že kasační stížnost stěžovatelů není důvodná.

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

Dne 13. 6. 2005 podal stavebník J. H. u stavebního úřadu žádost o stavební povolení na stavební úpravy, za které označil přestavbu garáže a zřízení bytové jednotky k autodílně. Stavební úřad svým rozhodnutím ze dne 24. 10. 2005 stavební úpravu povolil. Rozhodnutí nebylo napadeno odvoláním a nabylo právní moci dne 2. 12. 2005.

Krajský úřad, jakožto stavebnímu úřadu nadřízený správní orgán, si na základě návrhu (resp. správně podnětu) stěžovatelů na zahájení řízení ze dne 1. 6. 2006 od stavebního úřadu vyžádal veškerý spisový materiál. Po jeho obdržení dospěl k závěru, že porušení právního předpisu je zjevné již ze samotné spisové dokumentace, jsou splněny i ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není třeba vysvětlení účastníků. Proto provedl zkrácené přezkumné řízení, u kterého se neprovádí dokazování a prvním úkonem je vydání rozhodnutí. Svým rozhodnutím ze dne 14. 8. 2006 vydaným ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí stavebního úřadu (stavební povolení) zrušil.

Proti rozhodnutí krajského úřadu podal stavebník odvolání. O tomto odvolání rozhodoval žalovaný, který dospěl k závěru, že nebyly splněny správním řádem (zákonem č. 500/2004 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc) stanovené podmínky pro zrušení rozhodnutí stavebního úřadu v přezkumném řízení. K jednotlivým věcným bodům nejprve konstatoval, že stavební úřad ve stavebním povolení vyloučil zásah požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek stěžovatelů a v odůvodnění svého rozhodnutí srozumitelně a dostatečně podrobně uvedl úvahy, které ho k tomuto závěru vedly. K vymezení okruhu účastníků řízení stavební úřad dle žalovaného zjišťoval, kteří z vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich mohou být stavebním povolením přímo dotčeni ve svých vlastnických a jiných právech. Vycházel přitom z povahy posuzovaného návrhu i jeho předvídatelných dopadů a uzavřel, že stěžovatelé nejsou ve svých právech dotčeni. Stavby garáže a autodílny jsou podle žalovaného stále (i po povolení stavebních úprav) doplňkovými stavbami k rodinnému domu stavebníka. Stavební úřad se již dříve zabýval také přesahem požárně nebezpečného prostoru přes hranici stavebního pozemku, v tomto smyslu udělil stavebníkovi v projednávané věci výjimku. Žalovaný dále vyslovil názor, že krajský úřad nesprávně určil okruh účastníků přezkumného řízení. Závěrem shrnul, že pro provedení (zkráceného) přezkumného řízení nebyl shledán důvod a rozhodnutí krajského úřadu nemohlo být vydáno. Proto rozhodnutí krajského úřadu vydané v přezkumném řízení zrušil a řízení přezkumné zastavil.

Rozhodnutí žalovaného bylo ze strany stěžovatelů 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 dozorcím prostředkem správního orgánu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé nemají 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 stěžovatelů. 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. Stěžovatelé formálně opírají 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.

Právní rámec přezkumu projednávané věci tvoří zejména ustanovení správního řádu upravující přezkumné řízení. 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 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 podatelci“.

„Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu“ (§ 97 odst. 1 správního řádu). „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“ (odst. 3 téhož ustanovení).

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 krajský úřad 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 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), 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 krajský úřad na podnět stěžovatelů reagoval a pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. O tomto zrušujícím rozhodnutí krajského úřadu 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. Na tomto místě považuje zdejší soud za nutné zdůraznit, že názor žalovaného, dle něhož rozhodnutím krajského úřadu nebyla dotčena práva stěžovatelů, proto není správný. Rozhodnutí krajského úřadu však bylo zrušeno následně vydaným rozhodnutím žalovaného v odvolacím řízení a z hlediska právní sféry stěžovatelů (i všech ostatních účastníků řízení) byl obnoven právní stav existující před zahájením přezkumného řízení, resp. vydáním rozhodnutí ve zkráceném přezkumném 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 nestvrzují 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 jedině 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.).]

Prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu, kterým se stěžovatelé prvotně cítili být dotčeni na svých právech, zůstalo po ukončení přezkumného řízení nedotčeno, Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, který žalobu proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení z tohoto důvodu odmítl. Stěžovateli 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.

Obsáhlé věcné námitky stěžovatelů (body III., IV. a V. kasační stížnosti) Nejvyšší správní soud nemohl v rámci řízení o kasační stížnosti přezkoumat. Předmětem řízení před zdejším soudem byla toliko správnost (zákonnost) rozhodnutí o odmítnutí žaloby, která byla potvrzena.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud uvádí, že v projednávané věci krajský úřad podání stěžovatelů ze dne 1. 6. 2006 označené jako návrh na zahájení přezkumného řízení posoudil jako podnět k provedení přezkumného řízení. Nejvyšší správní soud zde poukazuje na povinnost správního orgánu posuzovat podání účastníků podle jeho skutečného obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno (§ 37 odst. 1 správního řádu). Podáním stěžovatelů bylo zpochybněno vymezení okruhu účastníků řízení. Otázka účastenství je pro zákonnost správního řízení zcela zásadní a správní orgán ji nemůže ponechat v pochybnostech. Ustanovení § 84 správního řádu předpokládá i situaci, kdy odvolání proti rozhodnutí podá osoba, se kterou správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení. Odvolací správní orgán v takovém případě musí jako předběžnou otázku posoudit, zda tato osoba měla či neměla být účastníkem řízení, dle výsledku tohoto posouzení odvolání posoudit jako včasné, opožděné nebo nepřípustné. Z ustanovení § 84 správního řádu vyplývá, že pochybnosti ohledně správného vymezení účastníků musí být ze strany

správních orgánů primárně řešeny cestou řádných opravných prostředků. Ze spisové dokumentace předložené k projednávané věci nelze zjistit, zda správní orgán na základě podání stěžovatelů zahájil pouze přezkumné řízení, či zda tvrzení stěžovatelů prověřoval též z hlediska § 84 správního řádu. Pokud by se tak nestalo, je ze strany stěžovatelů namístě se tohoto posouzení domáhat. Správní orgán byl povinen dle obsahu podání rozhodnout, zda může být odvoláním podaným ve lhůtě dle § 84 správního řádu či nikoliv a z jakých důvodů. Takové rozhodnutí by též bylo na základě případné žaloby přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Zároveň je však nutno zdůraznit, že v projednávané věci bylo předmětem řízení přezkumné řízení, jehož provedení bylo v pravomoci krajského úřadu. Výše konstatovaná povinnost odvolacího orgánu vypořádat se s podáním i z hlediska § 84 správního řádu nemá vliv na závěr městského soudu, dle něhož rozhodnutím o zastavení přezkumného řízení a zrušení předchozího rozhodnutí nemá vliv na existující práva a povinnosti stěžovatelů.

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemají 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 20. května 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu