



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Janem Bučkem, advokátem, se sídlem V. Nezvala 604, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2024, č. j. 10 A 22/2024-33,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten spatřovala v důvodech, pro něž žalovaný nezahájil přezkumné řízení na základě jejího podnětu ze dne 28. 8. 2023, kterým žádala zahájit přezkumné řízení ve věci ukončené rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 26. 9. 2022, č. j. MSK 77178/2022. Tímto rozhodnutím krajský úřad zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí ze dne 31. 3. 2022, č. j. MUFO-S 5220/2020, jímž byla v opakovaném stavebním řízení povolena stavba „*Novostavba RD na pozemku parc. č. X k. ú. N. V. u F. n. O.*“ žadatelů V. Š. a A. Š. Žalovaný reagoval na podnět žalobkyně přípisem ze dne 13. 12. 2023, č. j. MMR-74631/2023-83 (dále jen „sdělení“). V něm zrekapituloval průběh řízení ve věci výše uvedené stavby a dodal, že oba správní orgány se s možností dotčení práv žalobkyně vypořádaly přesvědčivě a v řízení zohlednily i nově nastalé skutkové okolnosti.

Uzavřel, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení. Žalobkyně se zásahovou žalobou domáhala určení, že důvody žalovaného k nezahájení přezkumného řízení uvedené v jeho sdělení jsou ve smyslu správního uvážení dle § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nezákonným zásahem.

[2] Městský 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. Připomněl, že přezkumné řízení je mimořádným opravným prostředkem, který není v dispozici účastníků řízení. Na jeho zahájení není právní nárok. Proti nezahájení přezkumného řízení se nelze úspěšně bránit zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s., jelikož v takovém případě absentuje zásah do veřejných subjektivních práv podatele podnětu. Tím méně může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv tím, že nejsou podateli sděleny důvody nezahájení přezkumného řízení. Základním předpokladem věcného projednání zásahové žaloby je dotčení na veřejných subjektivních právech, neboť jim poskytují správní soudy dle § 2 s. ř. s. ochranu. Podmínky aktivní procesní legitimace jsou dány, tvrdí-li žalobce myslitelné dotčení své právní sféry nezahájením řízení z moci úřední. Je-li zřejmé a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být zásahem, i kdyby uvedená tvrzení byla pravdivá, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá, že městský soud vadně vymezil předmět řízení o žalobě a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť odůvodnění usnesení se nevztahuje k předmětu řízení. Městský soud v něm posuzovaný zásah vymezil tak, že spočívá ve vydání sdělení žalovaného ze dne 13. 12. 2023, ačkoliv ve skutečnosti se stěžovatelka domáhala určení, že důvody uvedené ve sdělení ze dne 13. 12. 2023 jsou nezákonným zásahem, čímž se však městský soud nezabýval. Posouzení, zda vymezené jednání může být pojmově nezákonným zásahem, 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), či otázkou absence podmínky řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS).

[4] Stěžovatelka vysvětluje, že konkrétními důvody nezahájení přezkumného řízení mohlo být zasaženo do její právní sféry, přičemž neexistuje jiná možnost domáhat se ochrany proti nim. Stěžovatelka má za to, že sdělení žalovaného neobsahuje žádnou úvahu s ohledem na soulad rozhodnutí krajského úřadu s uvedenými právními předpisy a dobrou vírou stavebníků, která může překonat zájem na zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí s důsledkem ponechání nezákonného rozhodnutí. Žalovaný se odchýlil od kritérií správního uvážení stanovených co do aplikace zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, ochrany subjektivních práv účastníků a ochrany veřejného zájmu, neboť by měl být upřednostněn veřejný zájem a ochrana práv jiných účastníků před právy nabytými v dobré víře nezákonným rozhodnutím. Žalovaný při výkonu správního uvážení překročil rámec správního uvážení dle § 2 odst. 2 správního řádu, důsledkem čehož je marné uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení.

pokračování

[5] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Ztotožnil se zcela se závěry městského soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] 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 přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem předeseílá, že obdobnými kasačními stížnostmi stejné stěžovatelky se již zabýval ve svých rozsudcích ze dne 22. 8. 2024, č. j. 9 As 167/2024-29, a ze dne 26. 9. 2024, č. j. 4 As 34/2024-41. Ze závěrů v nich uvedených bude v podstatné míře vycházet i v nyní projednávané věci, jelikož neshledal důvod se od nich odchýlit.

[9] 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).

[10] 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 77178/2022 ze dne 26. 9. 2022, uvedené v jeho sdělení č. j. MMR-74631/2023-83 ze dne 13. 12. 2023, jsou ve smyslu správního uvážení dle § 2 odst. 2 správního řádu 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.

[11] 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).

[12] Dle Nejvyššího správního soudu se městský soud v projednávané věci nesprávněho 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.

[13] 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 nezahájení přezkumného řízení (bez ohledu na důvody takového faktického rozhodnutí) nemůže představovat zásah do práv stěžovatelky, se proto s předmětem řízení – v podobě, jak jej v žalobě vymezila stěžovatelka – zjevně nemíjí. Stěžovatelčina snaha oddělit jednání žalovaného spočívající v nezahájení přezkumného řízení od důvodů tohoto faktického rozhodnutí, které byly vyjádřeny ve sdělení, je umělá (k tomu podrobně viz bod [17] níže).

[14] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v postupu městského soudu neshledal vadu řízení, jež by mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí stěžovatelčina návrhu.

[15] Stěžovatelka odkazuje na usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Aps 6/2007-247. Rozšířený senát v něm dospěl k závěru, 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 č. j. 7 As 155/2015-160, 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.“ Na tomto závěru setrval rozšířený senát i v navazujících 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.

[16] 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 č. j. 6 As 108/2019-39, 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 zákonitosti, k ochraně subjektivního práva mají

pokračování

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 žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Sama tedy měla k dispozici procesní prostředek, jímž se mohla domáhat ochrany svých práv dotčených rozhodnutím krajského úřadu u nezávislého soudu, a nebyla tak odkázána toliko na provedení přezkumného řízení instančně nadřízeným správním orgánem (žalovaným).

[17] 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. Nelze je považovat za samostatný „zásah“, neboť tím je jednání veřejné správy, které má v daném případě podobu sdělení ze dne 13. 12. 2023, jímž byla stěžovatelka vyrozuměna o faktickém rozhodnutí žalovaného nezahájit přezkumné řízení. Stěžovatelka se snaží oddělit jednání spočívající v nezahájení přezkumného řízení od důvodů, na nichž je toto rozhodnutí (jednání) založeno. Nemůže-li však být stěžovatelka dotčena na svých právech nezahájením přezkumného řízení, které by jí teoreticky mohlo být ku prospěchu, nemůže být na právech dotčena ani důvody, pro něž žalovaný nepřistoupil k zahájení přezkumného řízení. Jakékoliv odlišování samotného jednání žalovaného od důvodů, které k tomuto jednání vedly, je umělé a nemá ani žádný význam z hlediska zásahu do práv, k němuž může dojít toliko jednáním žalovaného, přičemž důvody takového jednání mají vliv na jeho zákonnost (nikoliv však na jeho právní účinky vyvolané ve sféře adresátů jednání). Městský soud proto postupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, jestliže vyhodnotil, že sdělení žalovaného zjevně a nepochybně nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[18] Za této situace není namístě zabývat se úvahami stěžovatelky, zda mělo být zahájeno přezkumné řízení vzhledem k převaze konkurujících si zájmů svědčící pro ochranu zákonnosti rozhodnutí krajského úřadu.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] 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.

[20] 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.

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

V Brně dne 29. října 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu