



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena 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, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 6 A 165/2019 - 28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 6 A 165/2019 - 28, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se u městského soudu domáhala, aby určil, že vydání sdělení žalovaného ze dne 16. 8. 2019, č. j. MMR-29017/2019-83/1779, o nezahájení přezkumného řízení až po uplynutí jednorocní prekluzivní lhůty bylo nezákonným zásahem, eventuálně bylo nicotné.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu rozsudkem uvedeným v záhlaví zamítl. 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,

jíž 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. 25 A 87/2018. Ministryně proto uvedené rozhodnutí považovala za rozhodnutí vydané v souladu s právními předpisy a ponechávala posouzení zákonnosti rozhodnutí na soudu.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítala, že se městský soud nezabýval předmětem řízení, kterým bylo vydání sdělení ze dne 16. 8. 2019, č. j. MMR-29017/2019-83/1779, 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 nevyločil, že došlo ke zkrácení práv stěžovatelky.

[4] Stěžovatelka dále namítala, že napadený rozsudek je částečně nepřezkoumatelný, neboť z něj není jasné, jak městský soud posoudil námitku nicotnosti sdělení žalovaného.

[5] 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

[6] 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 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.).

[7] 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.). Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. Městský soud se otázkou nicotnosti zabýval v bodě 27 napadeného rozsudku. Jak správně městský soud konstatoval, nicotnost je vada správního rozhodnutí. Jelikož předmětem tohoto řízení je tvrzený nezákonný zásah, nikoliv rozhodnutí, neaplikuje se institut nicotnosti.

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost sice není důvodná z hlediska uplatněných stížných důvodů, avšak shledal zmatečnou vadu rozsudku

pokračování

městského soudu, k níž musel v souladu s § 103 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti, neboť městský soud rozhodl o věci samé, ačkoli k tomu chyběly podmínky řízení.

[9] 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 zasazeno*“, a to i deklaratorní žalobou, tedy žalobou na určení, že zásah byl nezákonný.

[10] 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].

[11] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že se v posuzované věci nedomáhala zahájení přezkumného řízení, nýbrž určení, že vydání sdělení žalovaného 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, č. j. 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 stěžovateli, byť po uplynutí lhůty pro zahájení takového řízení stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu.

[12] 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 Nejvyššího 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 předpisech].“

[13] Pokud jde o odkaz městského soudu na řízení vedené u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 25 A 87/2018, 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.

[14] 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, zejm. bod 63, 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, zmatečnostní vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k níž musel Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] 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.

pokračování

[16] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti 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. 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.

[17] Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda jsou splněny podmínky pro vrácení soudních poplatků, které stěžovatelka zaplatila za žalobu a kasační stížnost. Otázka, zda má stěžovatel nárok na vrácení alespoň některého z těchto soudních poplatků, je nyní projednávána rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 22. 2. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 – 40). Nejvyšší správní soud proto o vrácení soudních poplatků nerozhodl; touto otázkou by se případně zabýval v závislosti na obsahu budoucího rozhodnutí rozšířeného senátu. Soudní poplatek lze vrátit do 10 let od konce kalendářního roku, v němž byl zaplacen (§ 10 odst. 10 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 30. září 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu