



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem Vítězslava Nezvala 604, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti výroku II., III., IV. a V. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2024, č. j. 6 A 144/2023-19,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2024, č. j. 6 A 144/2023-19, **se ruší** ve výroku II., III., IV. a V. a věc **se** v daném rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým tento soud výrokem I. zastavil řízení v části, ve které se stěžovatelka domáhala vydání vyrozumění k jejímu postoupenému podnětu ze dne 28. 8. 2023; ve zbytku výrokem II. žalobu odmítl, a to podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Dalšími výroky III. až V. městský soud rozhodl o náhradě nákladů řízení.

[2] Stěžovatelka podala dne 28. 8. 2023 podnět k provedení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 26. 9. 2022, č. j. MSK 77178/2022, ve kterém mimo jiné požadovala, aby ji správní orgán zaslal vyrozumění ve smyslu § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tento správní orgán stěžovatelčin podnět předal žalovanému, jakožto nadřízenému správnímu orgánu. Následně stěžovatelka zaslala žádost o učinění opatření

proti nečinnosti ze dne 13. 11. 2023, ve které namítala, že žalovaný k tomuto dni nevydal sdělení o nezahájení přezkumného řízení, resp. vyrozumění ve smyslu § 42 správního řádu, byť o toto vyrozumění ve svém podnětu požádala. Až do podání žaloby žalovaný na tuto žádost nereagoval.

2. Rozhodnutí městského soudu

[3] Stěžovatelka se v žalobě domáhala toho, aby městský soud určil, že nevydání vyrozumění žalovaného k jejímu podnětu ze dne 28. 8. 2023 ve smyslu § 42 správního řádu je nezákonným zásahem a aby žalovanému uložil povinnost zdržet se tohoto nezákonného zásahu a vydat vyrozumění ve smyslu § 42 správního řádu. Stěžovatelka v žalobě výslovně uvedla, že v nevydání uvedeného vyrozumění spatřuje nezákonný zásah do jejího veřejného subjektivního práva na sdělení, jak bylo s jejím podnětem naloženo. Následně stěžovatelka svým podáním ze dne 25. 1. 2024 přistoupila k částečnému zpětvzetí žaloby, a to z toho důvodu, že žalovaný vydal přípis ze dne 13. 12. 2023, č. j. MMR-74631/2023-83 (ten ji však byl doručen až po podání žaloby), kterým jí sdělil, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, čímž svůj nezákonný zásah ukončil. Stěžovatelka se tak domáhala pouze určení, že nevydání vyrozumění ve smyslu § 42 správního řádu je nezákonným zásahem.

[4] Městský soud na základě výslovného částečného zpětvzetí žaloby řízení v této části zastavil. Následně se městský soud zabýval otázkou, zda se stěžovatelka může prostřednictvím zásahové žaloby domáhat ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., který spatřuje pouze v nevydání sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení či v nevydání usnesení o zahájení přezkumného řízení.

[5] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení rozsáhle odkazoval na judikaturu správních soudů ohledně posouzení otázky, zda může být úkon správního orgánu pojmově nezákonným zásahem. Městský soud upozornil, že správní soudy opakovaně dospěly k závěru, že na zahájení přezkumného řízení není dán právní nárok a sdělení, že nejsou důvody pro zahájení přezkumného řízení, nepodléhá soudnímu přezkumu ani jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ani jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud proto uvedl, že vycházel ze závěrů konstantní a jednotné judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se povahy a možného dotčení veřejných subjektivních práv podnětovatele v případě přezkumného řízení a shledal, že ani v této věci nevydání sdělení či usnesení o zahájení přezkumného řízení pro žalobkyni nepředstavovalo žádný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Usnesení městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které zdůraznila, že důvodem pro podání žaloby byl postup žalovaného, od kterého před podáním žaloby stěžovatelka neobdržela žádné vyrozumění ve smyslu § 42 správního řádu, přestože o něj ve svém podnětu výslovně požádala. Zásah, proti kterému stěžovatelka brojila nespočíval v nezahájení správního řízení, ale v nekonání správního orgánu, který podle § 42 správního řádu konat měl. Podle stěžovatelky soudy dospěly k závěru, že § 42 správního řádu zakládá podateli podnětu veřejné subjektivní právo na sdělení, jak bylo s jeho podnětem naloženo, pokud o toto sdělení požádá, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy správní orgán podnět obdržel.

pokračování

Stěžovatelka v petitu žaloby přesně uvedla, že nezákonný zásah měl spočívat v nevydání vyrozumění podle § 42 správního řádu, městský soud se však vůbec nezabýval povinností správního orgánu vydat toto vyrozumění. Stěžovatelka nespatořovala nezákonnost zásahu v nezahájení přezkumného řízení, ale právě v nezaslání sdělení ve smyslu § 42 správního řádu. S touto argumentací se městský soud nevypořádal a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka upozornila, že sdělení o vyřízení podnětu je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím, ale může být nezákonným zásahem. V závěru kasační stížnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný namítal, že se stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v nezahájení přezkumného řízení. Žalovaný ve věci vydal pouze sdělení, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení je vedeno z moci úřední, jeho zahájení tak není v dispozici účastníků řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně konstatovala, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok. Proti nezahájení tohoto řízení tak nelze brojit zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s., jelikož absentuje zásah do veřejných subjektivních práv podatele. Ani sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. není. Z těchto důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených, ověřil při tom, zda toto usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že nezákonnost zásahu nespatořovala v nezahájení správního řízení z moci úřední, ale v tom, že jí žalovaný nezaslal sdělení ve smyslu § 42 správního řádu, byť o toto vyrozumění požádala. Žalovaný tak měl ze zákona povinnost toto vyrozumění zaslat. S uvedenou argumentací se městský soud dle stěžovatelky nevypořádal a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť odůvodnění napadeného usnesení se nevztahuje k předmětu řízení. S touto částí kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Nepřezkoumatelnost je vyhrazena pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jak soud rozhodl a co jej k danému výroku vedlo, čemuž musí odpovídat jasné a srozumitelné odůvodnění. Nepřezkoumatelnost pak představuje objektivní překážku, která soudu brání ve věcném přezkumu napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka v kasační stížnosti se závěry městského soudu konkrétně polemizuje, což by v případě, že by napadené usnesení městského soudu bylo nepřezkoumatelné, vůbec nebylo možné.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda je napadené usnesení městského soudu zákonné, tedy zda právní názor městského soudu obстоjí i při zohlednění argumentace uvedené v kasační stížnosti. V této části pak Nejvyšší správní soud dal zapravdu stěžovatelce.

[12] Městský soud totiž nesprávně vyhodnotil, čeho se vlastně stěžovatelka prostřednictvím zásahové žaloby domáhala. Stěžovatelka se v žalobě v té části, kterou městský soud odmítl, domáhala, aby městský soud rozsudkem „určil, že *nevydání vyrozumění žalovaného ve smyslu § 42 správního řádu po postoupení podnětu žalobkyně ze dne 28. 08. 2023 žalovanému je nezákonným zásahem*“. Stěžovatelka tak výslovně formulovala žalobní petit, ze kterého je zřejmé, že v této části žaloby se jednalo o určovací zásahovou žalobu směřující pouze proti nevydání vyrozumění ve smyslu § 42 správního řádu.

[13] Navzdory tomu, jak si městský soud i žalovaný tuto žalobu vyložili, se stěžovatelka nedomáhala zahájení přezkumného řízení, na které skutečně nemá nárok (v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou odkazoval také městský soud). Svým podnětem ze dne 28. 8. 2023 sice stěžovatelka chtěla dosáhnout zahájení přezkumného řízení, avšak ve správní žalobě se domáhala něčeho jiného, a to právě pouze vydání sdělení ve smyslu § 42 správního řádu, respektive deklarace, že jeho nevydání je nezákonným zásahem.

[14] Stěžovatelka v nyní projednávané věci nezákonný zásah spatřovala v tom, že v rozporu s § 42 správního neobdržela vyrozumění, jak bylo s jejím podnětem naloženo, byť o toto vyrozumění výslovně požádala. Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že právo podatele na sdělení výsledku šetření podnětu ve lhůtě 30 dnů je nezávislé na tom, zda má podatel nárok na zahájení samotného správního řízení, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2022, č. j. 2 As 8/2022-27. Stěžovatelka na tento rozsudek ve své žalobě výslovně odkázala, městský soud však závěry z něj vyplývající nijak nerefletoval. Městský soud naproti tomu v rozporu s řádně a srozumitelně vymezeným žalobním petitem nesprávně interpretoval, čeho se stěžovatelka skutečně domáhala.

[15] Městský soud rozsáhle odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k posouzení, jaké úkony správního orgánu lze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a také k možnosti brojit proti nezahájení přezkumného řízení. Byť je městským soudem shrnuté závěry obecně možné považovat za správné, v nyní posuzované věci se mýlí s podstatou věci. Městský soud v této věci pominul klíčové závěry vyplývající právě z výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2022-27, které lze plně aplikovat také na nyní projednávanou věc. V tomto rozsudku zdejší soud dospěl k závěru, že možnost zásahu do práva podatele podnětu ve vztahu ke sdělení, jak bylo s tímto podnětem naloženo, je nutné posoudit bez ohledu na to, jestli má podatel právo na zahájení přezkumného řízení. Zároveň podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 3. 2017, č. j. 22 A 135/2016-33, č. 3619/2017 Sb. NSS, z § 42 správního řádu vyplývá správnímu orgánu povinnost vyrozumět podatele podnětu o tom, jak s tímto podnětem naložil. Tato povinnost je vázána pouze na žádost podatele, na žádnou jinou podmínku, tedy ani na případné právo na zahájení řízení není tato povinnost správního orgánu navázána.

[16] Závěr městského soudu, že nevydání sdělení či usnesení o zahájení přezkumného řízení nepředstavovalo žádný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., proto neobstojí. Ničeho na tom nemění ani skutečnost, že žalovaný nakonec stěžovatelku vyrozuměl svým sdělením ze dne

pokračování

13. 12. 2023 o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení. Jednání žalovaného ostatně reflektovala sama stěžovatelka, která v návaznosti na toto sdělení vzala svou žalobu částečně zpět. Stěžovatelce však nadále zůstala zachována možnost domáhat se svou žalobou určení, že postup žalovaného představoval nezákonný zásah, bez ohledu na to, že tento zásah byl po podání žaloby ve správním soudnictví ukončen. Toto ostatně vyplývá přímo z textu § 82 s. ř. s., který jednoznačně připouští možnost domáhat se určení, že již ukončený zásah byl nezákonný. Městský soud proto bude muset znovu posoudit možnost zásahu do práva stěžovatelky bez ohledu na to, zda má právo na zahájení přezkumného řízení, a to ve světle výše uvedených závěrů, ke kterým správní soudy v obdobných případech dospěly.

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení, což naznačuje, že kasační stížnost směřuje i do výroku I. napadeného usnesení, kdy městský soud řízení v části zastavil pro částečné zpětvzetí žaloby. Podle Nejvyššího správního soudu však takto formulovaný petit nelze číst izolovaně od samotného odůvodnění kasační stížnosti, ze kterého je zcela zřejmé, že stěžovatelka brojí pouze proti té části usnesení, kterým byla žaloba odmítnuta, resp. proti výrokům na tomto výroku závislým. Po převzetí kasační stížnosti zástupce stěžovatelky výslovně uvedl „[ž]alobkyně se pak podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu přezkumu rozhodnutí Městského soudu v Praze, kterým žalobu odmítl, ... tedy důvodů, které vedly Městský soud v Praze k odmítnutí žaloby.“ Věcná argumentace tak rovněž směřuje pouze proti odůvodnění odmítnutí žaloby. Jediná pasáž kasační stížnosti, která se týká výroku I. napadeného usnesení uvádí pouze to, že v této části stěžovatelka sama vzala žalobu zpět, jelikož žalovaný vydal požadované vyrozumění a tím svůj nezákonný zásah ukončil. Tato část však pouze rekapituluje postup městského soudu, aniž by stěžovatelka proti tomuto postupu jakýmkoliv způsobem věcně brojila. Je tak zřejmé, že proti tomuto výroku napadeného usnesení argumentace stěžovatelky vůbec nesměruje. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud nepovažoval výrok I. usnesení městského soudu za výrok napadený kasační stížností.

5. Závěr a náklady řízení

[18] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil výrok II. usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, jakož i další závislé (nákladové) výroky III., IV. a V., a věc mu v daném rozsahu vrátil k dalšímu řízení.

[19] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Městský soud v novém rozhodnutí o věci rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. dubna 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu