



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. et 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 20. 8. 2019, č. j. 25 A 146/2019 - 8,

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] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Nezákonný zásah spatřovala ve sdělení žalovaného ze dne 7. 6. 2019, č. j. MSK 50802/2019, s názvem „Sdělení k podnětu k přezkoumání společných souhlasů“, kterým reagoval na podnět žalobkyně k provedení přezkumného řízení podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v žalobě vymezených úkonů stavebního úřadu, resp. tam specifikovaných společných územních souhlasů a souhlasů s provedením ohlášeného záměru. Žalovaný v předmětném sdělení odkázal na nepřezkoumatelnost uvedených souhlasů z důvodu uplynutí času, což podle žalobkyně nemůže obstát zejména s ohledem na skutečnost, že podnět k přezkumu obdržel žalovaný dne 8. 4. 2019, tedy 1 den, resp. 2 dny před uplynutím roční lhůty, která je prekluzivní. Žalovanému tak nic nebránilo přezkumné řízení ještě před uplynutím této lhůty zahájit s tím, že po zjištění, že důvod k zahájení přezkumného řízení nebyl, by obě přezkumná

řízení zastavil. Nezákonný zásah tedy žalobkyně shledávala v neprovedení přezkumu, resp. v obsahu sdělení žalovaného ze dne 7. 6. 2019.

II.

[2] Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 20. 8. 2019, č. j. 25 A 146/2019 - 8. Poukázal na to, že žalobkyně postupem žalovaného, tedy sdělením ze dne 7. 6. 2019 nemůže být dotčena na svých právech. Podle vlastních tvrzení se totiž žalobkyně domáhá ochrany před zásahem spočívajícím v tom, že žalovaný nezahájil přezkumná řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Jedná se přitom o řízení, která se zahajují *ex officio*. Jak však vyplývá z dlouhodobé a konstantní judikatury správních soudů nemá soukromá osoba na zahájení řízení z moci úřední veřejné subjektivní právo. Tudíž již z tvrzení žalobkyně vyplývá, že namítaným postupem žalovaného nemohlo dojít k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv. Není tak možné učinit závěr o existenci aktivní legitimaci žalobkyně jako podmínky řízení. Navíc sdělení žalovaného lze obsahově vyhodnotit jako přípis žalobkyni, který pouze k podnětu žalobkyně obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení. Takovéto sdělení však nelze považovat za zkrácení subjektivních práv žalobkyně, jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. Krajský soud nadto shledal neexistenci bezprostředního vztahu mezi žalovaným zásahem a „tvrzeným“ porušením veřejných práv. Krajskému soudu nebylo navíc zřejmé, jaká konkrétní veřejná práva žalobkyně by mohla být žalovaným sdělením zasažena. S ohledem na shora uvedené skutečnosti krajský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nejsou splněny podmínky řízení, neboť jednak není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví ve smyslu § 2 s. ř. s. a jednak není dána aktivní legitimace žalobkyně v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

III.

[3] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka nesouhlasila s odmítnutím žaloby. V petitu žaloby stěžovatelka uvedla, že se domáhá určení, že z důvodu obdržení jejího podnětu žalovaným dne 8. 4. 2019, tj. před uplynutím roční lhůty pro přezkum předmětných společných souhlasů, je obsah sdělení žalovaného ze dne 7. 6. 2019 nezákonným zásahem. Má tedy za to, že krajský soud vadně vymezil předmět řízení a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť odůvodnění jeho usnesení se nevztahuje k předmětu řízení. Důsledkem této vady je nezákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, a tím pádem upření přístupu k soudu a odepření spravedlnosti. Stěžovatelka je toho názoru, že nesprávným vymezením předmětu řízení v rozporu s petitem žaloby se krajský soud dopustil libovůle, kterou nelze napravit jinak než zrušením usnesení o odmítnutí žaloby. Za předpokladu projednání žaloby a v případě vyhovění žalobě by se stěžovatelce dostalo možnosti domáhat se následně alespoň náhrady škody za nesprávný úřední postup správního orgánu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka poukázala na rozsudek Městského

pokračování

soudu v Praze ze dne 19. 9. 2019, č. j. 5 A 199/2018 - 25, kde v obdobné věci soud rozhodl meritorně.

[5] Na základě výše uvedeného proto stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] 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 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] 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.

[9] 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, resp. § 156 odst. 2 téhož zákona. 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].

[10] 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 podle § 96 odst. 4 a § 106 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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 ne zahájení 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. 4 a § 106 odst. 2 stavebního zákona.

[11] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že závěr o tom, že ne zahájení 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 ne zahájil 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 ne zahájení 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 ne zahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení slouží výlučně ochraně zákonnosti, 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 nejruznější obdoby v jiných případech].*“

[12] Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že závěr krajského soudu o tom, že žalobou označený postup žalovaného 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, pak vyplývá, že tento závěr musí vést k odmítnutí žaloby 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).

[13] Pokud jde o odkaz stěžovatelky na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2019, č. j. 5 A 199/2018 – 25, Nejvyšší správní soud dodává, že předmětný rozsudek zrušil rozsudkem ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 As 354/2019 – 36, a žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. Ústavní stížnost stěžovatelky podanou proti tomuto rozsudku Nejvyššího správního soudu pak Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. III. ÚS 2173/21.

pokračování

[14] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti 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 31. ledna 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu