



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Janem Bučkem, advokátem, se sídlem Vítězslava Nezvala 604, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2023, č. j. 22 A 42/2022-39,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta její žaloba proti sdělení žalovaného ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. MUFO-S 4849/2021, kterým bylo stěžovatelce sděleno, že její odvolání proti sdělení zn. MUFO 35344/2021, ze dne 1. 11. 2021 bylo posouzeno jako žádost o zrušení sdělení vydaného dle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen správní řád“) s tím, že pro jeho zrušení žalovaný neshledal důvody.

[2] Vydání napadeného sdělení předcházely podněty stěžovatelky, na jehož základě se žalovaný zabýval stavbou údajné kanalizační přípojky vedené na pozemcích parc. č. XA a XB, vyústěné na pozemku parc. č. XC, vše v kat. úz. N. V. u F. n. O.. Při kontrolní prohlídce za účasti stěžovatelky žalovaný zjistil, že se nejedná o novou stavbu, ale o výměnu stávajícího poškozeného potrubí pro odvodnění pozemku se zachováním dimenze a trasy potrubí. Žalovaný dospěl k závěru, že se jednalo o udržovací práce, které nevyžadovaly vydání rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu. Tento závěr byl stěžovatelce sdělen v přípisu ze dne 1. 11. 2021 č. j. MUFO 35344/2021.

[3] Dne 22. 11. 2021 podala stěžovatelka proti tomuto sdělení „odvolání“, v němž požadovala zrušení výše citovaného sdělení; jako důvod uvedla, že stavební úřad v uvedeném sdělení dospěl k závěru o udržovacích pracích, aniž by však uvedl konkrétní právní předpis, který to stanoví; dále uvedla, že nebylo nijak reagováno ohledně dotčení těchto pozemků právem cesty na základě odstupní smlouvy ze dne 4. 2. 1952.

[4] Žalovaný dle obsahu posoudil podání ve smyslu § 156 odst. 2 správního řádu; poukázal na § 81 odst. 1 správního řádu, ze kterého vyplývá, že proti opatření, které je vydáno formou sdělení dle části čtvrté správního řádu, nikoli formou rozhodnutí dle části druhé správního řádu, se nelze odvolat. Jelikož dle § 156 odst. 2 správního řádu ke zrušení sdělení je příslušný správní orgán, který jej vydal, posoudil žalovaný uvedené sdělení z hlediska § 156 odst. 2 správního řádu, tj., zda nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy; důvody pro zrušení sdělení ze dne 1. 11. 2021 neshledal. K námitce neuvedení právního předpisu, dle kterého se jedná o udržovací práce, žalovaný stěžovatelce sdělil, že vzhledem k tomu, že se nejednalo o rozhodnutí, není závazně právním předpisem upraveno, jaké náležitosti má sdělení obsahovat, nejedná se tedy o vadu sdělení, pro kterou by jej bylo třeba zrušit pro rozpor s právními předpisy. Dále žalovaný stěžovatelce sdělil, že uvedené udržovací práce dle § 79 odst. 5 stavebního zákona nevyžadují vydání územního rozhodnutí a podle § 103 odst. 1 písm. c) téhož zákona nevyžadovaly ani stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu. Co se týče dotčení pozemků věcným právem cesty, poznamenal žalovaný, že není (a ani nemá) být vedeno žádné řízení, není tudíž na místě se proto touto otázkou zabývat.

[5] V **žalobě** stěžovatelka namítla, že napadené sdělení je rozhodnutím ve smyslu nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 542/09, a navrhuje zrušení napadeného sdělení. Dále uvedla, že tím, že žalovaný sdělením zamítl její odvolání a věc ukončil, se vyhnul věcnému vyřízení věci s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 23/2019-21, z důvodu její námitky týkající se dotčení pozemků věcným právem cesty založeným odstupní smlouvou ze dne 4. 2. 1952.

[6] **Krajský soud** již jednou žalobu odmítl usnesením ze dne 15. 6. 2022, když měl za to, že stěžovatelka v žalobě nevymezila řádně žádný žalobní bod. Toto usnesení bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2023, č. j. 5 As 200/2022-27 a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Krajský soud při novém posouzení věci odkázal na § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími; zabýval se *a priori* tím, zda žalobou napadené sdělení je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vycházel z četné judikatury Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (tj. úkony méně formální či úplně neformální), mohou být za určitých okolností posuzovány jako materiální rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS); v některých případech naopak sdělení či přípis nepředstavuje rozhodnutí v materiálním slova smyslu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., a to zejména tam, kde se jednalo o pouhé informační sdělení, vyrozumění či přípis správního orgánu, které žádným způsobem nezasahovaly do právní sféry stěžovatele (viz rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 22. 6. 2006, č. j. 6 Ads 84/2005-52, rozsudek ze dne 21. 5. 2007, č. j. 4 Ans 6/2005-117 nebo rozsudek ze dne 14. 7. 2004, č. j. 7 As 20/2004-87). Krajský soud podotkl, že obdobně za platnosti právní úpravy správního soudnictví v době před rokem 2003 judikoval Ústavní soud dne 19. 12. 2000 ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 21, str. 484).

[8] Krajský soud dále odkázal především na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-42, ze dne 23. 3. 2005 (publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS) a č. j. 8 As 47/2005-86, ze dne 21. 10. 2008 (publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS), v nichž se rozšířený senát podrobně zabýval jak otázkou posuzování správního rozhodnutí z hlediska formálních a materiálních náležitostí, tak i kompetenční výlukou podle § 70 písm. a) s. ř. s. V posledně zmíněném rozhodnutí Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. „*Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (např. rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197).*“

[9] Dle krajského soudu stěžovatelka v žalobě otázku dotčení svých práv zmínila v zásadě jen okrajově v posledním odstavci žaloby, a to v souvislosti s tvrzením, že žalovaný sdělením ze dne 29. 3. 2022 zamítl její odvolání a tím věc ukončil, čímž se vyhnul věcnému vyřízení věci s ohledem na rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 23/2019-21, z důvodu její námitky týkající se dotčení v žalobě uvedených pozemků věcným právem cesty. Krajský soud dospěl k závěru, že především stěžovatelka v žalobě ani netvrdí, jak se jednostranný úkon žalovaného – napadené sdělení – týká *závazně a autoritativně* její právní sféry. Je zřejmé, že napadeným sdělením žalovaný reagoval na její podání nazvané jako odvolání proti sdělení ze dne 1. 11. 2021, přičemž věcně se žalovaný zabýval povahou prací prováděných na stavbě stěžovatelkou zmiňované kanalizační přípojky, přičemž ji upozornil, že tyto práce nevyžadovaly podle § 79 odst. 5 stavebního zákona vydání územního rozhodnutí a ani podle § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona nevyžadovaly stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Za uvedené situace podle krajského soudu absentuje jakékoli potencionální dotčení práv stěžovatelky napadeným sdělením (potažmo sdělením jemu předcházejícím), přičemž ani ona sama žádné bližší dotčení nevymezuje.

[10] Krajský soud dospěl k závěru, že napadené sdělení není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu, přičemž na projednávanou věc nedopadají závěry nálezu Ústavního soudu, jehož se stěžovatelka dovolává; závěry nálezu vycházejí ze zcela odlišné skutkové a právní situace (stěžovatel podal odvolání proti stavebnímu povolení jako opomenutý účastník a na toto odvolání bylo reagováno pouhým sdělením správního orgánu). Krajský soud za uvedené situace žalobu jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[11] V **kasační stížnosti** stěžovatelka uplatňuje důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvádí, že kasační stížnost podává proti celému rozsahu usnesení krajského soudu. Dále stěžovatelka rekapituluje důvody, pro které krajský soud její návrh odmítl a podotýká, že

není zřejmé, zda krajský soud přihlédl k jejímu podání ze dne 10. 5. 2023 nazvanému „nesouhlas ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.“, přičemž rekapituluje obsah tohoto podání.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjadřoval.

[13] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal v rozsahu § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud připomíná, že je-li kasační stížnost podána proti usnesení krajského soudu, kterým byla věc odmítnuta, přezkoumává Nejvyšší správní soud pouze to, zda krajský soud nepostupoval v rozporu se zákonem, odmítl-li se věcí zabývat meritorně. Jinými slovy, přezkoumává zákonnost odmítacího usnesení, nikoli však již zákonnost správního aktu.

[15] Nejvyšší správní soud se s argumentací krajského soudu zcela ztotožňuje. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž krajský soud vycházel, ostatně ani jiný výklad § 70 písm. a) s. ř. s. v otázce pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. nedovozuje. Ustanovení § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vylučuje z přezkumu ve správním soudnictví úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím. Ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s., § 2 a § 4 písm. a) s. ř. s. je účelem tohoto ustanovení nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují do práv a povinností subjektů. Jak již konstatoval krajský soud, stěžovatelka nijak nekonkretizovala, jak bylo napadeným sdělením zasazeno do jejího (a jakého) práva.

[16] Zákonná výluka stanovená v § 70 písm. a) s. ř. s. nalézá svůj odraz v platném správním řádu, především v § 9 (definice správního řízení) a § 67 odst. 1 (definice správního rozhodnutí). Společným jmenovatelem pro výše uvedené definice je vymezení správního rozhodnutí z materiálního hlediska tím, že se jedná o úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti určené osoby. Klíčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určitého oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (tedy „založena, měněna či rušena“).

[17] V případě stěžovatelky neprobíhalo žádné řízení, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí o právech či povinnostech. Žalovaný na základě podnětu stěžovatelky prověřil skutečnosti, které v něm uvedla, shledal přitom, že se nejedná o žádnou prováděnou stavbu v rozporu se zákonem, resp. o stavbu vyžadující zahájení řízení, a tuto skutečnost stěžovatelce sdělil. Samotné sdělení nezasahuje do hmotných práv stěžovatelky, nezakládá jí žádná práva či povinnosti.

[18] Nejvyšší správní soud podotýká, že pro možnost podat odvolání není podstatné, zda je rozhodnutí správního orgánu označeno jako rozhodnutí nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, rozhodující je obsahová (materiální) stránka aktu. Odvolání naopak není možné proti úkonům správního orgánu, které povahu rozhodnutí materiálně nemají

pokračování

(zejm. úkony správních orgánů podle části čtvrté správního řádu), byť by tak třeba byla i zákonem označena jako rozhodnutí. Žalovaný tudíž nepochybil ani v tom, že podání označené stěžovatelkou jako odvolání posoudil ve smyslu § 156 odst. 2 správního řádu; přičemž stěžovatelce skutkový stav věci srozumitelně osvětlil.

[19] Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo; právě to však v daném případě nastalo. Jinými slovy, aktivní žalobní legitimaci má ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

[20] Úkon správního orgánu, který je předmětem přezkoumání soudem, je sdělení, neformální přípis, kterým správní orgán oznámil stěžovatelce, že jí oznámené provádění stavby jsou práce udržovací, které nepodléhají stavebnímu řízení. Takový intimát skutečně není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým by se zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určovaly práva nebo povinnosti stěžovatelky. Sdělení není schopno soudního přezkumu; je proto vyloučeno z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne (§ 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud tedy postupoval správně.

[21] Pokud se stěžovatelka opakovaně ve svých námitkách dovolává rozsudku NSS sp. zn. 6 As 23/2019, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že tak činí zcela nepřípadně. V tam projednávané věci stěžovatelky předmětem řízení bylo dodatečné povolení stavby oplocení, přičemž stěžovatelce nebylo přiznáno postavení účastníka řízení. Dle žalovaného stěžovatelka neprokázala oprávnění z věcného břemene. Stěžovatelka přitom dovozovala své účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby z titulu vedení občanskoprávního sporu týkajícího se zápisu věcného břemene práva cesty pěší, vozové a hnaní dobytka, které bylo (či mělo být) předmětem Dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ze dne 2. 12. 2019 či dohody ze dne 17. 5. 2010. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že za dané situace správní orgány nemohly jen vycházet z obsahu katastru nemovitostí (zvláště když měly doloženo, že určité soukromoprávní řízení týkající se „majetkové situace“ probíhá), neboť v takovém případě dochází k popření ustanovení stavebního zákona stran posuzování občanskoprávních námitek (typicky námitky existence či rozsahu vlastnického práva nebo jiného věcného práva k věci cizí), přičemž žádné ustanovení nehovoří o tom, že je nutné vycházet pouze a jen z obsahu katastru nemovitostí. Naopak, stanoví zcela jiný postup stran řešení občanskoprávních námitek, kterého se měly správní orgány držet. Správní orgány tedy měly s ohledem na okolnosti daného případu, kdy byla podána civilní žaloba již před zahájením správního řízení, zkoumat, čeho se civilní žaloba meritorně týká a jestli na základě jejího obsahu (petitu) bude postavena na jisto otázka toho, zda je stěžovatelka oprávněna z věcného práva k věci cizí; pokud by tomu tak podle závěru správních orgánů nebylo, měly stěžovatelku vyzvat k podání další žaloby, která by tuto spornou otázku výslovně vyřešila, ledaže by o této námitce došlo mezi účastníky řízení k dohodě. V případě nyní projednávaném však žádné správní (stavební) řízení vedeno není a ani vedeno býti nemá, skutkový, potažmo právní stav na nyní projednávanou věc tedy vůbec nedopadá.

[22] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka v podání ze dne 10. 5. 2023 vyslovila nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání; k tomuto požadavku je soud nepochybně povinen přihlížet i po uplynutí lhůty stanovené ve výzvě soudu, učiní-li tak účastník kdykoli později výslovně (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 Afs 176/2020-58). Za situace, kdy žaloba byla odmítnuta, aniž by vůbec došlo k projednání a rozhodnutí věci in meritum, nelze však krajskému soudu ničeho vytknout.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu