



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery 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 932/6, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2019, č. j. 5 A 199/2018 – 25,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2019, č. j. 5 A 199/2018 – 25, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu a za kasační stížnost ve výši 7000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. et Mgr. Simony Pavlicové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se u městského soudu domáhala, aby určil, že vydání sdělení ze dne 27. 6. 2018, č. j. 20481/2018-31-4, o nezahájení přezkumného řízení až po uplynutí jednorroční prekluzivní lhůty bylo nezákonným zásahem. Uvedeným sdělením reagovala

ministryně pro místní rozvoj na podnět žalobkyně k provedení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 24. 4. 2017, č. j. MMR-43803/2016-83/3069, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování, stavebního řádu a kultury, ze dne 23. 9. 2016, č. j. MSK 110995/2016, jímž krajský úřad podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavil řízení o žádosti žalobkyně o obnovu řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 9. 2015, č. j. MSK 99989/2015, neboť se jednalo o žádost zjevně právně nepřipustnou.

[2] Městský soud s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1344/09, upozornil, že přezkumné řízení je možné zahájit výhradně z moci úřední a podnět podaný v této souvislosti účastníkem správního řízení nelze považovat za žádost, již se zahajuje řízení, je tedy zřejmé, že sdělením o nezahájení přezkumného řízení nemohla být žalobkyně zkrácena na právech garantovaných čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť na základě svého podnětu nemá právo na zahájení přezkumného řízení. Sdělením o nezahájení přezkumného řízení ministryně žalobkyni pouze oznámila, že mimořádný procesní prostředek dozorcího práva nepoužije, a do práv žalobkyně toto sdělení nijak nezasáhlo. V návaznosti na to městský soud uzavřel, že žaloba není důvodná, neboť namítaný postup ministryně není postupem nezákonným. Nad rámec uvedeného městský soud mimo jiné dodal, že rozhodnutí, jehož přezkumu se žalobkyně svým podnětem domáhala, již bylo předmětem soudního přezkumu v řízení vedeném Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 22 A 140/2017. Ministryně proto uvedené rozhodnutí považovala za rozhodnutí vydané v souladu s právními předpisy a ponechávala posouzení zákonnosti rozhodnutí na soudu.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně („stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítala, že se městský soud nezabýval předmětem řízení, kterým bylo vydání sdělení ministryně ze dne 27. 6. 2018, č. j. 20481/2018-31-4, až po uplynutí prekluzivní lhůty. Stěžovatelka zdůraznila, že se nedomáhala zahájení přezkumného řízení, městský soud přitom neposoudil, zda vydání uvedeného sdělení po uplynutí prekluzivní lhůty bylo, či nebylo zákonné, čímž nevyloučil, že došlo ke zkrácení práv stěžovatelky. Odkaz na řízení vedené u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 140/2017 je dle stěžovatelky nepřiléhavý, neboť toto řízení již bylo ke dni vydání předmětného sdělení ukončeno.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním rozsudku městského soudu, jehož závěry podpořil odkazy na další judikaturu, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou

pokračování

osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost sice není důvodná, avšak shledal zmatečnostní vadu rozsudku městského soudu, k níž musel v souladu s § 103 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti, neboť městský soud rozhodl o věci samé, ačkoli k tomu chyběly podmínky řízení.

[7] Podle § 82 s. ř. s. se může soudní ochrany domáhat každý, „*kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo*“, a to i deklaratorní žalobou, tedy žalobou na určení, že zásah byl nezákonný.

[8] Nejvyšší správní soud již v minulosti rozhodoval o celé řadě více či méně podobných věcí téže stěžovatelky, přičemž jí opakovaně v mnoha svých rozhodnutích sdělil, že nemá veřejné subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu. Přezkumné řízení je dozorčím nástrojem v rukou nadřízeného správního orgánu uplatňovaným z moci úřední. Nezahájením přezkumného řízení se na právech stěžovatelky nic nemění, nedochází tedy k zásahu do jejích práv [viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 274/2020 – 37, ze dne 20. 7. 2017, č. j. 10 As 142/2017 – 36, ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 212/2019 – 32 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2019, sp. zn. III. ÚS 3540/19, v němž Ústavní soud potvrdil ústavnost těchto závěrů].

[9] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že se v posuzované věci nedomáhala zahájení přezkumného řízení, nýbrž určení, že vydání sdělení ministryně o nezahájení přezkumného řízení až po uplynutí prekluzivní lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu bylo nezákonné, je třeba odkázat na již zmiňovaný rozsudek ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 274/2020 – 37, vztahující se k obdobné věci, v němž Nejvyšší správní soud k této argumentaci stěžovatelky uvedl: „*Je však evidentní, že stěžovatelka se za pomoci určovacího petitu zásahové žaloby snažila vlomit do přezkumného řízení či alespoň následně deklarovat nezákonnost postupu žalovaného, který z jejího podnětu přezkumné řízení nezahájil, a tak žalovaného za jeho jednání „sankcionovat“. Městský soud nevymezil předmět řízení o žalobě vadně, jak se domnívá stěžovatelka. Správně odmítl posuzovat jednotlivé definiční znaky nezákonného zásahu, jelikož v případech, kdy je již z povahy věci zjevné, že o nezákonný zásah jít nemůže, je možno žalobu bez dalšího odmítnout (srov. např. rozsudky v jiných věcech téže stěžovatelky ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12, či 10 As 212/2019, bod 6).*“ Stručně řečeno, není-li zásahem do práv stěžovatelky nezahájení přezkumného řízení, pak jím tím spíše nemůže být pouhé sdělení této skutečnosti stěžovatce, byť po uplynutí lhůty pro zahájení takového řízení stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu.

[10] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že závěr o tom, že nezahájení řízení z moci úřední (a tedy ani následné sdělení této skutečnosti podateli, který dal k takovému řízení podnět) nemůže být pojmově zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., ob stojí v posuzované věci i přesto, že z něj rozšířený senát Nejvyšší správního soudu v nedávném rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, dovodil úzce vymezenou výjimku, která však na nynější případ nedopadá. Ve zmiňovaném rozsudku totiž rozšířený senát konstatoval: „*Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.*“ Možnost vztáhnout tento závěr týkající se řízení o odstranění stavby i na posuzovanou věc však vyloučil v citovaném rozsudku sám rozšířený senát: „*Nic se tedy nemění např. na judikatuře, která nepřipouští soudní ochranu proti nezahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení slouží výlučně ochraně zákonitosti, k ochraně subjektivního práva mají adresáti správního rozhodnutí k dispozici opravné prostředky, případně – pokud nebyli ve výjimečných případech dle zákona účastníky správního řízení – mohou proti rozhodnutí podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. [takto již rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, Honební společenstvo Stříbro; jakkoli se tento rozsudek týkal podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle starého správního řádu (č. 71/1967 Sb.), tento právní názor samozřejmě platí též na nynější přezkumné řízení nebo jeho nejrůznější obdoby v jiných případech].*“

[11] Pokud jde o odkaz městského soudu na řízení vedené u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 140/2017, Nejvyšší správní soud dodává, že v příslušné pasáži napadeného rozsudku městský soud pouze nad rámec rozhodovacích důvodů pro dokreslení okolností posuzované věci shrnuje vývoj souvisejících řízení, nejedná se tedy o závěry, které by byly rozhodné pro výsledek nyní posuzované věci.

[12] Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že závěr městského soudu o tom, že žalobou označený postup ministryně nemohl být již ze své povahy nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., je správný. Z citované pasáže rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 274/2020 – 37, jakož i z řady dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, však rovněž vyplývá, že tento závěr neměl vést k zamítnutí podané žaloby, nýbrž k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť k řízení o zásahové žalobě, která však nesměřovala proti zásahu správního orgánu, chyběly podmínky řízení (viz rovněž rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, který byl sice následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci). Pokud městský soud i přes chybějící podmínku řízení o žalobě meritorně rozhodl, zatížil toto řízení, jak již bylo konstatováno, zmatečností vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k níž musel Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti.

IV.

Závěr a náklady řízení

pokračování

[13] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. platí, že pokud byly důvody pro odmítnutí návrhu již v řízení před krajským (městským) soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu i o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zrušil rozsudek městského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[14] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[15] Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, vrací se stěžovatelce podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zaplacené soudní poplatky za žalobu (2000 Kč) a za kasační stížnost (5000 Kč) v celkové výši 7000 Kč. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím návrhu před prvním jednáním, respektive ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014 - 28, ze dne 2. 11. 2016, č. j. 6 Azs 199/2016 - 35, ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 - 29, či ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 113/2016 - 32). Zaplacené soudní poplatky budou stěžovatelce vráceny z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a zákona o soudních poplatcích) k rukám její zástupkyně.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 4. června 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu