



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 8. 2020, č. j. 17 A 15/2019 - 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) se žalobkyně domáhala určení nezákonného zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že žalovaný v návaznosti na podnět žalobkyně k zahájení přezkumného řízení ze dne 2. 9. 2019 ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2018, č. j. MMR-35531/2018-83/2272, nevydal usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. nevydal sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení.

II.

[2] Městský soud žalobu žalobkyně v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že samotné nezahájení přezkumného řízení nemůže být pojmově nezákonným zásahem, neboť na ně není právní nárok. Proti nezahájení přezkumného řízení se tedy nelze bránit žádným žalobním typem. V posuzované věci ovšem žalobkyně

spatřovala nezákonný zásah v tom, že žalovaný na její podnět k přezkumu žádným ze zákonem předepsaných způsobů nereagoval a zůstal v tomto směru nečinný. Takto označený nezákonný zásah nemohl soud označit za zjevně nemyslitelné tvrzení nezákonného zásahu ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, a proto přistoupil k věcnému posouzení. Předeslal, že v předmětné věci došlo k procesnímu vývoji, neboť ministryně pro místní rozvoj vydala dne 10. 12. 2019 sdělení o nezahájení přezkumného řízení, ve kterém uvedla důvody svého postupu. Žalovaný tak již není ve věci nečinný, což však nemá vliv na projednatelnost zásahové žaloby, kterou žalobkyně formulovala jako deklaratorní. Dle městského soudu není pochyb o tom, že pokud žalovaný neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, byl podle § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), povinen sdělit tyto důvody žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od podání jejího podnětu. To žalovaný neučinil, neboť sdělení vydal až po podání zásahové žaloby. Předmětná lhůta je však pořádková, a její nedodržení s sebou nenese žádné procesní důsledky. Především nic nemění na skutečnosti, že žalovaný nebyl povinen přezkumné řízení zahájit. Pokud však nemůže být účastník řízení nijak dotčen na svých veřejných subjektivních právech nezahájením přezkumného řízení, nemůže se ho bez dalšího významněji dotknout ani skutečnost, že o důvodech nezahájení není vyrozuměn ve stanovené lhůtě. K tomu městský soud odkázal na rozsudek ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 127/2015 - 37, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval obdobnou věcí, s tím rozdílem, že v daném případě byly oznamovateli sděleny důvody před podáním žaloby. To však dle městského soudu nemá vliv na premisu, dle níž nedodržení stanovené lhůty nemůže bez dalšího představovat nezákonný zásah.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítla, že městský soud nesprávně vymezil předmět řízení. Tím nebylo nezaslání sdělení o nezahájení přezkumného řízení ve stanovené lhůtě, ale nečinnost žalovaného ke dni podání žaloby. Rozsudek je tak zatížen nepřezkoumatelností. Městský soud měl vzhledem k žalobnímu petitu vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Jelikož ten se liší od stavu ke dni vydání rozsudku, je rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a současně došlo k nesprávnému posouzení právní otázky. Městský soud nepopřel, že v době zásahu nečinnost žalovaného ještě trvala. Měl tedy odpovědět na otázku, zda tato nečinnost žalovaného ke dni podání žaloby představovala nezákonný zásah. Žalobkyně navrhl, aby kasační soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s posouzením městského soudu. Doplnil, že podnět k zahájení přezkumného řízení byl podán těsně před uplynutím roční objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, a to vůči rozhodnutí žalovaného, které již žalobkyně napadla žalobou. Zákonnost tohoto rozhodnutí pak potvrdil Krajský soud v Ostravě i Nejvyšší správní soud. Po dobu soudního řízení nebylo možné přezkoumat toto rozhodnutí jinak než v režimu § 153 správního řádu. V daném

pokračování

případě se nadto jednalo o rozhodnutí, které ani není v přezkumném řízení samostatně přezkoumatelné. S ohledem na probíhající soudní řízení nemohlo podle žalovaného dojít k zásahu do práv stěžovatelky tím, že nevydal usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. sdělení o nezahájení přezkumného řízení v objektivní roční lhůtě. Samotné sdělení o nezahájení přezkumného řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a na přezkoumání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení není právní nárok. Sdělením důvodů pro nezahájení přezkumného řízení tudíž nebylo rozhodováno o právech a povinnostech stěžovatelky a nebylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Nemohlo se tak jednat o nezákonný zásah. Co se týče namítané nečinnosti, žalovaný poukázal na to, že se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu. Žalovaný připustil, že důvody nezahájení přezkumného řízení nesdělil žalobkyni ve stanovené lhůtě, avšak její nedodržení nenese žádné procesní důsledky. Městský soud se přitom otázkou nečinnosti žalovaného při vydání sdělení o důvodech nezahájení přezkumného řízení řádně zabýval. Navrhl proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatelka v první z kasačních námitek uvádí, že městský soud nesprávně vymezil předmět řízení, neboť jím nebylo nezaslání sdělení o nezahájení přezkumného řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne podání podnětu k zahájení přezkumného řízení, ale nečinnost žalovaného ke dni podání žaloby.

[8] Nejvyšší správní soud se vzhledem k uvedené námitce nejprve zabýval petitem žaloby, kterou stěžovatelka podala. Ten zněl následovně: „*Na základě výše uvedených skutečností navrhuji, aby Městský soud v Praze rozsudkem: 1. určil, že nevydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení žalovaným k podnětu žalobkyně jako účastníka řízení ze dne 02. 09. 2019 je nezákonným zásahem. 2. uložil žalovanému povinnost nabravit žalobkyni náklady spojené se soudním řízením.*“ V žalobě stěžovatelka uvedla, že spatřuje nezákonný zásah v tom, že žalovaný dosud nevydal usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení v zákonem stanovené lhůtě. Mimo uvedené stěžovatelka v žalobě pouze rekapitulovala dosavadní procesní vývoj. Dne 22. 4. 2020 pak byla městskému soudu doručena stěžovatelčina replika k vyjádření žalovaného, v níž mimo jiné uvedla, že „[v] souvislosti s judikaturou, na kterou žalovaný ve vyjádření odkázal, podotýkám, že je nepřiléhavá, neboť předmětem žaloby není přezkumné řízení jako takové, nýbrž nevydání žádné písemnosti k podnětu.“ Stěžovatelka tak opakovaně vymezila žalovaný zásah jako nevydání uvedených písemností, respektive nečinnost žalovaného při jejich vydávání.

[9] Právě tímto předmětem řízení se však městský soud zabýval. V bodě 10 rozsudku doslovně konstatoval, že „[v] posuzované věci žalobkyně spatřovala nezákonný zásah nikoliv

v nezahájení přezkumného řízení jako takovém, ale v nevydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. nevydání sdělení o neshledání důvodů k jeho zahájení ve smyslu § 94 odst. 1 věty třetí správního řádu. Jinými slovy ve skutečnosti, že žalovaný (přesněji ministryně pro místní rozvoj) na jí zasláný podnět k přezkumu žádným ze zákonem předvídaných způsobů nereagoval a zůstal tak v tomto směru nečinný.“ Následně městský soud uvedl, že žalovaný nebyl povinen vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení, neboť na zahájení takového řízení není dán právní nárok a nelze se proti němu bránit žalobou (nedochází k dotčení veřejných subjektivních práv účastníka řízení). S ohledem na toto východisko pak městský soud posuzoval, zda skutečnost, že žalovaný nereagoval na podnět stěžovatelky a nesdělil jí v zákonem stanovené lhůtě, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, představovala nezákonný zásah. Městský soud dospěl k závěru, že lhůta 30 dnů ke sdělení podateli podnětu o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení je lhůtou pořádkovou, s níž nejsou spojeny žádné procesní důsledky a nic nemění na skutečnosti, že žalovaný nebyl povinen přezkumné řízení zahájit. Jelikož nemohla být stěžovatelka dotčena na svých veřejných subjektivních právech nezahájením přezkumného řízení, nemohla se jí bez dalšího významněji dotknout ani skutečnost, že o důvodech nezahájení nebyla vyrozuměna ve stanovené lhůtě. K tomu odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 127/2015 - 37, který se zabýval obdobným případem a dospěl k týmž závěrům. Městský soud tak plně vyčerpал předmět řízení, přičemž dospěl k závěru, že nevydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. nevydání sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení, nebylo nezákonným zásahem. Námitka stěžovatelky tak není důvodná.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, resp. je nezákonný, neboť městský soud nevycházel ze skutkového a právního stavu v době zásahu. Ten se přitom odlišoval od skutkového stavu ke dni vydání rozsudku.

[11] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že skutkový a právní stav v době vydání rozsudku a v době zásahu nebyl totožný, neboť žalovaný sdělil stěžovatelce důvody nezahájení přezkumného řízení až v průběhu řízení o žalobě. Je nutné s ní rovněž souhlasit v tom, že z hlediska posouzení věci (nečinnosti žalovaného při vyřizování podnětu stěžovatelky) je následný postup žalovaného po podání zásahové žaloby irelevantní, neboť stěžovatelka se domáhala deklarace nezákonného zásahu ze strany žalovaného. Z rozsudku městského soudu však nevyplývá, že by rozhodoval dle stavu, který byl dán v době vydání jeho rozsudku. Městský soud sice poukázal na to, že nečinnost žalovaného již netrvá, avšak výslovně uvedl, že „[n]a projednatelnosti předmětné zásahové žaloby však tato skutečnost ničeho nemění, neboť žalobkyně již v této žalobě formulovala žalobní petit tak, že se domáhá určení nezákonnosti daného zásahu. Soud proto vzhledem k popsání vývoji skutkového stavu věci přistupoval k žalobě jako žalobě domáhající se deklarace nezákonnosti zásahu.“ Následně posoudil, zda je nečinnost žalovaného, resp. nedodržení zákonem stanovené lhůty pro sdělení důvodů nezahájení přezkumného řízení nezákonným zásahem. Dospěl k závěru, že nikoliv (viz výše).

[12] S tímto právním názorem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje. Městský soud správně konstatoval, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok a podání podnětu k zahájení přezkumného řízení

pokračování

nevede samo o sobě k jeho zahájení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, ze dne 4. 2. 2021, č. j. 1 As 438/2020 - 27, či usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1344/09). Proti nezahájení přezkumného řízení se tak nelze úspěšně bránit ani zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., jelikož v takovém případě absentuje zásah do veřejných subjektivních práv podatele (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS, či ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 As 374/2017 - 51). Jelikož absentuje zásah do veřejných subjektivních práv podatele při samotném nezahájení přezkumného řízení, o to méně může dojít k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv tím, že mu bez dalších relevantních okolností pouze nebudou ve stanovené lhůtě oznámeny důvody nezahájení přezkumného řízení. Zákon neposkytuje ochranu proti veškeré nečinnosti správního orgánu, ale pouze tam, kde má tato nečinnost závažný dopad na práva účastníků. O takovou situaci se v nyní projednávané věci nejedná, neboť absence reakce ze strany žalovaného nemohla s ohledem na neexistenci jeho povinnosti zahájit přezkumné řízení zasáhnout do právní sféry stěžovatelky takovou intenzitou, aby se jednalo o nezákonný zásah. K tomu blíže viz i městským soudem citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 127/2015 - 37.

[13] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud posoudil věc správně. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[14] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. března 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu