



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsi 26, Dobřejovice, zastoupena Mgr. Ludškem Šikolou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SEVERE JEDNA spol. s r. o.**, se sídlem Čestlice 198, Dobřejovice, zastoupena Mgr. Josefem Švandou, advokátem se sídlem Arbesovo nám. 257/7, Praha 5, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2014, č. j. 48 A 12/2014 – 90,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **s e z a m í t a j í**.
- II.** Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Ludka Šikoly, advokáta.
- III.** Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný a osoba zúčastněná na řízení domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2014, č. j. 48 A 12/2014 – 90, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Praze (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2014, č. j. MMR-4148/2014-83/381, a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“) ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK, sp. zn. SZ 117553/2013/KUSK REG/Pe, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost k náhradě nákladů řízení žalobkyně. Rozhodnutí byla vydána na základě žádosti žalobkyně podle ust. § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) o určení, že veřejnoprávní smlouva o změně stavby před dokončením č. j. 5117/2013-MURI/OSÚ/00029 ze dne 22. 2. 2013, uzavřená mezi Městským úřadem Říčany a osobou zúčastněnou na řízení (dále jen „Smlouva“) je neplatná a nenabyla účinnosti. Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobkyni mimo jiné sděleno, že vzhledem k tomu, že Smlouva nebyla zrušena a její právní účinky nadále trvají, je bezpředmětné o této skutečnosti vést řízení dle ust. § 142 správního řádu. Následně bylo žalobkyni na základě jejího odvolání druhostupňovým rozhodnutím mimo jiné sděleno, že krajský úřad nepochybil, pokud správní řízení podle ust. § 142 správního řádu nezačal a nevydal v něm rozhodnutí a podání žalobkyně vyřídil úkonem podle části čtvrté správního řádu.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel (mimo jiné s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. 52 A 77/2010) z toho, že žalobkyně nemá jinou možnost, jak se domoci ochrany svých práv, než iniciací řízení o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy podle ust. § 142 správního řádu. Teprve rozhodnutí vydané v tomto řízení je soudně přezkoumatelné a zaručuje žalobkyni právo na přístup k soudu. Jedná se o správní řízení o žádosti. Pokud tedy žalovaný hovořil o tom, že krajský úřad správně nezačal řízení, pohyboval se mimo platnou právní úpravu. Řízení bylo zahájeno již okamžikem, kdy žádost žalobkyně byla dodána do datové schránky krajského úřadu. Žádost byla směřována orgánu věcně i místně příslušnému (srov. ust. § 142 odst. 1, § 165 odst. 5 a § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu). Krajský úřad pak byl povinen o žádosti rozhodnout. Pokud by dospěl k závěru, že šlo o žádost zjevně právně nepřijatelnou, měl řízení usnesením zastavit. Pokud měl za to, že projednání žádosti brání překážka věci rozhodnuté, měl řízení zastavit pro zjevnou bezpředmětnost. Ani tento závěr však nejspíše neobstojí. Samotné uplatnění podnětu k přezkoumání Smlouvy nemůže vylučovat právo žalobkyně iniciovat určovací řízení. Překážka věci rozhodnuté neplyne ani z rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastníkem stavebního řízení, neboť Smlouva nahrazuje nejen stavební povolení, ale i územní rozhodnutí. Z obsahu správního spisu přitom nelze dovodit, že by zde existovalo pravomocné rozhodnutí určující, že žalobkyně není účastníkem územního řízení. Pokud by žalovaný, popř. krajský úřad dospěli k názoru, že žalobkyně neprokázala, že požadované určení není nezbytné pro uplatnění jejích práv, pak by museli žádost (resp. odvolání) zamítnout, a to formou rozhodnutí podle správního řádu, v jehož odůvodnění byli povinni přesvědčivě vysvětlit, proč se v právní sféře žalobkyně takové určení nemůže nijak projevit. Závěr o nepotřebnosti se však jeví málo pravděpodobným. Toto posouzení však přísluší v první řadě krajskému úřadu, popř. žalovanému. V tuto chvíli se k této otázce vyjádřili způsobem, jenž je nepřezkoumatelný. Samotná otázka, zda je stavba způsobila ovlivnit území žalobkyně, je z hlediska řízení podle ust. § 142 správního řádu již otázkou meritorní. Pokud jde o formu úkonů krajského úřadu a žalovaného, je evidentní, že nebylo rozhodováno formou rozhodnutí ani usnesení podle správního řádu. Na druhou stranu z obsahu sdělení je zřejmé, že se nejedná pouze o dílčí procesní úkony v rámci vedeného řízení. Z jejich textu

plyne, že ani jeden ze správních orgánů se nehodlá žádostí žalobkyně zabývat, protože ji považuje za bezpředmětnou. Smyslem těchto sdělení bylo řízení o žádosti žalobkyně (resp. o odvolání) ukončit. Na obě sdělení je proto namístě nahlížet z hlediska materiálního jako na rozhodnutí, kterými jsou žádost žalobkyně a její odvolání vyřízena. Krajský soud v tomto směru odkázal na závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III.ÚS 542/09. I v tomto případě žalovaný ve své podstatě mimoprocením způsobem odvolání žalobkyně zamítl. Odlišnost spočívá jen v tom, že vydání rozhodnutí se vyhýbal již krajský úřad. Takový postup je nepřijatelný, neboť tvrzený zásah do vlastnického práva, popř. do práva na samosprávu, vyžaduje, aby žalobkyně měla možnost dosáhnout vydání rozhodnutí přezkoumatelného soudem. Bylo nezbytné, aby se krajský úřad i žalovaný žádostí zabývali a rozhodnutím (popř. usnesením) s formálními náležitostmi podle ust. § 67 až 69 správního řádu ve výroku a odůvodnění přezkoumatelným způsobem vyjevili skutkové a právní důvody, na základě nichž se podáním nehodlali věcně zabývat. Pokud tak neučinili, dopustili se závažných procesních vad.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalovaný a osoba zúčastněná na řízení jako stěžovatelé (dále také „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnosti, které výslovně opřeli o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalovaný namítl, že z ust. § 142 odst. 2 správního řádu je nepochybné, že není vždy nezbytnou povinností správních orgánů řízení o určení právního vztahu provést. V daném případě bylo žalobkyni sděleno, že Smlouva je platná a účinná. Přes chybné označení správního úkonu vyplývalo z jeho obsahu jednoznačně, že došlo k osvědčení toho, že Smlouva je účinná. K tomuto úkonu postačovalo krajskému úřadu zjištění na základě své evidence, že nedošlo ke zrušení či změně Smlouvy. Nebylo tudíž nutno vést řízení. Obsahem Smlouvy se krajský úřad již zabýval na základě podnětu žalobkyně k přezkoumání Smlouvy a důvody pro její změnu či zrušení neshledal. Řízení o určení právního vztahu dle ust. § 142 správního řádu není dalším druhem opravného prostředku, který by měl vést k opakovanému meritornímu posouzení věci. V důsledku extenzivního výkladu krajského soudu by mohla být napadána jakákoli konstitutivní rozhodnutí správních orgánů bez časových omezení, v důsledku čehož by docházelo k prolomení principu právní jistoty. Smysl a účel tohoto ustanovení by měl být spatřován v těch případech, kdy se nedochovalo dokumenty, z nichž by bylo bez pochybností zřejmé, zda určité osobě práva či povinnosti skutečně vznikly. Ve stavebních věcech jde o případy nedochování rozhodnutí o stavebním povolení či o právním aktu povolujícím užívání stavby. Žalovaný o žádných právech a povinnostech žalobkyně nerozhodoval, pouze jí sdělil, že nebyla shledána nečinnost krajského úřadu. Správní soudy opakovaně judikovaly, že v případech, kdy došlo ke vzniku, zániku či změně práv a povinností na základě jiných úkonů než rozhodnutí, jsou příslušné tyto úkony v rámci správního soudnictví přezkoumávat. Příkladem může být územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, případně kolaudační souhlas. Není proto dán žádný důvod k tomu, aby byly z přímého soudního přezkumu vyloučeny veřejnoprávní smlouvy, jakožto stavebním zákonem předpokládané a rovnocenné alternativy těchto vrchnostenských aktů. Případné rozhodnutí o určení právního vztahu nemusí nutně vést k meritornímu přezkoumání Smlouvy. V daném případě je závěr krajského soudu, že Smlouva je účinná, ve své podstatě správný, zvláště za situace, kdy byla na základě Smlouvy poskytnuta

vzájemná plnění a došlo k realizaci stavby. Krajský úřad vycházel z presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Zabýval se podnětem žalobkyně a neshledal důvod pro zrušení či změnu Smlouvy. Předmětem soudního přezkumu rozhodnutí vydaného podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu by mohlo být pouhé zjištění, zda byla veřejnoprávní smlouva skutečně uzavřena a zda nebyla následně zrušena či změněna. Tímto předmětem by tudíž nemohlo být přezkoumání samotného obsahu veřejnoprávní smlouvy. Krajský soud rovněž nesprávně posoudil, který správní orgán byl věcně a místně příslušný k projednání žádosti žalobkyně. Příslušným správním orgánem byl stavební úřad, který vedl předchozí správní řízení o stavbě a byl smluvní stranou Smlouvy. Žalovaný proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení namítla, že odkaz na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, je nepřesný, neboť v tomto případě byla veřejnoprávní smlouva uzavřena namísto vydání stavebního povolení. V posuzované situaci však Smlouva navazuje na již ukončená řízení a na již vydaná rozhodnutí, která pouze mění, a to tak, že zmenšuje rozsah umísťované a povolované stavby. Nepřipadá v úvahu, aby se na základě této změny stal účastníkem řízení někdo, kdo jím nebyl v původních řízeních. Za rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení, je nutno považovat původní územní rozhodnutí, které okruh účastníků definovalo. Z něj musel stavební úřad vyjít. Žalobkyně neuváděla, že by bývala měla být účastníkem řízení o změně územního rozhodnutí. Tvrdila pouze, že účastníkem předchozího územního řízení byla, což je tvrzení nepravdivé. Není zřejmé, jaké jiné rozhodnutí, ze kterého by vyplývalo určení okruhu účastníků řízení, měl krajský soud na mysli. Územní rozhodnutí sice bylo v přezkumném řízení zrušeno, ale až po uzavření Smlouvy a ze zcela jiných důvodů. Nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že projednání žádosti nebránila překážka věci rozhodnuté, když otázka účastenství již byla pravomocně vyřešena. Žalobkyně se snaží užít žádosti podle ust. § 142 správního řádu jako mimořádného opravného prostředku, což není její smysl ani účel. Navíc uvádí záměrně nepravdivé informace, takový postup by neměl požívat právní ochrany. Nelze souhlasit se závěrem, že se řízení automaticky iniciuje již podáním žádosti. V takovém případě by podmínka nezbytnosti žádosti pro uplatnění práv žadatele postrádala smysl. Takový závěr by vedl k absurdní situaci, kdy by žadatel mohl donekonečna podávat každý týden novou žádost, a správní orgán by o každé musel vést správní řízení. Prokázání právního zájmu je předpokladem k tomu, aby vůbec žádost mohla být kvalifikovanou žádostí dle ust. § 142 odst. 1 správního řádu, a tak řízení iniciovat. Žalobkyně však nezbytnost neprokázala, a prokázat ani nemohla, když se jednalo o práva, která mohla a měla uplatnit již dříve v jiných řízeních. I případné rozhodnutí o neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy by na jejím postavení nic nezměnilo, když toto by nemělo vliv na vydané stavební povolení. Přestože krajský úřad svou odpověď na žádost nazval jinak, v jejím obsahu osvědčil, že Smlouva je účinným právním úkonem. Skutečnost, že se jednalo o úkon dle části čtvrté správního řádu, potvrdil i žalovaný. Význam ust. § 142 odst. 2 správního řádu je v tom, aby správní úřad nemusel vést o žádosti řízení tam, kde postačí nespornou skutečnost osvědčit. Krajský úřad byl ze spisu i ze svých předešlých reakcí na různé podněty žalobkyně seznámen se skutečností, že podmínky pro účinné uzavření Smlouvy byly splněny. Skutečnost, že žalobkyně nepravdivě uvedla, že byla účastníkem územního řízení, neznamená, že by se jednalo o spornou věc. Napadený rozsudek je dále rozporný, když uvádí, že nebylo rozhodováno formou rozhodnutí ani usnesení, avšak dále uvádí, že je na obě sdělení nutno nahlížet jako

na rozhodnutí (a krajský soud ve výroku ruší rozhodnutí). Není zřejmé, jak akty žalovaného a krajského úřadu vlastně chápat. Pokud to nejsou rozhodnutí, mohou to být osvědčení. Pokud by se nejednalo o rozhodnutí, není možné, aby je krajský soud jako rozhodnutí rušil. A pokud se o rozhodnutí jedná, potom jsou tato rozhodnutí řádně odůvodněna. A ani jiné označení aktu žalobkyni nezkrátilo, když se odvolala, odvolání bylo vyřízeno a toto vyřízení napadla správní žalobou. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení vyjádřila tak, že správní orgány se námitkami proti Smlouvě nikdy řádně nezabývaly. Argumentace je tudíž nepřipadná, protože rozporuje výsledek přezkumného řízení, které nikdy neproběhlo. Argumentace ohledně bezvadnosti Smlouvy může mít místo až teprve v navazujícím řízení před správními orgány, nikoliv při přezkumu zákonnosti rozhodnutí krajského soudu, který se zabýval procesním postupem správních orgánů. Usnesení podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu nebylo nikdy vydáno. Územní rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí o účastenství žalobkyně. Pro účastenství je rozhodná toliko možnost dotčení vlastnického práva. Žalobkyně dotčení dostatečně vyargumentovala. Není na vůli správního orgánu, zda řízení v případě podané žádosti zahájí či nikoliv; řízení je ze zákona zahájeno již dnem, kdy žádost došla příslušnému správnímu orgánu. Osoba zúčastněná na řízení zaměňuje přípustnost žádosti a důvodnost žádosti. Žádnou „kvalifikovanou žádost“ správní řád nezná. Prokázání existence právního zájmu je otázkou důvodnosti žádosti, správní orgán ji posuzuje v rámci správního řízení, které ovšem v rozporu se zákonem nebylo vedeno. Podmínky pro vydání osvědčení splněny nejsou. Otázka zákonnosti a účinnosti veřejnoprávní smlouvy není nespornou skutečností, jak vyplývá z žaloby. Rozsudek je konzistentní a přezkoumatelný. Žalobkyně proto navrhl, aby byla kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení zamítnuta. Ke kasační stížnosti žalovaného se žalobkyně nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasačními stížnostmi napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou opodstatněné.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu jeho vnitřní rozpornosti. Ta je spatřována ve skutečnosti, že krajský soud na jednu stranu vyslovil závěr, že napadené akty nejsou rozhodnutími, na stranu druhou je jako rozhodnutí posoudil a ve výroku také jako rozhodnutí zrušil.

Této námitce nelze přisvědčit. Krajský soud zcela jasně odlišil označení napadených aktů z hlediska formy a hodnocení těchto aktů z materiálního hlediska (tj. z hlediska obsahu). Skutečnost, že správní akt není formálně označen jako rozhodnutí, neznámá, že se nemůže materiálně jednat o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu mohou být posuzovány jako rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. rovněž přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Otázku, zda je správní akt rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno primárně posuzovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv jeho formy. Nejedná se však o jediný aspekt, který by měl být v tomto ohledu posuzován. Dřívější ryze materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu v judikatuře správních soudů totiž korigoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svých usneseních ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 (č. 2206/2011 Sb.NSS), a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 (č. 2725/2013 Sb.NSS). Jak bylo například konstatováno v prvním z těchto usnesení, „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“ Rozšířený senát následně ve svém usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, blíže rozvedl, že je nutno posuzovat, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.

Rozšířeným senátem vymezené aspekty pro posouzení naplnění pojmu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny. Stále je tedy nutno trvat na tom, že i pouhý přípisy či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí (tj. vrchnostenského aktu splňujícího rozšířeným senátem vymezené aspekty). Tyto závěry také plně korespondují s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III.ÚS 542/09 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), z něhož krajský soud v napadeném rozsudku vycházel.

Závěr krajského soudu, že napadené akty jsou navzdory své formě materiálně rozhodnutími, tedy není nikterak vnitřně rozporný. Plně v souladu s takovým závěrem je pak i výrok napadeného rozsudku, jímž krajský soud tyto akty ruší jako rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným a přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

Stěžovatelé brojí primárně proti závěru krajského soudu, že napadené akty jsou skutečně rozhodnutími ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Posouzení této otázky je ve světle výše citované judikatury závislé na tom, zda správní řád předpokládá, že na základě žádosti žalobkyně dle ust. § 142 odst. 1 správního řádu měl být správním orgánem v mezích jeho pravomoci v rámci formalizovaného řízení vydán vrchnostenský akt zakládající, měnící, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti konkrétního individualizovaného

adresáta, tomuto adresátovi komunikovaný a obsahující stanovené náležitosti, a zda lze napadené akty materiálně za takovýto akt považovat.

Podle ust. § 44 odst. 1 správního řádu řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.

Podle ust. § 142 odst. 2 správního řádu podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v závěru, že řízení dle ust. § 142 odst. 1 správního řádu je řízením o žádosti. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z dikce tohoto ustanovení („rozhodne na žádost“). Otázku, zda a kdy v posuzované věci došlo k zahájení řízení, je tak nutno posuzovat ve světle ust. § 44 odst. 1 správního řádu. Došla-li tedy žádost žalobkyně věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, bylo řízení zahájeno a správní orgán tak již nemohl opět řízení zahajovat a naopak musel již zahájené řízení zákonem předpokládaným způsobem ukončit (tj. vydáním rozhodnutí). Za této situace by byla zcela lichá argumentace, že napadené akty nemohou být považovány za rozhodnutí z toho důvodu, že v dané věci krajský úřad nezačal žádné řízení.

Žalovaný nicméně rozporuje také závěr krajského soudu, že žádost žalobkyně skutečně došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Podle žalovaného je takovým orgánem stavební úřad, který vedl správní řízení o předmětné stavbě a byl smluvní stranou Smlouvy v pozici správního orgánu.

Také v této otázce považuje Nejvyšší správní soud závěr krajského soudu za správný.

Podle ust. § 161 odst. 1 správního řádu, stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).

Podle ust. § 165 odst. 5 správního řádu u veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 nebo § 161 je k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy (§ 169 odst. 1) a u veřejnoprávních smluv podle § 162 správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Podle ust. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu spory z veřejnoprávních smluv rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161.

Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že na řízení o žádosti podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu nedopadá přímo ani ust. § 165 odst. 5, ani ust. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Nejedná se totiž o podnět k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu ust. § 165 odst. 1 správního řádu, ani o návrh na zahájení sporného řízení ve smyslu ust. § 141 správního řádu. Oba dva instituty jsou svou povahou odlišné od řízení o žádosti dle ust. § 142 odst. 1 správního řádu.

Ust. § 161 odst. 1 správního řádu (a také ust. § 168 správního řádu) zcela jednoznačně podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem určitých osob. Pokud taková osoba existuje a její souhlas není vyžádán, pak veřejnoprávní smlouva nemůže nabýt účinnosti. V takovém případě není ani na místě, aby tato osoba vyvolávala sporné řízení ohledně závazků plynoucích z veřejnoprávní smlouvy (dle ust. § 141 správního řádu ve spojení s ust. § 169 správního řádu). Nemá-li veřejnoprávní smlouva žádné účinky, neplynou z ní také žádné závazky, ohledně nichž by mohlo být vedeno sporné řízení. Vyvolání sporného řízení proto nelze považovat za prostředek ochrany práv osoby, jejíž souhlas nebyl v rozporu se zákonem vyžadován.

Za takový prostředek nelze považovat ani podnět k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy dle ust. § 165 odst. 1 správního řádu, a to především proto, že se jedná o postup prováděný výlučně z úřední povinnosti. Nikdo tedy nemá právní nárok na to, aby byl skutečně soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy na základě tohoto ustanovení přezkoumán.

Naopak žádost podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za zcela případný prostředek ochrany práv osoby, která tvrdí, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 161 správního řádu nebyl vyžadován její souhlas, ačkoliv vyžadován měl být. Situace je zde plně srovnatelná se situací posuzovanou zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v rozsudku ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9. Ve vztahu k tehdy účinné právní úpravě vyslovil zvláštní senát závěr, že řízení podle ust. § 142 správního řádu je nejvhodnějším možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora [dle hlavy III. části čtvrté zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Jak přitom zvláštní senát výslovně poukázal, žádost podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu je především prostředkem ochrany osob, které o sobě tvrdí, že by byly účastníkem správního řízení, bylo-li by vedeno (srov. body 72 až 81 rozsudku zvláštního senátu). Nejvyšší správní soud proto neshledává žádný důvod, proč by měl být téže osobě při využití jiné, srovnatelné alternativy ke správnímu řízení (zde při uzavření veřejnoprávní smlouvy) zapovězena možnost ochrany jejích práv postupem podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu.

Ačkoliv tedy ve světle výše uvedeného nelze pro určení věcné příslušnosti v řízení o žádosti podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu přímo aplikovat ani ust. § 165 odst. 5 ani ust. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, je na místě analogické použití těchto ustanovení. Důvodem je především smysl a účel těchto ustanovení, kterým je naplnění základní zásady, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (srov. např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 962). Účastní-li se správní orgán veřejnoprávní smlouvy, je zcela na místě, aby tentýž orgán nerozhodoval v řízeních, jejichž předmětem je posouzení zákonnosti či účinnosti veřejnoprávní smlouvy, stejně jako posouzení sporů z ní plynoucích. Pokud zákonodárce shodně v ust. § 165 odst. 5 i ust. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu stanovil v takových případech příslušnost nadřízeného správního orgánu, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno analogicky dovozovat příslušnost nadřízeného správního orgánu také pro řízení o určení, že veřejnoprávní smlouva dle ust. § 161 odst. 1 správního řádu není účinná. I zde je nutno ctít zásadu, že správní orgán nemůže být „soudcem“ ve vlastní věci, tj. ve věci, v níž je smluvní stranou napadené veřejnoprávní smlouvy.

Krajský úřad, jakožto správní orgán nadřízený Městskému úřadu Říčany, byl tedy v projednávané věci věcně i místně příslušný pro rozhodnutí o žádosti žalobkyně dle ust. § 142 odst. 1 správního řádu. V souladu s ust. § 44 odst. 1 správního řádu proto bylo řízení o této žádosti zahájeno již okamžikem, kdy krajskému úřadu došla. Bylo tedy iniciováno správní řízení, které měl krajský úřad zákonem stanoveným způsobem ukončit – tj. zastavením řízení (ust. § 66 správního řádu) nebo vydáním rozhodnutím ve věci samé (ust. § 142 odst. 1 ve spojení s ust. § 67 a násl. správního řádu).

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací, že řízení podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu může být zahájeno pouze jakousi kvalifikovanou žádostí – tedy žádostí, která prokazuje nezbytnost podání žádosti pro uplatnění práv žadatele. Správní řád neobsahuje žádné pravidlo, podle něhož by se k žádosti při nedoložení nezbytnosti nepřihlíželo. Žádost má proto při splnění podmínek stanovených v ust. § 44 odst. 1 správního řádu účinky tímto ustanovením předpokládané, a to bez ohledu na to, nakolik žadatel prokazuje nezbytnost podání žádosti či její důvodnost. Ostatně dokonce i žádost neobsahující zákonné formální náležitosti je plně způsobilá zahájit správní řízení na základě ust. § 44 odst. 1 správního řádu.

Analogicky lze poukázat na podobnou situaci v rámci řízení o určovací žalobě dle ust. § 80 občanského soudního řádu, které je svou povahou obdobné řízení podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu. Také zde je řízení zahájeno již samotným podáním žaloby a otázka naléhavého právního zájmu je posuzována v rámci takto zahájeného řízení.

Pokud tedy správní orgán dospěje k závěru, že žadatel neprokázal nezbytnost podání žádosti, nemá to žádný vliv na skutečnost, že řízení již bylo zahájeno. Závěr správního orgánu se toliko promítne do konečného rozhodnutí, v němž musí být tento závěr přezkoumatelně zdůvodněn.

Nelze přisvědčit ani argumentaci, že závěr o zahájení řízení podle ust. § 142 správního řádu pouhým podáním žádosti konstruuje nový opravný prostředek, jímž by mohla být napadána jakákoliv konstitutivní rozhodnutí správních orgánů, vede v důsledku

k prolomení principu právní jistoty. Tato obava není na místě, neboť v případě právního vztahu konstituovaného správním rozhodnutím by se posuzovala prakticky pouze otázka, zda rozhodnutí skutečně nabylo právní moci. Jakmile by odpověď na tuto otázku byla kladná, muselo by být konstatováno, že právní vztah byl skutečně rozhodnutím konstituován. V řízení podle ust. § 142 správního řádu není dán žádný prostor pro posuzování jakýchkoliv pochybení v původním správním řízení. Není možné namítat nedostatečná skutková zjištění, nesprávné právní závěry, procesní pochybení, nedostatečné odůvodnění apod. Tyto otázky je možné posuzovat pouze v řízení o opravných prostředcích. Kromě toho podání žádosti podle ust. § 142 správního řádu nemá vůči rozhodnutí odkladný účinek. To, zda z rozhodnutí či veřejnoprávní smlouvy určité účinky plynou, je skutečnost nezávislá na podání žádosti. Pouze má být v řízení o žádosti autoritativně (avšak deklaratorně) posouzena. Nejedná se tedy svou povahou o nový opravný prostředek srovnatelný s opravnými prostředky dle hlav VII až X části druhé správního řádu, který by mohl nepřiměřeně narušovat právní jistotu. Jde totiž o prostředek ochrany práv osoby, které se případné účinky veřejnoprávní smlouvy (či rozhodnutí) dle jejích tvrzení dotýkají. Jde tudíž mimo jiné také o prostředek ochrany, který má přednost před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (viz ust. § 85 s. ř. s.).

Za lichou považuje Nejvyšší správní soud také argumentaci, že správní orgán nemusí o žádosti dle odstavce prvního ust. § 142 správního řádu nijak rozhodnout, vydá-li osvědčení dle odstavce druhého tohoto ustanovení, s tím, že napadený akt krajského úřadu byl právě oním osvědčením. Předně, i když správní orgán shledá, že postačuje vydání osvědčení, musí řízení řádně ukončit způsobem, který předpokládá správní řád. Skutečnost, že lze vydat osvědčení, je v takovém případě důvodem pro zastavení řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť žádost se stala zjevně bezpředmětnou (shodně Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 796). Řízení totiž bylo zahájeno již podáním žádosti a správní řád nepočítá s ukončením správního řízení pouhým vydáním osvědčení.

Navíc je nutno podotknout, že vydání osvědčení v posuzovaném případě ani nepřicházelo v úvahu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud kupříkladu ve svém rozsudku ze dne 11. 4. 2013, č. j. 9 As 31/2012 - 40, na který také poukazuje sama osoba zúčastněná na řízení, „osvědčení není určeno k odstranění pochybností či právního sporu. Je-li tedy ve věci třeba vyřešit spor, nejsou splněny podmínky pro vydání osvědčení.“ Podobně jako v tomto případě i v nyní posuzované věci je zřejmé, že zde existuje spor, konkrétně o to, zda Smlouva je účinná či nikoliv. Zatímco smluvní strany Smlouvu zjevně za účinnou považují, žalobkyně je opačného názoru. V takovém případě není možné vydat osvědčení, protože nemohl krajský úřad ani zastavit řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu s tím, že postačuje vydání osvědčení.

Spor ohledně účinnosti veřejnoprávní smlouvy bude dán vždy, bude-li některá z dotčených osob tvrdit, že smlouva účinná není, zatímco ostatní dotčené osoby budou tvrdit opak. Z hlediska možnosti vydat osvědčení, je zcela lhostejné, zda jsou tvrzení lživá či nepodložená. Tyto skutečnosti se mohou odrazit v rozhodnutí o žádosti, nicméně nemohou vést k závěru, že účinnost smlouvy je nesporná, a postačuje proto vydání osvědčení.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že správní řád předpokládá, že na základě žádosti žalobkyně měl být krajským úřadem v mezích jeho pravomoci a v rámci formalizovaného řízení vydán vrchnostenský akt zakládající, měnící, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti konkrétního individualizovaného adresáta, tomuto adresátovi komunikovaný a obsahující stanovené náležitosti. Zbývá proto posoudit, zda lze sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 za takovýto vrchnostenský akt materiálně považovat.

Z posuzovaného sdělení je zcela zjevný záměr krajského úřadu nevyhovět žádosti žalobkyně. V závěrečné pasáži krajský úřad doslova uvedl: *„Vzhledem k tomu, že Veřejnoprávní smlouva o změně stavby před dokončením ze dne 22.2.2013 nebyla zrušena a její právní účinky nadále trvají je bezpředmětné o této skutečnosti vést řízení dle § 142 správního řádu.“* Jinými slovy na žádost o určení, že Smlouva je neúčinná, krajský úřad odpověděl, že je účinná. Žádosti tedy nevyhověl z důvodu, že nepřisvědčil argumentaci žalobkyně o neúčinnosti Smlouvy. Bez ohledu na to, zda jsou závěry krajského úřadu správné a řádně zdůvodněné, je nutno takovou odpověď materiálně považovat za rozhodnutí o zamítnutí žádosti dle ust. § 142 správního řádu. Předpokládá-li správní řád, že o žádosti bude v rámci správního řízení rozhodnuto, není možné toto sdělení z hlediska jeho obsahu interpretovat jinak než právě jako takové rozhodnutí.

Jak je zřejmé z výše učiněných závěrů, předmětné sdělení nelze materiálně považovat za osvědčení. Osvědčení v této věci nebylo možné vydat a navíc by jeho vydání nezbavovalo krajský úřad povinnosti o žádosti rozhodnout.

Jelikož sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 bylo rozhodnutím, bylo možné proti němu brojit odvoláním podle hlavy VIII části druhé správního řádu. I zde platí, že na základě žalobkyní podaného odvolání bylo zahájeno řízení, v rámci něhož měl žalovaný v mezích jeho pravomoci (ust. § 89 odst. 1 správního řádu) a v rámci formalizovaného řízení vydat vrchnostenský akt zakládající, měnící, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti (ust. § 90 správního řádu) konkrétního individualizovaného adresáta (žalobkyně), tomuto adresátovi komunikovaný a obsahující stanovené náležitosti. Sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2014 je podle názoru Nejvyššího správního soudu materiálně právě takovýmto vrchnostenským aktem, jehož vydání správní řád předpokládá.

Ačkoliv formálně žalovaný své sdělení směřuje k podnětu žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu v rámci podaného odvolání, je z něj zřejmé, že žalovaný posuzoval také samotné odvolání. Žalovaný mimo jiné učinil následující závěr: *„Krajský úřad tedy nepochybil, pokud správní řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu nezačal a nevydal v něm rozhodnutí, a Vaše podání vyřídil úkonem podle části čtvrté téhož zákona.“* Z citované pasáže je patrné, že žalovaný věcně posuzoval námitky obsažené v odvolání a neztotožnil se s nimi. Cílem sdělení žalovaného bylo s konečnou platností nevyhovět odvolání žalobkyně, na což nemá žádný vliv mylný závěr žalovaného, že proti sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 (které bylo ve skutečnosti rozhodnutím) nebylo možné brojit odvoláním. Situace v posuzované věci je v tomto směru srovnatelná se situací, kterou posuzoval Ústavní soud v krajském soudem citovaném nálezu ze dne 27. 4. 2010,

sp. zn. III.ÚS 542/09. Jak Ústavní soud zdůraznil, je nutno v podobných případech vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání byla projevlena.

Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2014, jakož i sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013, jsou podle jejich obsahu rozhodnutími ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje také se závěrem krajského soudu, že obě rozhodnutí bylo na místě zrušit pro procesní vady, respektive pro nepřezkoumatelnost. Na základě obsahu správního spisu, který byl Nejvyššímu správnímu soudu žalovaným zaslán, nelze rozhodně uzavřít, že by správní řízení proběhlo v souladu se správním řádem. Především rozhodnutí obou stupňů neobsahují náležitosti dle ust. § 68 a 69 správního řádu. Zcela zásadní je absence jasně formulovaného výroku. Kromě toho nelze rozhodnutí považovat za řádně odůvodněná. Ačkoliv správní orgány zcela zjevně vyslovily závěr, že nehodlají žádosti žalobkyně vyhovět, zůstaly u pouhého konstatování, že Smlouva je účinná a nebyla zrušena. Z velké části tak vůbec nereagovaly na námitky žalobkyně, především na námitku, že Smlouva nemohla nabýt účinnosti z důvodu, že nebyl vyžadován její souhlas, ačkoliv měl být vyžadován. Nutno připomenout, že právě absence souhlasu osoby, jejíž souhlas zákon vyžaduje, je důvodem neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy (viz ust. § 161 odst. 1 a § 168 správního řádu). Měli-li žalovaný a krajský úřad za to, že souhlas žalobkyně neměl být vyžadován, měli tento závěr přezkoumatelným způsobem zdůvodnit a vyvrátit zcela konkrétní argumentaci žalobkyně. Této otázky se však dotýká pouze krátká pasáž rozhodnutí žalovaného, která ovšem zůstává u konstatování toho, co žalobkyni sdělil krajský úřad k jejímu podnětu ze dne 13. 5. 2013 k provedení přezkumného řízení. Jednak se tedy nejednalo o úkon krajského úřadu v této věci (v řízení dle ust. § 142 správního řádu), jednak žalovaný konstatováním obsahu tohoto sdělení nijak nereagoval na argumenty žalobkyně.

Jelikož krajský soud (správně) zrušil rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu pro procesní vady, resp. nepřezkoumatelnost, veškeré námitky stěžovatelů, kterými se snaží poukázat na nedůvodnost žádosti žalobkyně, se zcela mívají s důvody, pro které krajský soud vydal napadený rozsudek. Takové námitky je nutno považovat již proto za nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87). Do této skupiny patří veškerá argumentace stěžovatelů podporující jejich závěry, že žalobkyně nebyla (respektive by nebyla) účastníkem správního řízení, neměl být vyžadován její souhlas se Smlouvou, neprokázala nezbytnost podání žádosti. Všechny tyto otázky bude na místě řešit až ve chvíli, kdy správní orgány v řádně provedeném správním řízení vydají přezkoumatelná rozhodnutí obsahující náležitosti vyžadované správním řádem. Stejně tak se zcela mívají s důvody rozsudku námitka, že meritornímu rozhodnutí o žádosti bránila překážka věci rozhodnuté. I zde platí, že takový závěr by se nejdříve musel promítnout do řádně odůvodněného rozhodnutí správního orgánu, aby jeho správnost mohly soudy přezkoumat.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Kasační stížnosti byly zamítnuty, proto stěžovatelé (žalovaný a osoba zúčastněná na řízení) nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně zastoupená na základě plné moci advokátem měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátem. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení) v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“)] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů a která činí 714 Kč. Náklady řízení žalobkyně tak činí částku 4.114 Kč. Tyto náklady přitom žalobkyni vznikly výlučně ve vztahu ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení. Vyjádření žalobkyně ze dne 16. 7. 2014 (doručené Nejvyššímu správnímu soudu dne 18. 7. 2014) totiž reagovalo výhradně na kasační námitky osoby zúčastněné na řízení. K námitkám žalovaného se žalobkyně v tomto vyjádření ani vyslovit nemohla, neboť tyto námitky byly obsaženy v doplnění kasační stížnosti, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno až 1. 8. 2014. Možnosti vyjádřit se k tomuto doplnění kasační stížnosti již žalobkyně nevyužila. Jelikož náklady řízení žalobkyně vznikly výlučně ve vztahu ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení, uložil soud povinnost k náhradě těchto nákladů osobě zúčastněné na řízení.

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

V Brně dne 28. srpna 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu