



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. JUDr. Matějem Brožem, advokátem, se sídlem Poděbradova 1243/7, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2024, č. j. 3 A 112/2023-22,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobkyně domáhala, aby Městský soud v Praze určil, že sdělení žalovaného ze dne 11. 9. 2023, č. j. MMR-59841/2023-83 (dále též jen „sdělení“), bylo nezákonným zásahem. Tímto sdělením žalovaný reagoval na podnět žalobkyně k zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 12. 9. 2022. Uvedeným rozhodnutím krajský úřad zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí (dále též „stavební úřad“) ze dne 14. 12. 2021, o dodatečném povolení stavby vydané k žádosti J. N. a V. A.. Sdělením ze dne 11. 9. 2023 žalovaný žalobkyni informoval, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení v uvedené věci.

[2] Shora označeným usnesením městský soud žalobu odmítl. Shledal, že sdělení o nezahájení přezkumného řízení nepředstavovalo žádný zásah do práv žalobkyně ve smyslu

§ 82 s. ř. s. Žalobu proto odmítl pro neodstranitelný nedostatek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Usnesení je nezákonné podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jelikož městský soud nesprávně vymezil předmět řízení. Zabýval se otázkou, zda se stěžovatelka v případě, kdy zásah spatřuje ve sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení, může domáhat ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem však nebylo uvedené sdělení, ale důvody žalovaného k nezahájení přezkumného řízení. Tyto důvody jsou způsobilé zasáhnout do stěžovatelčiny právní sféry. Posouzení, zda důvody žalovaného k nezahájení přezkumného řízení jsou úkonem správního orgánu, který může být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, nikoliv otázkou existence podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Proti konkrétním důvodům nezahájení přezkumného řízení neexistuje žádná možnost domáhat se ochrany jiným způsobem. Odmítnutím žaloby městský soud v konečném důsledku zabránil přezkumu shora uvedeného rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby a ověření jeho napadené zákonnosti.

[4] Žalovaný ve vyjádření kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s obsahem napadeného usnesení. Přezkumné řízení je řízením zahajovaným z moci úřední a jeho zahájení není v dispozici účastníků. Úkon správního orgánu, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah, do jejích subjektivních práv zasáhnout nemůže. Není tedy splněna podmínka řízení spočívající v možnosti zásahu do stěžovatelčiných práv.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] 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 přezkoumal 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.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že obdobnou kasační stížností stejné stěžovatelky se již zabýval ve svém rozsudku ze dne 22. 8. 2024, č. j. 9 As 167/2024-29. Ze zde uvedených závěrů bude v nyní projednávané věci v podstatné míře vycházet, jelikož neshledal důvod se od nich odchýlit.

pokračování

[8] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Kasační stížnost proti takovému usnesení lze podat pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (z nedávné doby viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2024, č. j. 7 As 193/2023-32, bod 9, či ze dne 21. 7. 2023, č. j. 5 As 170/2022-58, bod 16, a judikatura tam citovaná).

[9] V projednávané věci stěžovatelka shledává takovou vadu v nepřesném vymezení předmětu řízení městským soudem. Ve svém žalobním návrhu totiž městský soud žádala o určení, že „*důvody žalovaného k nezahájení přezkumného řízení rozhodnutí č.j. MSK 26566/2022 ze dne 12. 9. 2022, uvedené v jeho sdělení č.j. MMR-59841/2023-83 ze dne 11. 9. 2023 jsou nezákonným zásahem*“. Stěžovatelka se tak domáhala posouzení, zda důvody žalovaného pro nezahájení přezkumného řízení mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud se však podle ní zabýval otázkou, zda sdělení žalovaného může být nezákonným zásahem.

[10] Úkolem správních soudů je rozhodnout o předmětu řízení, jak byl vymezen v návrhu na zahájení řízení, a to v souladu s § 54 odst. 2 s. ř. s. Vymezí-li soud předmět soudního řízení nesprávně, a má-li to za následek nesrozumitelnost jeho rozhodnutí, jedná se o pochybení mající vliv na zákonnost takového rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2023, č. j. 5 Afs 97/2022-56, body 32 a 35).

[11] Dle kasačního soudu se městský soud v projednávané věci nesprávného vymezení předmětu řízení nedopustil. Z odůvodnění napadeného usnesení plyne, že za předmět zásahové žaloby městský soud považoval obsah sdělení žalovaného o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení. Vymezení stěžovatelkou tvrzeného nezákonného zásahu tak, jak jej uvedl městský soud v bodě 2 napadeného usnesení, zcela odpovídá stěžovatelčině žalobní argumentaci.

[12] V projednávané věci není spor o to, zda postup žalovaného spočívající v nezahájení přezkumného řízení představoval překročení (či dokonce zneužití) jeho pravomoci či vybočení z mantinelů jeho správního uvážení. Z žaloby (jakož i z kasační stížnosti) je naopak patrné, že těžištěm stěžovatelčiných výtek je nevypořádání jednotlivých tvrzených důvodů pro zahájení přezkumného řízení žalovaným. Bez ohledu na konkrétní terminologii, kterou při formulaci žalobního návrhu zvolila, tak stěžovatelka fakticky brojí pouze a jen proti obsahu sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení. Závěr městského soudu, dle něhož důvody obsažené v tomto sdělení z povahy věci nemohou představovat samostatný zásah namířený proti žalobkyni, se proto s předmětem řízení – v podobě, jak jej v žalobě vymezila stěžovatelka – zjevně nemíjí.

[13] Nejvyšší správní soud z těchto důvodů uzavírá, že v postupu městského soudu neshledal existenci vady řízení, jež by mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí stěžovatelčina návrhu.

[14] Stěžovatelka odkazuje na výše citované usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci sp. zn. 8 Aps 6/2007. Rozšířený senát NSS citovaným usnesením rozhodl, že „posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ Rozšířený senát ovšem tento závěr překonal v bodě 63 svého rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, EUROVIA, kde uvedl: „Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007–247, č. 1773/2009 Sb. NSS.“

[15] Dle ustálené judikatury správních soudů sdělení správního orgánu, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 správního řádu, nemůže být nezákonným zásahem, a to z důvodu, že tento úkon pro svůj pouze informativní charakter není způsobilý zasáhnout do právní sféry žalobce, tedy nezpůsobuje žádnou změnu v jeho právech a povinnostech. Nezahájením přezkumného řízení nejsou dotčena žádná hmotná subjektivní práva účastníků řízení, a proto je vyloučeno, aby proti takovému jednání správního orgánu byla poskytována ochrana správními soudy v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Tato ustálená judikatura byla potvrzena rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ŽAVES, který v bodě 86 rozsudku uvedl: „Nic se tedy nemění např. na judikatuře, která nepřipouští soudní ochranu proti nezahájení 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 nejrůznější obdoby v jiných předpisech].“ I v projednávaném případě měla stěžovatelka možnost rozhodnutí krajského úřadu, kterým nebylo vyhověno jejímu odvolání, napadnout správní žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

[16] Nezahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 správního řádu tedy z povahy věci nemůže představovat nezákonný zásah do práv stěžovatelky ve smyslu § 82 s. ř. s. a nemůže jím být ani sdělení žalovaného, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení, popř. ani důvody, které žalovaný ve sdělení uvedl. Důvody jsou nedílnou součástí sdělení jakožto úkonu žalovaného, které sdílí jeho osud. Městský soud proto postupoval v souladu s judikaturou NSS, když vyhodnotil, že předmětné sdělení zjevně a nepochybně nemůže být „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s., a žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

pokračování

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelkou uplatněné námitky. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[18] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho 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 26. září 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu