



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Sylvy Šiškeové a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupená Mgr. Janem Bučkem, advokátem, se sídlem V. Nezvala 604, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, proti nezákonným zásahům žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2023, č. j. 22 A 45/2023-16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného spočívajícími ve způsobu vyřízení jejích odvolání proti sdělením žalovaného o nevyhovění žádosti o opravu zřejmých nesprávností ve výroku jednoho usnesení a jednoho rozhodnutí vydaných v režimu stavebního zákona.

[2] Ze správních spisů vyplývá, že žalovaný vydal dne 27. 5. 2021 usnesení o zastavení opakovaného stavebního řízení a dne 14. 12. 2021 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Obě rozhodnutí se týkají novostavby rodinného domu na pozemku p. č. X v katastrálním území N. V. u F. n. O. Obě rozhodnutí byla doručena žalobkyni, která byla účastníkem těchto řízení. V březnu 2023 se žalobkyně domáhala opravy zřejmých nesprávností v obou rozhodnutích. Jednalo se o upřesnění názvu souboru staveb a doplnění relevantních právních ustanovení. Těmto návrhům žalovaný sděleními ze dne 21. 3. 2023, č. j. MUFO 45504/2023 a č. j. MUFO 45505/2023, nevyhověl. Proti těmto sdělením podala žalobkyně odvolání, která žalovaný postoupil svému nadřízenému správnímu orgánu, jímž je Krajský úřad Moravskoslezského kraje. Ten věci vrátil žalovanému jako příslušnému orgánu k postupu podle § 156 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Naznal přitom, že žalovaný nepochybil, jestliže žádosti o opravu zřejmých nesprávností nevyřídil rozhodnutím, ale prostým sdělením, neboť na otázku formy negativního vyřízení žádosti o opravu existují různé právní názory. Akt opravy zřejmých nesprávností nemá v § 70 správního řádu pevně stanovenou formu. Žalovaný následně vyřídil odvolání žalobkyně sděleními ze dne 16. 6. 2023, č. j. MUFO 63846/2023 a č. j. MUFO 67884/2023.

[3] Žalobkyně v žalobě tvrdila, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor nadřízeného správního orgánu, jestliže za situace, kdy byl poučen o dvou možných výkladech § 70 správního řádu, postupoval podle toho, který je méně příznivý pro žalobkyni. Vyřídil tak její odvolání sám, čímž zasáhl do její právní sféry upřením práva na odvolání.

[4] Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), z důvodu nedostatku podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zákona. V odůvodnění svého usnesení uvedl, že mezi žalovanými zásahy a tvrzeným dotčením veřejných subjektivních práv žalobkyně neexistuje bezprostřední vztah. Charakter žalobkyní požadovaných oprav rozhodnutí svědčí pro závěr, že i kdyby bylo jejím žádostem vyhověno a opravná rozhodnutí vydána, opravy by se nijak neprojevily v její právní sféře. K dotčení její právní sféry by nemohlo dojít ani v případě, kdy by oprava zřejmých nesprávností byla provedena k žádosti jiného účastníka řízení či *ex officio*. Jestliže by se v její právní sféře nemohlo projevit vydání opravného rozhodnutí, nemohlo se v ní projevit ani jeho nevydání. Odvolání proti opravnému rozhodnutí může podat jen ten účastník, který je jím přímo dotčen (§ 70 věta čtvrtá správního řádu). Totožné pravidlo je třeba vztáhnout i na případ nesouhlasu s neprovedením opravy. Nelze-li dovodit žádné (natož přímé) dotčení práv žalobkyně neprovedením opravy, nelze ani připustit právo podat odvolání proti nevyhovění požadavku na opravu (ať už v jakékoli formální podobě). Za dané situace nemohla být žalobkyně dotčena na svých právech tvrzeným odepřením práva na vyřízení odvolání, neboť toto právo jí nepřislušelo. Správní orgány tedy její odvolání správně posoudily jako podněty k provedení postupu podle § 156 správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobkyně („stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje usnesení krajského soudu

pokračování

zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Namítá, že byť krajský soud žalobu projednal věcně, odmítl ji. Odkazuje na jiná usnesení krajského soudu vydaná v řízeních, ve kterých rovněž vystupovala jako žalobkyně, a cituje některé jejich pasáže. Je toho názoru, že ji měl krajský soud vyzvat k úpravě žaloby spočívající ve změně žalobního typu, čemuž nedostál. Stěžovatelka dále namítá, že v jejím případě byla splněna podmínka tvrzení přípustitelného zásahu do veřejných subjektivních práv, neboť v žalobě uvedla, že žalovaný postupoval v rozporu s § 70 a § 156 správního řádu, čímž jí upřel právo na odvolání. Odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 542/09, z něhož plyne, že forma označení aktu veřejné správy ustupuje jeho obsahu. V odvolacím řízení je tedy nutné přezkoumat i akt, který není formálně označen jako rozhodnutí, ale splňuje jeho obsahové náležitosti. Správní orgán se podle tohoto nálezu nemůže vyhýbat vyřízení odvolání vydáním sdělení, které by nebylo možné soudně přezkoumat.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné vyjít z toho, jak stěžovatelka vymezila nezákonné zásahy, vůči nimž se bránila žalobou. Nezákonné zásahy spatřuje v tom, že nebylo rozhodnuto o jejích „odvoláních“, která podala proti sdělením, jimiž ji žalovaný vyrozuměl, že neshledal důvod pro provedení opravy zřejmých nesprávností podle § 70 správního řádu. Stěžovatelka se domnívá, že s jejími „odvoláními“ mělo být formálně naloženo jako s řádným opravným prostředkem a měl o nich rozhodnout nadřízený orgán (i kdyby je zamítl jako nepřípustná).

[10] Krajský soud správně vystihl, že východiskem pro posouzení takto vymezeného zásahu je otázka, jak má správní orgán naložit s podáním účastníka řízení, kterým požaduje provést opravu zřejmé nesprávnosti rozhodnutí, jestliže neshledá důvod pro provedení opravy. Podstatu této otázky nezodpověděl přímo. Považoval totiž pro posouzení žaloby za dostatečné, že stěžovatelce právo na odvolání nepřislušelo, jelikož neprovedením opravy nebyla dotčena ve své právní sféře (s ohledem na podstatu požadovaných oprav).

[11] Stěžovatelka nejprve namítá, že ji měl krajský soud poučit o tom, že zvolila k ochraně svých práv nesprávný žalobní typ a jaký žalobní typ by lépe vystihoval danou procesní situaci. Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou, neboť rozhodnutí krajského soudu není založeno na tom, že by stěžovatelka zvolila k ochraně svých práv nesprávný žalobní typ. Nevznikl tak ani prostor k tomu, aby ji poučil o tom, jakým jiným

žalobním typem by se měla domáhat ochrany svých práv. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že práva stěžovatelky nejsou v případě neprovedení opravy rozhodnutí vůbec dotčena, a tudíž jí nelze poskytnout soudní ochranu žádným žalobním typem.

[12] Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že v žalobě netvrdila existenci nezákonného zásahu. Uvedla totiž, že o jejích odvoláních nebylo řádně rozhodnuto, což podpořila odkazem na závěry nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 542/09.

[13] Jak uvedl Nejvyšší správní soud výše, krajský soud se zabýval otázkou, zda stěžovatelce náleželo právo podat odvolání. Vzhledem k charakteru požadované opravy rozhodnutí a usnesení z roku 2021 dovodil, že tomu tak nebylo. Závěr, že nedošlo k nezákonnému zásahu do práva na projednání odvolání, neboť stěžovatelce toto právo vůbec nenáleželo, promítl do výroku tak, že žalobu odmítl. Vyšel přitom ze závěru rozšířeného senátu NSS vyjádřeného v usnesení ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, podle nějž lze za určitých podmínek žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout, je-li z ní zjevné, že vytýkané jednání nemůže být nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že rozšířený senát setrval na tomto závěru i v rozsudcích ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115, a ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, č. 4435/2023 Sb. NSS, bod 47.

[14] Výše uvedená rozhodnutí rozšířeného senátu, v nichž byla dovozena zvláštní podmínka řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívající v myslitelném (plausibilním) tvrzení o nezákonném zásahu, jsou v navazující soudní praxi vykládána tak, že podrobný věcný přezkum naplnění či nenaplnění kritérií plynoucích z § 82 s. ř. s., při jejichž splnění lze žalobě vyhovět (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS), je vyhrazen věcnému projednání žaloby. Avšak podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je přípustitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu, které musí být patrné již ze žaloby (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2023, č. j. 3 As 205/2022-36). To znamená, že pokud by skutečnosti vyličené žalobcem v žalobě byly pravdivé, mohlo by se vskutku jednat o zásah správního orgánu do práv žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 172/2021-26, a ze dne 10. 11. 2023, č. j. 4 As 77/2023-22).

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na svoji argumentaci, podle níž mělo být o odvolání formálně rozhodnuto, ovšem nijak nenapadá závěr krajského soudu, podle nějž nemohlo být neprovedením opravy rozhodnutí nijak zasaženo do právní sféry stěžovatelky. Náзор krajského soudu lze vyložit tak, že jestliže samotné neprovedení opravy nezasahuje do hmotných práv stěžovatelky, nemůže být její právní sféra zasažena ani případným pochybením procesního charakteru. Současně nicméně krajský soud dovodil, že žalovaný procesně nepochybil, neboť stěžovatelce nesvědčilo právo podat odvolání. Stěžovatelka se v kasační stížnosti nijak nevyjadřuje k podmíněnosti zásahu do právní sféry spočívajícímu v absenci rozhodnutí o odvolání dotčením hmotných práv samotným neprovedením opravy. Stěžovatelka tedy zpochybňuje pouze posouzení dílčí otázky procesního charakteru (objektivní právo podat odvolání a tomu odpovídající povinnost o odvolání rozhodnout), která však sama o sobě nebyla pro posouzení věci ze strany krajského soudu určující, neboť ten kladl důraz na absenci dotčení hmotných práv stěžovatelky samotným neprovedením opravy rozhodnutí podle jejího požadavku. Stěžovatelka tedy svoji kasační argumentaci

pokračování

nekoncipovala tak, aby s ní mohla uspět, pokud jde o celkový výsledek řízení. Nejvyšší správní soud se tudíž může vyjádřit pouze k dílčímu aspektu dané věci, jímž je existence práva podat odvolání proti úkonu, kterým správní orgán sdělil účastníkovi, že nebude provedena oprava rozhodnutí podle jeho požadavku.

[16] Podle § 70 správního řádu opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.

[17] Dosavadní judikatura se zabývala především otázkou, která pochybení lze opravit postupem dle § 70 správního řádu a zda se lze domáhat soudní ochrany proti opravnému rozhodnutí. Dospěla k závěru, že „oprava zřejmých nesprávností umožňuje odstraňování chyb, kterých se dopustil správní orgán ve vydaných rozhodnutích, tedy opravy různých překlepů a zkomolenin, opravy dat a rodných čísel apod. Opravným rozhodnutím však nemůže dojít ke změně vlastních, opravovaných rozhodnutím stanovených, práv a povinností.“ (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 As 26/2019-26). Vady rozhodnutí, které nenaplní podmínky § 70 správního řádu, lze napravit pouze cestou řádných či mimořádných opravných prostředků (rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2019, č. j. 6 Azs 43/2019-26). Zásah do veřejných subjektivních práv je myslitelný jedině v případě, kdy je účel § 70 správního řádu překročen. K tomu může dojít zejména tím, že správní orgán opravným rozhodnutím změni věcný obsah rozhodnutí, čímž modifikuje práva a povinnosti účastníka řízení. Právě k ochraně proti tomuto překročení slouží právo podat odvolání. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 As 112/2008-56, uvedl, že „smyslem přípustnosti odvolání proti opravnému rozhodnutí podle § 70 správního řádu z roku 2004 není poskytnout účastníkovi řízení novou možnost podat opravný prostředek proti původnímu rozhodnutí, ale pouze bránit se proti provedené opravě a jejímu eventuálnímu dopadu na původní rozhodnutí a na právní sféru účastníka řízení.“ Následně se lze proti opravnému rozhodnutí bránit též žalobou dle § 65 s. ř. s. (shodně rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 4 As 95/2013-35).

[18] Judikatura se ovšem doposud nevyjádřila k otázce, jak má být naloženo s podáním účastníka řízení, jímž požaduje provést opravu rozhodnutí, jestliže nejsou splněny podmínky dle § 70 správního řádu pro provedení opravy. V odborné literatuře převažuje názor, že se v takovém případě nevydává žádné rozhodnutí a účastník, jenž o opravu požádal, se o tom pouze vyrozumí přípisem (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012; shodně kol. autorů. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020). Byl však publikován rovněž názor, že i v případě, kdy nejsou splněny podmínky pro opravu rozhodnutí, by mělo být vydáno zamítavé rozhodnutí. Tento názor vychází z toho, že o žádosti má být rozhodnuto (M. Kopecký in kol. autorů. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022).

[19] Nejvyšší správní soud vychází z toho, že úkon účastníka směřující k opravě zřejmých nesprávností rozhodnutí je podáním podle § 37 správního řádu, ovšem nikoliv žádostí podle § 44 téhož zákona. Žádostí se rozumí úkon, jímž se zahajuje řízení. Ustanovení § 70

správního řádu neužívá legislativní zkratku žádost, kterou zavádí právě § 44 odst. 1 tohoto zákona, nýbrž spojení „*na požádání účastníka*“. Z § 70 rovněž jasně plyne, že „*požádáním*“ účastníka se nezahajuje žádné řízení, neboť prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání opravného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčuje argumentu části doktríny, podle níž by měl správní orgán vydat rozhodnutí i v případě, že neshledal důvod pro provedení opravy rozhodnutí, neboť je třeba rozhodnout o žádosti účastníka.

[20] Nejvyšší správní soud se naopak ztotožňuje s doktrinálním názorem, podle něž se účastník žádající provedení opravy vyrozumí pouze přípisem o důvodech, pro něž správní orgán nepřistoupil k vydání opravného rozhodnutí. Správní řád nestanoví, že by o jakémkoliv podání ve smyslu § 37 mělo být rozhodnuto. Rozhodnutím se podle § 67 odst. 1 správního řádu rozhoduje o věci samé a v zákonem stanovených případech o procesních otázkách. Usnesením rozhoduje správní orgán v případech stanovených zákonem (§ 76 správního řádu). Z § 70 správního řádu vyplývá, že opravné rozhodnutí či usnesení se vydává pouze v případě, kdy se provádí oprava. Naopak z něj nevyplývá, že by mělo být vydáno rozhodnutí či usnesení v případě, kdy správní orgán k provedení opravy nepřistoupí. Odvolání ve věci opravy zřejmých nesprávností je přípustné proti úkonu, jímž se oprava provádí, a jeho účelem je bránit se opravě provedené v rozporu se zákonnými podmínkami. Není ovšem koncipováno jako prostředek obrany proti nevyhovění podání účastníka řízení, neboť v takovém případě se na stávajícím stavu nic nemění.

[21] Žalovaný tedy v nyní posuzovaném případě postupoval formálně správně, jestliže na podání stěžovatelky, jimiž požadovala provést opravu rozhodnutí, reagoval pouze přípisy. Je zřejmé, že proti přípisu, jímž je účastník vyrozuměn, že nebude provedena oprava rozhodnutí, se nelze bránit odvoláním (§ 81 správního řádu). Stěžovatelka si nemohla vymoci vydání rozhodnutí o odvolání ani tím, že se bránila proti vyrozumění žalovaného o neprovedení opravy rozhodnutí podáním označeným jako odvolání. Tím, že stěžovatelka podala „odvolání“ proti úkonu, jenž není rozhodnutím ani usnesením, nevzniklo jí procesní právo na rozhodnutí o odvolání v režimu části druhé, hlavy XII správního řádu. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že v daném případě nebylo vůbec možné podat odvolání, a proto ani stěžovatelčina „odvolání“ nebylo možné projednat jako řádný opravný prostředek.

[22] V projednávané věci se nejedná o situaci, kdy by se správní orgán vyhýbal tomu, aby o odvolání rozhodl, a bránil stěžovatelce v ochraně práv vyřízením jejího podání pouhým přípisem. Nynější procesní situaci nelze ani v nejmenším srovnávat s případem posuzovaným Ústavním soudem v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, neboť v něm podala osoba odvolání proti rozhodnutí ve smyslu správního řádu, nikoliv proti úkonu, jenž rozhodnutím není.

[23] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatelka sice v žalobě tvrdila zásah do práv, ovšem nejedná se o tvrzení hájitelné (tedy o myslitelný zásah), neboť z právní úpravy vyplývá, že jednání, v němž spatřuje zásah (nevydání rozhodnutí o odvolání proti vyrozumění, že nebude provedena oprava rozhodnutí), nemůže nikdy být nezákonným zásahem. Krajský soud tedy nepochybil, jestliže dovedl neodstranitelný nedostatek

pokračování

podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a žalobu z tohoto důvodu odmítl.

[24] Nejvyšší správní soud nevylučuje, že správní orgán může tím, že nevyhoví podání účastníka, kterým požaduje provést opravu rozhodnutí, v určitých mimořádných případech přímo zkrátit tohoto účastníka na jeho právech (např. pokud jsou vydanému rozhodnutí fakticky odejmuty zákonem předvídané právní účinky v důsledku toho, že rozhodnutí obsahuje zjevnou nesprávnost). Závěr o absolutní nemožnosti bránit se proti připsu správního orgánu odvoláním nezbavuje nicméně takového účastníka přístupu k ochraně. Ten by totiž v takovém případě mohl podat žalobu proti zásahu (v širokém slova smyslu) správního orgánu, jenž by spočíval v tom, že správní orgán neprovedl opravu zřejmých nesprávností rozhodnutí. Z pohledu nyní projednávané věci není podstatné, zda by se proti takovému zásahu v širokém slova smyslu měl bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, nebo žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (v souladu se závěry rozšířeného senátu NSS formulovanými v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Úspěšnost žaloby by byla pochopitelně vázána na podmínku společnou pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu i pro řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívající v přímém zkrácení žalobce na jeho právech či povinnostech (§ 65 odst. 1 a § 82 s. ř. s.).

[25] V nyní projednávané věci ovšem stěžovatelka nevymezila zásah tak, že spočívá v nevydání opravného rozhodnutí, nýbrž spatřovala jej v tom, že nebylo řádně rozhodnuto o jejím „odvolání“ proti vyrozumění, že oprava nebude provedena.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. března 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu