



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou, se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2019, č. j. 11 A 170/2018 - 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2019, č. j. 11 A 170/2018 - 30, **se z ru š u j e .**
- II. Žaloba **se o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného.

Odůvodnění:

I.

[1] Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 2. 2017, č. j. MSK 166566/2016, sp. zn. ÚPS/2194/2017 (dále „rozhodnutí ze dne 20. 2. 2017“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí, odboru regionální rozvoje a stavebního úřadu ze dne 15. 11. 2016 č. j. MUFO 35838/2016, sp. zn. MUFO S 5023/2016, o zamítnutí žádosti žalobkyně o obnovu řízení, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 16. 3. 2013 o umístění stavby „Nová Ves“ Kokeš, 4x RD“ na označených parcelách v katastrálním území X.

[2] Žalobkyně podala dne 31. 1. 2018 krajskému úřadu podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu ve vztahu k jeho rozhodnutí ze dne 20. 2. 2017. Tento podnět krajský úřad předal žalovanému přípisem ze dne 12. 2. 2018 označeným „Předání podnětu k přezkumnému řízení“.

[3] Žalovaný podnět žalobkyně ze dne 31. 1. 2018 vyřídil přípisem ze dne 3. 5. 2018 a uvedl, že zjistil, že žalobkyně rozhodnutí ze dne 20. 2. 2017 napadla žalobou u Krajského soudu v Ostravě. S ohledem na probíhající soudní řízení tudíž nelze pravomocné rozhodnutí ze dne 20. 2. 2017 přezkoumat jinak, než v režimu podle § 153 správního řádu, k čemuž je příslušný krajský úřad, nikoliv žalovaný.

II.

[4] Žalobkyně se následně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, který měl spočívat v tom, že žalovaný podnět žalobkyně ze dne 31. 1. 2018 nevrátil k vyřízení krajskému úřadu. Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] Městský soud se zabýval otázkou, zda postup žalovaného při vyřizování podnětu žalobkyně ze dne 31. 1. 2018 byl v rozporu se zákonem či nikoliv. Pro posouzení důvodnosti podané žaloby označil soud jako rozhodnou otázku, jakým způsobem má správní orgán, jemuž je podnět k přezkumnému řízení podán či předložen, postupovat při jeho vyřízení. Z § 94 odst. 1 správního řádu městský soud dovodil, že správní orgán při posuzování podnětu k zahájení přezkumného řízení je oprávněn podnět vyříditi buď tím, že sdělí podateli podnětu, že přezkumné řízení nezahájí, nebo tím, že přistoupí k zahájení přezkumného řízení a vydá o tom usnesení. Z žádného ustanovení správního řádu nevyplývá, že by správní orgán, který se zabývá podnětem k zahájení přezkumného řízení, byl povinen vrátit tento podnět podřízenému správnímu orgánu, který mu podnět předložil. Městský soud tedy uzavřel, že ze zákona nevyplývá ani povinnost správního orgánu v případě, kdy neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, předložit věc příslušnému správnímu orgánu k posouzení, zda jsou splněny podmínky pro uspokojení podle § 153 správního řádu, jak v žalobě namítala žalobkyně. Uspokojení účastníka řízení podle § 153 správního řádu je samostatným institutem, který je zcela odlišný od šetření v rámci přezkumného řízení. Podle městského soudu žalovaný v rámci vyřizování podnětu stěžovatelky k přezkumnému řízení neměl a nemá stanovenou zákonem povinnost vrátit krajskému úřadu podnět proto, aby krajský úřad posoudil, zda jsou dány podmínky podle § 153 správního řádu. Neměl-li tedy žalovaný povinnost vrátit podnět k přezkumnému řízení krajskému úřadu, nemohl porušit zákon ani v tom, že tak neučinil v rámci jednoleté lhůty, která je stanovena v § 96 odst. 1 správního řádu pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení.

[6] Městský soud dále doplnil, že obsahem sdělení žalovaného ze dne 3. 5. 2018 se nezabýval, neboť žalobkyně tvrdila, že zásahem je nevrácení podnětu krajskému úřadu, nikoliv způsob vyřízení jejího podnětu. Uvedené sdělení je však podle městského soudu třeba považovat za oznámení o tom, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení; jde o pouhé sdělení, nikoliv o rozhodnutí. Žalovaný tím pouze vyjádřil, že mimořádný procesní prostředek dozorčího práva nepoužije a že rozhodnutí ze

pokračování

dne 20. 2. 2017 zůstává pravomocné. Na dosavadním právním postavení podatele podnětu se nic nemění, neboť sdělení o vyřízení podnětu k přezkumnému řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jde o úkon, kterým se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti, a stejný závěr podle městského soudu platí i ve vztahu ke sdělení o vyřízení podnětu ze dne 3. 5. 2018.

III.

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka namítá, že přestože v žalobě odkázala na § 12 správního řádu, ani žalovaný ve vyjádření k žalobě, ani městský soud uvedené ustanovení správního řádu týkající se postoupení pro nepřislušnost, nezmiňují. Jejich argumenty proto s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž by se podatel vždy měl dozvědět, jak správní orgán s jeho podáním naložil (rozsudek ze dne 5. 2. 2015, č. j. 6 As 253/2014 - 40), nemohou obstát. Stěžovatelka má za to, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, neboť napadený rozsudek založil na postupu správních orgánů při vyřizování podnětu k přezkumnému řízení podle § 94 až § 99 správního řádu. Postup podle § 12 správního řádu však městský soud vůbec nezmiňoval, tudíž zatížil svůj rozsudek také nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[9] Důsledkem nevrácení podnětu ze dne 31. 1. 2018 žalovaným zpět krajskému úřadu k vyřízení, příp. nevyrozumění žalovaného, že podnět nebude vracet, je marné uplynutí jednorozhodnutí lhůty pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, resp. vydání sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení. S ohledem na to bylo nezákonně zasaženo do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces, neboť žalovaný nepopírá, že podnět ze dne 31. 1. 2018 nevrátil, v důsledku čehož je najisto postaveno, že přezkumné řízení zmařil. To ale nemůže jít k tíži stěžovatelky.

[10] Nepříléhavým shledává stěžovatelka odkaz žalovaného na soudní řízení vedené Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 22 A 81/2017. Již samotný podnět k přezkumnému řízení může být důvodem k přerušení soudního řízení podle § 48 s. ř. s. Soud vyčká, jak příslušný správní orgán tento podnět vypořádá, a zda přezkumné řízení zahájí, teprve poté rozhodne o přerušení řízení. Z uvedeného vyplývá, že v případě zahájení přezkumného řízení krajským úřadem na základě podnětu stěžovatelky ze dne 31. 1. 2018 mohl soud řízení pod sp. zn. 22 A 81/2017 přerušit ve smyslu § 48 s. ř. s. V případě vyhovění žalobě by se stěžovatelce dostalo alespoň možnosti požadovat náhradu škody za nesprávný úřední postup.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Uvádí, že krajský úřad tím, že mu podnět předal, dal najevo, že jej nepovažuje za důvodný. Současně však jen krajský úřad mohl stěžovatelku uspokojit po podání žaloby, jež směřovala proti rozhodnutí ze dne 20. 2. 2017, jehož se mělo přezkumné řízení týkat. K tomuto uspokojení stěžovatelky však krajský úřad nepotřeboval zpět kopii podnětu k přezkumnému řízení. Jeho nevrácení žalovaným krajskému úřadu tudíž nebylo nezákonné; krajský úřad stále disponoval originálem tohoto podnětu.

[12] Žalovaný za bezvýznamný považuje stěžovatelčin odkaz na § 12 správního řádu. To se týká případů, kdy podání účastníka dojde nepříslušnému správnímu orgánu a přitom příslušný správní orgán a jeho podání vůbec neví, nemá jej k dispozici. O takový případ zde nešlo. Do práva stěžovatelky na zahájení řízení z moci úřední zasazeno nebylo, jelikož takové veřejné subjektivní právo vůbec neexistuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 8 As 121/2018).

[13] Žalovaný poukazuje i na skutečnost, že rozhodnutí ze dne 20. 2. 2017, ve vztahu k němuž stěžovatelka podala podnět k přezkumnému řízení, obstálo v soudním přezkumu (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 7. 2018, č. j. 22 A 81/2017 – 53, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 309/2018 – 29, a usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2019, sp. zn. IV. ÚS 913/2019). Přezkumné řízení tudíž i proto nemohlo být zmařeno.

[14] Nesouhlasně se žalovaný vyjadřuje i ke stěžovatelčinu odkazu na použití § 48 s. ř. s. v řízení o žalobě. Argumentaci uvedeným ustanovením považuje za mimoběžnou.

[15] Žalovaný shrnuje, že se stěžovatelka domáhá dovození nanejvýš procesního pochybení žalovaného, které však nemohlo mít ani teoreticky negativní projevy v její právní sféře. Vznik jakékoliv škody je proto vyloučen, a neopodstatněnou je tak i stěžovatelčina argumentace potřebou vyslovení nezákonnosti tvrzeného zásahu právě proto, aby se mohla náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem domáhat.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Právě takovou vadu dovodil.

[17] Kasační stížnost je proto důvodná, byť z jiných, než stěžovatelkou uplatněných, důvodů.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve pro přehlednost rekapituluje pro věc podstatné skutečnosti, jež se podávají z obsahu správního i soudního spisu a jež dílem vyplývají i z jemu dostupné databáze soudních rozhodnutí.

[19] Městský úřad ve Frýdlantu nad Ostravicí, odbor regionálního rozvoje a stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 16. 8. 2013 rozhodnutí č. j. MUFO 16009/2013, kterým umístil stavbu nazvanou „Nová Ves, Kokeš, 4xRD“ zemní kabelové vedení NN a 2 skříně SS200 (HDS) na pozemcích v katastrálním území X. Uvedené rozhodnutí nebylo napadeno odvoláním a nabylo právní moci dne 17. 9. 2013. Dne 12. 8. 2016 obdržel stavební úřad žádost stěžovatelky o obnovu uvedeného řízení ukončeného územním rozhodnutím ze dne 16. 8. 2013. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 15. 11. 2016, č. j. MUFO 35838/2016, tuto stěžovatelčinu žádost o obnovu řízení zamítl s odůvodněním, že nebyla podána účastníkem řízení, které má být obnoveno. Stavební úřad shledal, že stěžovatelka neměla ani nemohla být účastníkem řízení, jehož obnovy se domáhala.

pokračování

Nesplňovala totiž žádné kritérium účastenství dle § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 15. 11. 2016 se stěžovatelka bránila odvoláním, které krajský úřad rozhodnutím ze dne 20. 2. 2017, č. j. MSK 166566/2016, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě a dříve, než uvedený soud ve věci rozhodl, učinila dne 31. 1. 2018 krajskému úřadu podnět k provedení přezkumného řízení zakončeného rozhodnutím ze dne 20. 2. 2017 podle § 94 správního řádu. Krajský úřad tvrzenou nezákonnost svého rozhodnutí, tj. důvody k provedení přezkumného řízení neshledal, předal proto dne 12. 2. 2018 podnět stěžovatelky podle § 95 odst. 2 správního řádu nadřízenému správnímu orgánu, tedy žalovanému, a stěžovatelku o této skutečnosti vyrozuměl.

[20] Žalovaný sdělením ze dne 3. 5. 2018, č. j. MMR-8912/2018-83/544, stěžovatelku vyrozuměl o tom, že v průběhu soudního řízení (ve věci vedené u Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 22 A 81/2017) nelze přezkoumat pravomocné rozhodnutí jinak, než podle § 153 správního řádu, tedy uspokojením účastníka řízení po podání žaloby ve správním soudnictví. K tomu je ale příslušný krajský úřad, nikoliv žalovaný jako jemu nadřízený orgán. Z tohoto důvodu žalovaný informoval stěžovatelku, že se jejím podnětem za stávajících okolností zabývat nemůže a že je výlučně v působnosti krajského úřadu, aby jím vydané rozhodnutí - při splnění zákonem stanovených podmínek - zrušil nebo změnil v přezkumném řízení a tím stěžovatelku uspokojil.

[21] Městský soud v napadeném rozsudku považoval za stěžejní otázku, jakým způsobem má správní orgán, jemuž je podnět k přezkumnému řízení podán, postupovat; v tomto směru žalobu posoudil, odůvodnil jednotlivé kroky žalovaného, resp. krajského úřadu, tyto shledal v souladu se zákonem a žalobu proto zamítl. K tomuto posouzení ale městský soud přistoupil, aniž se zabýval splněním podmínek řízení o žalobě.

[22] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[23] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, dovodil, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení.“ Na uvedené usnesení navázala i další judikatura kasačního soudu. V rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, vyslovil, že „*předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.*“ Obdobně i v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, kasační soud shledal, že „*aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).*“ V nyní projednávané věci přitom žalovaný

stěžovatelce sdělením ze dne 3. 5. 2018 pouze sdělil informace. Nerozhodoval o jejich právech či povinnostech ani jakkoliv jinak nezasahoval do jejich veřejných subjektivních práv. Žádná veřejná subjektivní práva zde totiž stěžovatelce nesvědčila.

[24] Přílehlavým je zde i závěr, k němuž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, v němž vyslovil, že *„pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“* Kasační soud tento závěr považuje za použitelný i v nynější věci, přestože si je vědom skutečnosti, že citovaný rozsudek zrušil Ústavní soud svým nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. K tomuto zrušení však Ústavní soud přistoupil z důvodů, které na výše poukazovaný právní závěr neměly vliv, tudíž je aplikovatelný i po vydání zrušujícího nálezu.

[25] Lze uzavřít, že v právě posuzovaném případě nebyly splněny podmínky, za nichž lze žalobu věcně projednat. Již ze žalobních tvrzení je zřejmé, že úkon správního orgánu, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah, do veřejných subjektivních práv stěžovatelky vůbec zasáhnout nemůže. Není tudíž splněna podmínka řízení spočívající v existenci zásahu do stěžovatelčiných práv. Důvody, jimiž žalovaný vysvětlil v předmětném sdělení ze dne 3. 5. 2018 nezařazení přezkumného řízení, nemůže být stěžovatelka nijak dotčena na svých veřejných subjektivních právech. Stejně tak nemohou být dotčena její práva tím, že žalovaný podnět k přezkoumání rozhodnutí ze dne 20. 2. 2017 nevrátil zpět krajskému úřadu; jedná se o pouhý úkon technického charakteru mezi správními orgány. Za nastalé situace tudíž měl městský soud žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení.

[26] Nejvyšší správní soud připomíná, že přezkumné řízení upravené v § 94 až 99 správního řádu sice bývá zařazováno mezi mimořádné opravné prostředky, *stricto sensu* však klasickým opravným prostředkem není, neboť účastník řízení, v němž bylo vydáno správní rozhodnutí, jež nabylo právní moci, není aktivně legitimován k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení. K provedení přezkumného řízení může sice dát podnět (§ 94 odst. 1 správního řádu), ten však není návrhem na zahájení správního řízení (viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. § 94, str. 554 an.). Zahájení přezkumného řízení tedy není v dispozici účastníků řízení. Jak v případě podnětu účastníka, tak v případě, kdy sám dovodí nezbytnost zahájení přezkumného řízení (z vlastní činnosti) zahajuje správní orgán přezkumné řízení vždy z moci úřední. Jedná se o dozorčí prostředek a na zahájení řízení, byť k němu dal podnět účastník, tento nemá právní nárok. Neshledá-li správní orgán po posouzení podnětu důvody k zahájení přezkumného řízení, nevydává o tom žádné rozhodnutí a pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů podatelci. Proti takovému sdělení, vzhledem k jeho povaze, nepřichází v úvahu podání odvolání. Shodně se ostatně vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71: *„Přípis, jímž správní orgán sděluje, 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*

pokračování

žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřijatelnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.].“

[27] Nejvyšší správní soud tudíž shledal kasační stížnost důvodnou, byť z jiných než uplatněných důvodů. Nedostatek v podmínkách řízení před správním soudem je však vadou, k níž je povinen přihlédnout i bez návrhu [srov. § 109 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

VI.

[28] S ohledem na výše uvedené tudíž Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly splněny podmínky pro takový postup, současně se zrušením rozsudku odmítl žalobu podle § 110 odst. 1 část věty první za středníkem s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který nyní rozhoduje, proto byl povinen v souladu s § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodnout i o nákladech řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Výrok o nákladech řízení je v nynější věci odůvodněn § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 15. března 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu