



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2019, č. j. 25 A 109/2018 - 35,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 8. 2018, č. j. MSK 91193/2018, a č. j. MSK 91202/2018. Uvedenými rozhodnutími byla zamítnuta jako nepřipustná odvolání stěžovatelky proti usnesením o opravě zřejmých nesprávností ze dne 16. 2. 2018, č. j. MUFO 6194/2018, a č. j. MUFO 6193/2019.

[2] Posledně uvedenými usneseními byly k žádosti, resp. podnětu stěžovatelky opraveny zřejmé nesprávnosti v odůvodněních usnesení ze dne 29. 5. 2015, zn. MUFO 16257/2015, a ze dne 1. 6. 2015, zn. MUFO 16334/2015, kterými byla zastavena územní řízení o umístění stavby na pozemcích parc. č. 190/30 a 190/25 v k. ú. N. V. u F. n. O.; žadatelem byla v případě obou těchto územních řízení společnost SIDL s. r. o. Oprava zřejmých nesprávností spočívala v prvním případě (tj. usnesení zn. MUFO 16257/2015)

v nahrazení slov „žumpy a vsaku“ slovy „ČOV, vsaku a zpevněných ploch“ uvedené v prvním odstavci odůvodnění opravovaného usnesení o zastavení územního řízení; a v opravě č. j. uvedeného ve čtvrtém odstavci odůvodnění z „MUFO 14351/2015“ na „MUFO 14350/2015“. Ve druhém případě (tj. usnesení zn. MUFO 16334/2015) spočívala oprava zřejmých nesprávností v opravě data zpětvzetí žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, uvedeného ve třetím odstavci odůvodnění.

[3] Stěžovatelka podala proti usnesením, kterými bylo (částečně) vyhověno jejím žádostem o opravu zřejmých nesprávností, odvolání. Žalobou napadenými rozhodnutími však žalovaný posoudil odvolání stěžovatelky s ohledem na § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jako nepřípustná, neboť stěžovatelka nemohla být opravou zřejmých nesprávností v odůvodněních usnesení o zastavení územních řízení na svých právech přímo dotčena. Proti rozhodnutím o zamítnutí odvolání podala stěžovatelka správní žalobu (viz výše).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Krajský soud s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu stěžovatelky jako nepřípustnou odmítl. Uvedl, že napadená rozhodnutí, resp. rozhodnutí prvostupňová, nemohla zasáhnout do právní sféry žalobkyně, resp. stěžovatelky, neboť žalovaný rozhodoval o odvolání stěžovatelky proti usnesením, kterými byly k jejímu podnětu odstraněny zřejmé nesprávnosti. Jelikož se jednalo o opravu zřejmých nesprávností pouze v odůvodnění, nikoliv ve výroku, nemají opravná usnesení žádné hmotněprávní účinky, nespadají proto pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Rozhodnutí krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které uvedla, že se podanou žalobou domáhala také určení, že napadenými rozhodnutími bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces. To také uvedla v petitu žaloby. Krajský soud se však tímto nezákonným zásahem vůbec nezabýval a žalobu odmítl, aniž by ji projednal. Odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu a závěry v něm uvedené se tak nevztahují k předmětu řízení vymezenému v petitu žaloby. V doplnění kasační stížnosti ze dne 29. 7. 2019 stěžovatelka zopakovala, že část žaloby měla být posouzena jako žaloba zásahová, neboť se domáhala určení nezákonného zásahu. Dále pak uvedla, že ve věci původně bylo nařízeno jednání, na jehož přípravu neměla k dispozici lhůtu alespoň 10 dnů, jak stanoví s. ř. s.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[9] Kasační stížnost stěžovatelky míří svou podstatou do vymezení žalobního typu. Stěžovatelka namítala, že část žaloby měla být posouzena jako žaloba zásahová, proto ji měl krajský soud projednat.

[10] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatelku z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb.).

[11] Otázka vymezení jednotlivých žalobních typů, které jsou přizpůsobeny nejčastějším formám působení veřejné správy na jednotlivce, tvoří samotné jádro správního soudnictví a s. ř. s. mezi sebou jednotlivé žalobní typy důsledně odlišuje; proto je nelze mezi sebou zaměňovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 -84). Pro účely určení žalobního typu je nezbytné žalobu posuzovat podle jejího obsahu (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Uvedené závěry potvrdil v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, č. N 202/87 SbNU 311, také Ústavní soud. Rovněž z dikce § 85 s. ř. s., který zakotvuje subsidiaritu tzv. zásahové žaloby vůči ostatním žalobním typům, vyplývá, že jednotlivé žaloby nelze libovolně kombinovat. Zásahovou žalobu je možné podat pouze tehdy, není-li přípustná žaloba proti rozhodnutí či nečinnostní žaloba.

[12] V nyní projednávané věci stěžovatelka namítala, že část žaloby měla být posouzena jako žaloba zásahová, neboť se v petitu žaloby domáhala určení, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno její právo na spravedlivý proces. Odmítnutím žaloby došlo dle tvrzení stěžovatelky k vydání nezákonného rozhodnutí ze strany krajského soudu.

[13] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatelka podala dne 11. 10. 2018 ke krajskému soudu žalobu označenou jako „*žaloba dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní*“. Jako žalovaný správní orgán označila žalovaného (Krajský úřad Moravskoslezského kraje). Stěžovatelka dále popsala procesní průběh předcházející podané žalobě, zejm. to, kdy obdržela rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2018, č. j. MSK 91193/2018 a č. j. MSK 91202/2018. Bezprostředně po vymezení těchto dvou rozhodnutí uvedla: „*Žalobu podávám proti celému rozsahu obou uvedených rozhodnutí žalovaného.*“ V žalobě dále namítala, že žalovaný nesprávně posoudil otázku přípustnosti odvolání, v důsledku čehož byla zkrácena na svém právu na spravedlivý proces. Následně v petitu žaloby navrhla, aby krajský soud rozsudkem „*určil, že rozhodnutími žalovaného č. j. MSK 91193/2018, sp. zn. ÚPS/50244/2018/Kol, ze dne 08. 08. 2018 a č. j. MSK 91202/2018, sp. zn. ÚPS/20547/2018/Kol, ze dne 08. 08. 2018 bylo zasaženo do ústavně zaručeného práva žalobkyně na spravedlivý proces*“, a obě uvedená rozhodnutí zrušil.

[14] Z výše uvedeného je jednoznačně zřejmé, že žaloba stěžovatelky směřovala proti dvěma rozhodnutím žalovaného, kterými byla jako nepřípustná zamítnuta její odvolání proti usnesením o opravě zřejmých nesprávností. Stěžovatelka v žalobě jasně vymezila, v čem spatřuje nezákonnost napadených rozhodnutí, a z žalobního petitu je zřejmé, čeho se domáhala – zrušení dvou jasně identifikovaných rozhodnutí. O volbě žalobního typu tak nebylo v tomto případě vůbec pochyb. Pakliže požadovala rovněž určení, že napadenými rozhodnutími bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces, nečiní tato námitka z žaloby proti rozhodnutím žalobu zásahovou. Stěžovatelka neuvedla, v čem měl tvrzený nezákonný zásah žalovaného (nad rámec tvrzené nezákonnosti napadených

rozhodnutí) spočívat, v žalobě žádný zásah neoznačila. Účinná právní úprava nadto vyslovení porušení základních práv účastníků řízení správním soudům neumožňuje. Takto formulovaný výrok je typický pro Ústavní soud, jenž ve svých nálezech zásah do základních práv (shledá-li jej) konstatuje. Požadavek na vyslovení porušení základního práva však z žaloby proti rozhodnutím zásahovou žalobu nečiní.

[15] Jak již bylo uvedeno výše, žaloba zásahová je vůči žalobě proti rozhodnutí (a nečinnostní žalobě) subsidiární. Základní rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou přitom spočívá ve formě úkonů nebo aktů, proti nimž uvedené žaloby chrání (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Zatímco žaloba proti rozhodnutí chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu ve smyslu § 65 s. ř. s., žaloba zásahová chrání proti nezákonným zásahům – tj. jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci. U obou (jak u rozhodnutí, tak u zásahu) je však podstatné, aby byly způsobilé zasáhnout sféru jednotlivce, tj. dotknout se jeho práv a povinností. Smyslem správního soudnictví je totiž poskytovat ochranu tam, kde k určitému dotčení na veřejných subjektivních právech může dojít, nikoli tam, kde je dotčení z povahy věci zcela vyloučeno.

[16] Podmínky ochrany poskytované prostřednictvím zásahové žaloby vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS. Uvedl, že ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li splněny kumulativně následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Přestože § 82 s. ř. s. prošel legislativní změnou a s účinností od 1. 1. 2012 umožnila tato novelizace provedená zákonem č. 303/2011 Sb. žalovat i zásah, který již pominul, podmínky uvedené pod body 1 až 5 musí žalovaný zásah splňovat dle aktuální právní úpravy i nadále (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 - 30).

[17] Dle výše uvedeného tedy přichází v úvahu ochrana poskytovaná prostřednictvím zásahové žaloby pouze tam, kde jde o „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Jednou z podmínek je právě to, že žaloba směřuje proti zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím. Je pojmově vyloučeno, aby soud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. meritorně rozhodoval o situaci, se kterou procesní předpis výslovně počítá a kterou vyhrazuje správnímu rozhodnutí (viz již citované rozhodnutí č. j. 8 Azs 144/2015 - 30). Ustanovení § 70 správního řádu přitom výslovně stanoví, že opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal; týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Dle § 76 odst. 1 správního řádu přitom „*v případech stanovených zákonem rozhoduje správní orgán usnesením*“.

[18] Z citovaných ustanovení vyplývá, že o opravě zřejmých nesprávností v odůvodnění opravovaného rozhodnutí rozhoduje správní orgán usnesením. Lze proto uzavřít, že opravu zřejmých nesprávností (ať již ve výroku či v odůvodnění opravovaného rozhodnutí) vyhrazuje zákon formalizovanému úkonu správního orgánu – a to rozhodnutí

pokračování

ve formálním smyslu. Ustanovení § 70 správního řádu výslovně počítá také s rozhodnutím o odvolání proti opravnému rozhodnutí a opravnému usnesení – i zde je tedy vydáváno rozhodnutí. Zásahová žaloba proto v daném případě nepřípadala vůbec v úvahu.

[19] V nyní projednávané věci však krajský soud dospěl k závěru, že rovněž žaloba proti rozhodnutí je nepřipustná, neboť opravnými usneseními (resp. rozhodnutími, kterými byla zamítnuta odvolání proti opravným usnesením) nemohla být stěžovatelka na svých právech dotčena.

[20] S tímto závěrem krajského soudu Nejvyšší správní soud souhlasí, neboť jak dovodila judikatura, opravné usnesení vydané podle § 70 správního řádu, kterým se opravují zjevné chyby v počtech, překlapy apod. v písemném vyhotovení správního rozhodnutí a které se netýká výroku rozhodnutí, nemá hmotněprávní účinky (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2007, č. j. 51 Ca 14/2006 - 18). Žaloba podaná proti takovému opravnému usnesení je proto nepřipustná. Skutečnost, že stěžovatelka nemohla být vydáním opravných usnesení na svých právech jakkoli dotčena, pak nemohla změnit ani následná rozhodnutí o jejím odvolání, neboť již původní usnesení o opravě zřejmých nesprávností se stěžovatelky nijak hmotněprávně nedotýkala. V daném případě tak pro možnost domáhat se soudní ochrany ve správním soudnictví chyběl zcela zásadní aspekt konkrétní formy působení veřejné správy na jednotlivce (zde: opravného usnesení, resp. rozhodnutí o odvolání proti němu), tj. dotčení na právech či povinnostech.

[21] Přestože se krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení o odmítnutí žaloby výše popsáním vztahem jednotlivých žalobních typů nezabýval, jeho závěr o absenci dotčení na právech stěžovatelky byl bezpochyby správný. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal námitku směřující do vymezení žalobních typů důvodnou. V celém kontextu se však stěžovatelčin postup, která nejprve sama žádala o opravu zřejmých nesprávností, následně se proti usnesením o provedené opravě odvolala, jeví Nejvyššímu správnímu soudu poněkud absurdní (nehledě na to, že oprava zřejmých nesprávností se týkala toliko odůvodnění rozhodnutí o zastavení územního řízení o umístění stavby, o něž nežádala stěžovatelka, nýbrž společnost SIDL s.r.o.).

[22] Pokud jde o námitku týkající se lhůty k přípravě na jednání, ze spisu je zřejmé, že jednání ve věci samé se nekonalo (resp. bylo odvoláno, jak je uvedeno na č. l. 34 spisu krajského soudu) a žaloba byla odmítnuta. Nejvyšší správní soud proto považoval i tuto námitku za nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[23] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. dubna 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu