

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D., ve věci

žalobců: a) **Ing. A. B., MBA**

b) **Ing. D. M.**

oba zastoupeni advokátem Mgr. Igorem Penkou
sídlem nám. Svobody 702/9, Brno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem třída Žerotínovo nám. 3/5, Brno

o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 10. 1. 2024, č. j. JMK 3095/2024,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Věc se postupuje k vyřízení odvolání Ministerstvu pro místní rozvoj.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Městský úřad Mikulov (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 13. 4. 2023, č. j. MUMI 23017405 (dále jen „společné povolení“), vydal podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“) společné územní a stavební povolení pro stavbu *X – rekonstrukce MK ul. X* na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XL, XI, XJ a XK v k. ú. X (O žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců proti společnému povolení, vede soud řízení pod sp. zn. 30 A 7/2024. – pozn. soudu)
2. Žalovaný usnesením ze dne 22. 11. 2023, č. j. JMK 170523/2023, zahájil na základě podnětu žalobců podle § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“), přezkumné řízení ve věci společného povolení, neboť dospěl k závěru, že existuje důvodná pochybnost o zákonnosti společného povolení.
3. Usnesením označeným v záhlaví (dále jen „napadené usnesení“) žalovaný přezkumné řízení zastavil s odkazem na § 94 odst. 4 správního řádu. V poučení napadeného usnesení žalovaný uvedl, že jde o usnesení, které se podle § 66 odst. 2 správního řádu poznamenává do spisu a není proti němu podle § 76 odst. 5 správního řádu možné podat odvolání.

4. Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 18. 3. 2024 domáhají zrušení napadeného rozhodnutí.
5. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby.
6. Podle § 68 odst. a) s. ř. s. platí, že *„[ž]aloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.“*
7. Podle § 46 odst. 5 s. ř. s. platí, že *„[p]odal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“*
8. Podle § 94 odst. 4 správního řádu platí, že *„[j]estliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“*
9. Obecně platí, že s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu (§ 5 s. ř. s.) lze až na výjimky žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat teprve po vyčerpání řádných opravných prostředků, které má navrhovatel k dispozici v řízení před správními orgány. Typicky tedy musí žalobce nejprve projít cestou odvolacího řízení a až poté, co odvolací orgán přezkoumá zákonnost a věcnou správnou prvostupňového rozhodnutí, se může obrátit s žalobou na soud. V projednávané věci ovšem žalovaný poučil žalobce v napadeném rozhodnutí o tom, že proti napadenému usnesení vydanému podle § 94 odst. 4 správního řádu, není odvolání přípustné. Žalobci se tedy s důvěrou ve správnost tohoto poučení obrátili na soud, aniž by využili řádného opravného prostředku.
10. Soud však má za to, že poučení o nepřipustnosti odvolání proti napadenému rozhodnutí není správné.
11. Sami žalobci odkazují na dva rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), z nichž dovozují přípustnost žaloby. Pokud jde o rozsudek ze dne 12. 1. 2024, čj. 5 Ads 319/2022-24, je třeba uvést, že NSS se v něm zabýval přezkumem usnesení o zastavení přezkumného řízení vydaným podle § 97 odst. 1 správního řádu. U tohoto typu rozhodnutí přitom zákon výslovně stanoví, že se pouze poznamenává do spisu, a není proti němu tedy přípustné odvolání (§ 76 odst. 5 věta třetí správního řádu). NSS citovaným rozsudkem plně potvrdil závěry ustálené judikatury, podle níž proti usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu není žaloba přípustná. Pokud jde o usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu, konstatoval NSS toliko to, že podléhá přezkumu ve správním soudnictví (viz bod 29 cit. rozsudku). Nikterak se ale nevyslovil k otázce, zda má žalobce povinnost vyčerpat před podáním žaloby proti usnesení podle § 94 odst. 4 správního řádu prostředky ochrany ve správním řízení, resp. zda je proti takovému usnesení odvolání přípustné.
12. Touto otázkou se zabýval NSS ve druhém ze žalobci zmiňovaných rozsudků, a to v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79. V něm primárně posuzoval také jen otázku, zda rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení vydané na základě § 94 odst. 4

správního řádu podléhá soudnímu přezkumu, a na tuto otázku odpověděl kladně. Přitom nicméně uvedl, že „nelze se proti němu [usnesení podle § 94 odst. 4 správního řádu] odvolat (pokud správní orgán dospěje k závěru, že byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro zastavení řízení, odpadá důvod řízení a správní orgán jej na základě § 66 odst. 2 správního řádu usnesením zastaví. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu, a proto proti němu není podle § 76 odst. 5 správního řádu odvolání přípustné).“

13. S uvedeným výkladem však soud nemůže souhlasit, neboť není nikterak odůvodněný a není zřejmé, jaké důvody vedly NSS k zaujetí tohoto názoru. Přitom jak jazykový, tak i teleologický výklad § 94 odst. 4 správního řádu vedou spíše k opačnému závěru. Podle § 76 odst. 3 věty první správního řádu totiž lze usnesení poznamenávaná do spisu vydat jen v těch případech, kdy to zákon výslovně stanoví. Nestanoví-li to zákon, platí, že usnesení je třeba oznámit účastníkům řízení podle § 72 správního řádu, primárně tedy doručení písemného stejnopisu. V případě usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu zákon vydání usnesení pouze formou poznamenání do spisu výslovně nestanoví, na rozdíl např. od usnesení podle § 97 odst. 1 správního řádu. Jestliže tedy nejde o usnesení poznamenávané jen do spisu, neuplatní se ani § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu vylučující možnost podání odvolání.
14. Ke stejnému závěru vede i teleologický výklad § 94 odst. 4 správního řádu. Toto ustanovení upravuje případy, kdy správní orgán v přezkumném řízení dospěje k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Za normálních okolností by taková nezákonnost měla vést ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. V odůvodněných případech má ale nadřízený správní orgán v přezkumném řízení oprávnění (a zároveň povinnost) od zrušení přezkoumávaného rozhodnutí upustit za předpokladu, že *by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu*. V takovém případě se řízení zastaví. Jelikož ale uplatnění tohoto ustanovení vychází z aplikace více neurčitých právních pojmů (újma, dobrá víra, veřejný zájem) uplatňovaných v kombinaci, bude hodnocení skutkových okolností do značné míry vždy ovlivněno subjektivním pohledem správního orgánu, resp. pověřené úřední osoby, která ve věci rozhoduje. Je tak logické a smysluplné, aby zákon umožnil přezkum usnesení podle § 94 odst. 4 správního řádu v odvolacím řízení. Naopak v případech, kdy nadřízený orgán neshledá v přezkumném řízení nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, jde zpravidla o jednodušší právní posouzení. A proto dává smysl, že se usnesení o zastavení přezkumného řízení (podle § 97 odst. 1 správního řádu) účastníkům řízení neoznamuje, ale pouze je poznamená do spisu. Zákonodárce zjevně dospěl k závěru, že v takovém případě postačí jednoinstanční řízení. Navíc zastavení přezkumného řízení samo o sobě nikterak nezasahuje do práv účastníků řízení, neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nestvrzují práva a povinnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 As 106/2012-25), což lze podpůrně také považovat za důvod vyloučení odvolání proti usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu.
15. Že výklad zastávaný v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79, není správný, naznačuje dále i skutečnost, že uvedený rozsudek byl sice navržen k publikování ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nicméně plénum NSS se nakonec usneslo na jeho nepublikaci právě s ohledem na nesouhlasnou připomínku týkající se výkladu o nepřípustnosti odvolání proti usnesení podle § 94 odst. 4 správního řádu.

16. NSS ostatně dospěl později k opačnému závěru, tedy že proti usnesení podle § 94 odst. 4 správního řádu je odvolání přípustné. Jde o rozsudek ze dne 11. 1. 2021, čj. 5 As 8/2020-52, v němž NSS uvedl: *„Ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu obsahuje obecnou právní úpravu zastavení řízení vedeného z moci úřední, a to tehdy, jestliže správní orgán, který toto řízení vede, zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu“. Situace předvídaná hypotézou § 66 odst. 2 však v případě stěžovatelky nenastala. Postup podle § 66 odst. 2 správního řádu byl proto vyloučen. Správní orgán I. stupně naopak shledal, že jsou naplněny podmínky § 94 odst. 4 správního řádu, tj. dospěl k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem (stěžovatelka nebyla účastníkem územního řízení, přestože jím být měla), byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře (paní J.), ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi (stěžovatelce) nebo veřejnému zájmu. V takovém případě § 94 odst. 4 správního řádu ukládá správnímu orgánu přezkumné řízení usnesením zastavit. Nestanovuje však, že toto usnesení se pouze poznamená do spisu, u kterého je s ohledem na § 76 odst. 5 správního řádu vyloučeno odvolání, jako v případě výše citovaného § 66 odst. 2 správního řádu. Správní orgán má proto s ohledem na § 76 odst. 3 správního řádu povinnost oznámit usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu doručením stejnopisu jeho písemného vyhotovení (srov. § 72 odst. 1 správního řádu). Na tomto závěru nemění nic ani § 97 odst. 1 správního řádu, neboť podle tohoto ustanovení se zastavuje přezkumné řízení usnesením poznamenaným do spisu v případě, kdy po zahájení přezkumného řízení správní orgán zjistí, že právní předpis porušen nebyl, což však není případ stěžovatelky, která měla být účastníkem původního územního řízení.“* Obdobný závěr vyplývá i z rozsudku NSS ze dne 18. 1. 2016, čj. 5 As 80/2015-77.
17. Soud tedy dospěl k závěru, že proti napadenému usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu je odvolání přípustné, neboť nejde o usnesení pouze poznamenané do spisu podle § 66 odst. 2 správního řádu.
18. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla nesprávně poučena, že se proti napadenému rozhodnutí nelze odvolat, rozhodl soud podle § 46 odst. 5 s. ř. s. o odmítnutí žaloby z důvodu nepřípustnosti pro nevyčerpání opravných prostředků [§ 68 písm. a) s. ř. s.] a o postoupení věci Ministerstvu pro místní rozvoj jakožto správnímu orgánu příslušnému k projednání odvolání proti napadenému usnesení (§ 12 odst. 1 stavebního zákona).
19. Soud zdůrazňuje, že při posouzení včasnosti odvolání bude Ministerstvo pro místní rozvoj vycházet z § 46 odst. 5 věty poslední s. ř. s., podle které byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas. Bylo-li napadené usnesení doručeno žalobcům dne 17. 1. 2024, jak tvrdí v žalobě, pak jde o žalobu včasnou (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Odvolacímu orgánu nicméně přísluší posoudit včasnost odvolání v tom smyslu, že je na něm, aby ověřil, zda a kdy bylo napadené usnesení žalobcům skutečně doručeno. Ustanovení § 306 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů se dle § 334a odst. 3 téhož zákona použije až od 1. 7. 2024.
20. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. března 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu