



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem Zátíší 3501, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 4. 2017, č. j. 22 A 164/2016 – 33,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví označenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Tento zásah spatřovala v tvrzení žalovaného, že „podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci“ a ve vydání sdělení ze dne 29. 8. 2016, č. j. MSK 86855/2016 (dále jen „sdělení“), v němž je zmíněné tvrzení uvedeno. Krajský soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] V napadeném rozsudku se soud zabýval důvodností návrhu u zásahové žaloby. Zkoumal pět podmínek, které je nutné splnit pro přiznání ochrany dle § 82 a násl. s. ř. s.

Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která těchto pět podmínek rozebírá. Následně posoudil, zda byla stěžovatelka v důsledku sdělení zkrácena na svých právech a dospěl k závěru, že nebyla. Konstatoval, že užití dozorčích prostředků je nenárokové vůči tomu, kdo podává podnět a slouží k ochraně veřejného zájmu na zákonnosti výkonu veřejné správy, nikoliv k realizaci veřejných subjektivních práv jednotlivců. Shrnul konstantní judikaturu správních soudů k dané otázce. Pokud se správní orgán rozhodne neužít dozorčí prostředek, pak jeho postup nemůže podléhat soudnímu přezkumu zaměřenému na ochranu veřejných subjektivních práv jednotlivců. Tím spíše mu nemohou podléhat důvody, na základě kterých tak rozhodl. Právní názor žalovaného byl základem postupu, který se nijak nedotýká veřejných subjektivních práv stěžovatelky, proto nemůže podléhat hodnocení správního soudu.

[3] Nad rámec uvedeného nosného důvodu rozsudku uvedl, že se neztotožňuje s výkladem stěžovatelky ve vztahu k § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“). V tomto ustanovení jsou stanoveny dvě lhůty, jedna dvouměsíční subjektivní a druhá jednorozční objektivní. Obě lhůty se vztahují k usnesení o zahájení přezkumného řízení, což nevyvrátil ani rozsudek Nejvyššího správního soudu, na který stěžovatelka odkázala. V něm bylo pouze dovozeno, že lhůty dle § 96 odst. 1 spr. ř. se uplatní i ve zkráceném přezkumném řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Domnívá se, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť z rozsudku nevyplývá žádná úvaha krajského soudu, na základě které dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná. Usnesení Městského úřadu ve Frýdlantu nad Ostravicí ze dne 1. 6. 2015, č. j. MUFO 16334/2015 (dále jen „usnesení městského úřadu“) nabylo právní moci dne 1. 7. 2015 a žádost o provedení přezkumného řízení byla žalovanému doručena dne 29. 6. 2016, tedy v jednorozční lhůtě. Sdělení žalovaného tedy nemělo být vydáno, jelikož byla dodržena lhůta pro podání podnětu. Dále namítá, že v rozsudku chybí úvaha o nedotčení jejích veřejných subjektivních práv, které plynou z § 94 odst. 1 a § 96 odst. 1 spr. ř. Krajský soud také zjistil, že žalovaný nekonal v zákonných lhůtách stanovených těmito ustanoveními. V napadeném rozsudku nicméně uvedl, že právní názor žalovaného byl základem postupu, který se nijak nedotýká veřejných subjektivních práv stěžovatelky. To svědčí o nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem.

[6] Namítá nezákonnost tvrzení žalovaného, který ve sdělení vypustil část textu § 96 odst. 1 spr. ř. týkající se dvouměsíční subjektivní lhůty. Dopustil se tak úpravy zákonného ustanovení, kterým mu byla stanovena povinnost konat. Žádost o provedení přezkumného řízení byla doručena dne 29. 6. 2016 (v jednorozční objektivní lhůtě). Na základě své úřední činnosti disponoval informacemi o zřejmých nesprávnostech, z nichž mohl usoudit, že usnesení městského úřadu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Měl proto vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení v subjektivní lhůtě nejdéle do dvou měsíců, tj. ode dne 29. 6. 2016 do konce objektivní lhůty, tedy do dne 1. 7. 2016. Délkou tohoto mezidobí

pokračování

(tři dny) se žalovaný ani krajský soud nezabývali. Přesto však dospěli k závěru, že přezkumné řízení nelze zahájit z důvodu uplynutí jednoleté lhůty.

[7] Dále shledává nesprávným, že žalovaný k zákonnosti usnesení městského úřadu nezaujal žádné stanovisko, pouze odkázal na jeho nepřezkoumatelnost z důvodu uplynutí jednoleté lhůty. V době obdržení žádosti o přezkumné řízení, ale přezkoumatelné bylo. Stěžovatelka se domnívá, že žalovaný měl možnost před uplynutím jednorocní lhůty vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení a po případném zjištění, že právní předpisy nebyly porušeny, vydat usnesení o zastavení přezkumného řízení. Nebo měl vydat sdělení podle § 94 odst. 1 spr. ř., že neshledal důvodu pro zahájení přezkumného řízení. Domnívá se, že žalovaný zmařil přezkumné řízení, čímž se dopustil nezákonného zásahu do jejích procesních práv daných jí zákonem k hájení majetkových a věcných práv.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že z rozsudku neplyne žádná úvaha krajského soudu, na základě které dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná a také v absenci úvahy o nedotčení jejích veřejných subjektivních práv.

[11] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[12] V odůvodnění rozsudku jsou úvahy krajského soudu o nedůvodnosti zásahové žaloby zcela jednoznačné a je z nich zřejmé, z jakého skutkového stavu vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Své úvahy soud podrobně rozebral na straně třetí a čtvrté napadeného rozsudku. Zde zkoumal otázku důvodnosti zásahové žaloby, přičemž se zaměřil na splnění pěti zákonných podmínek. Neshledal však splnění podmínek přímého zkrácení práv stěžovatelky, neboť té nebyly sdělením uloženy žádné povinnosti, ani jí nebyla omezena její práva. Úvahu krajského soudu je možné shrnout tak, že i pokud by odůvodnění sdělení, proč žalovaný přezkumné řízení nezahájí, bylo v rozporu s právními předpisy, nemohlo by zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky, neboť na zahájení přezkumného řízení nemá

právní nárok, i kdyby pro jeho zahájení podmínky splněny byly. Úvaha o důvodnosti žaloby odvíjející se od včasnosti podání podnětu k provedení přezkumného řízení je mylná, neboť nedůvodnost žaloby s touto skutečností krajský soud vůbec nespojil. Spatřoval ji v nesplnění zákonných podmínek, což dostatečně odůvodnil.

[13] Stěžovatelka dále spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v absenci úvahy o nedotčení jejích veřejných subjektivních práv. Soud považuje vypořádání krajským soudem za dostatečné, neboť je z něj zřejmé, z jakého důvodu nedošlo ke zkrácení práv stěžovatelky. Z vypořádání na straně třetí a čtvrté napadeného rozsudku jednoznačně plyne, že právní názor žalovaného byl vysloven ve sdělení, které se nijak nedotýká jejích veřejných subjektivních práv. Byl-li odepřen dozorčí prostředek, na jehož výkon neměla právo, pak tímto odepřením nemohlo být zasaženo do veřejných subjektivních práv. Úvaha krajského soudu je tedy v tomto ohledu naprosto dostatečná.

[14] Nesprávné posouzení § 94 odst. 1 spr. ř. stěžovatelka poprvé namítla až v řízení před Nejvyšším správním soudem. V řízení o žalobě nesporovala, že by jí nebyly sděleny důvody nezahájení přezkumného řízení. Pokud tedy tuto námitku neuplatnila již v řízení před krajským soudem, ač bezesporu mohla, a zmínila ji nově až v kasační stížnosti, rozšířila tak kasační důvody nad rámec bodů žalobních. Dle § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou takovéto důvody považovány za nepřipustné.

[15] Ve vztahu k § 96 odst. 1 stěžovatelka uvádí, že z něj plyne její veřejné subjektivní právo, které mohlo být zasaženo. Uvedené ustanovení stanovuje pouze zákonné lhůty pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení. Aby se skutečně dalo vůbec uvažovat o tom, že nedodržením, respektive spíše namítaným marným uplynutím, stanovených lhůt by mohlo dojít k zásahu do jejího veřejného subjektivního práva, tak by musela mít právní nárok na vydání takového usnesení. Judikatura Nejvyššího správního soudu však již ve vztahu k § 96 odst. 1 spr. ř. dovodila, že na vydání tohoto usnesení není právní nárok. Z rozsudku ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Ans 4/2009 – 66 plyne, že „*přezkumné řízení lze zahájit právě jen z moci úřední (srov. § 95 odst. 1 správního řádu). Účastník může v této věci podat pouze podnět, který není návrhem na zahájení řízení (tak výslovně § 94 odst. 1 věta třetí správního řádu). Podle ustálené judikatury vztahující se již ke správnímu řádu z roku 1967 (č. 71/1967 Sb., § 65) nemají účastníci nárok na užití prostředků dozorčího práva tedy na zahájení přezkumného řízení a veřejná subjektivní práva účastníka zůstávají odložením podnětu tohoto účastníka na zahájení přezkumného řízení pro jeho nedůvodnost naprosto nedotčena (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze, č. j. 6 A 53/97 - 18 ze dne 27. 2. 1998, publ. v Soudní judikatura pod č. 877/2001). Tuto judikaturu převzal rovněž Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 - 135).*“ Z uvedeného tak vyplývá, že stěžovatelka nemá právní nárok na zahájení přezkumného řízení, protože nevydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení ve stanovených lhůtách nemohlo být zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv.

[16] V řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu přezkoumává Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu na základě kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Proto obsah stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108, nebo ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs

pokračování

18/2004 – 37, č. 312/2004 Sb. NSS). Rozsudek krajského soudu je přezkoumáván pouze v intencích kasačních námitek. Převážná většina stěžovatelčiných námitek směřuje do nezákonnosti vydaného sdělení s ohledem na to, že bylo možné splnit lhůty pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 spr. ř. Tyto námitky se však míjí se závěry krajského soudu o nedůvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, které byly založeny na tom, že sdělení, bez ohledu na svůj obsah, nemůže zasáhnout do subjektivních veřejných práv stěžovatelky. Na tom nic nemění ani to, že se krajský soud vyjádřil k výkladu § 96 odst. 1 spr. ř. Jak výslovně uvedl, tato úvaha byla učiněna nad rámec potřebného odůvodnění. Stěžovatelce tím poskytl nadstandardně svůj náhled na jí v žalobě zastávaný názor, že jednorocní lhůta pro zahájení přezkumného řízení je splněna i tehdy, pokud v této lhůtě příslušný správní orgán pouze obdrží podnět k zahájení přezkumného řízení, aniž by jej ještě zahájil. S ohledem na to, že důvodem pro zamítavý výrok rozsudku byla zcela jiná úvaha, není zde důvod, aby se Nejvyšší správní soud správností či nesprávností tohoto názoru krajského soudu zabýval

IV. Závěr

[17] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[18] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu