

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců **a) J. H.**, **b) E. H.,** oba zastoupeni JUDr. Ladislavem Březským, advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Prha 2, **c) Mgr. P. M.,** zastoupeného Mgr. Hynkem Peroutkou, advokátem se sídlem Na Příkopě 15/583, Praha 1, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy, Odbor stavební,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 19. 4. 2010, č. j. S-MHMP 686653/2009/OST/Fr, v řízení o kasační stížnosti žalobce c) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2010, č. j. 10 A 159/2010 - 16,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2010, č. j. 10 A 159/2010 - 16, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební (dále jen „žalovaný“) shora označeným usnesením zastavil přezkumné řízení zahájené z moci úřední ve věci územního rozhodnutí č. j. P4/54626/09/OST/JARY/353 ze dne 4. 5. 2009. Žalobci proti tomuto usnesení brojili žalobami u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Usnesením ze dne 21. 7. 2010, č. j. 10 A 159/2010 – 16, městský soud rozhodl o spojení řízení o

podaných žalobách ke společnému řízení, o jejich odmítnutí a o náhradě nákladů řízení včetně vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobcům.

[2] Městský soud v odůvodnění svého usnesení předně konstatoval, že žaloby směřují proti rozhodnutí žalovaného, které nijak nezasáhlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění či povinností žalobců, neboť na zahájení přezkumného řízení není právní nárok. Žalobami napadené usnesení žalovaného pouze vyjádřilo, že mimořádné procesní prostředky dozorčího práva se v této věci nepoužijí a že původní rozhodnutí správního orgánu se nemění. Z těchto důvodů je nutno usnesení o zastavení přezkumného řízení považovat za vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Proto městský soud postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. žaloby odmítl.

[3] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce ad c) (dále též „stěžovatel") domáhá zrušení shora označeného usnesení městského soudu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření stran

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. e) tedy, že rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Stěžovatel se domnívá, že ač bylo řízení o přezkumu zahájeno z úřední povinnosti, stalo se tak v důsledku jeho podnětu, a proto byl účastníkem tohoto řízení. Zákonné podmínky pro zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"¨) nebyly naplněny. Z usnesení o zahájení přezkumného řízení č. j. S-MHMP 686653/2009/OST-Fr ze dne 20. 10. 2009 (dále též jen „usnesení o zahájení přezkumného řízení") i z usnesení o zastavení přezkumného řízení č. j. S-MHMP 686653/2009/OST-Fr ze dne 19. 4. 2010 (dále též „usnesení o zastavení přezkumného řízení") vyplývá, že přezkoumávané rozhodnutí nebylo v souladu s právními předpisy, zejména s vyhláškou č. 26/1999 Sb., hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze.

[5] V případě, že správní orgán dospěl k názoru, že je přezkoumávané rozhodnutí v rozporu s právními předpisy, mohl řízení zastavit jen za splnění dvou kumulativních podmínek: účastník (v tomto případě žadatel o územní rozhodnutí) nabyl práva v dobré víře a současně újma, která by zrušením nebo změnou rozhodnutí vznikla takovému účastníku by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Stěžovatel má za to, že první z podmínek naplněna nebyla, neboť stavebník nesplnil svou informační povinnost podle § 87 odst. 2 stavebního zákona, což zabránilo vlastníkům okolních pozemků a staveb uplatňovat námitky proti umístění stavby. Naplněním druhé podmínky se žalovaný nezabýval vůbec. Vydané usnesení o zastavení přezkumného řízení je proto projevem libovůle správního orgánu a zneužití správního uvážení.

[6] Na zahájení řízení podle § 94 a násl. správního řádu sice stěžovatel neměl nárok, nicméně bylo-li již toto řízení zahájeno a následně v rozporu se zákonem zastaveno, došlo tím k zásahu do práv stěžovatele, neboť ten zcela legitimně očekával, že přezkumné řízení bude vedeno zákonem stanoveným způsobem. Zastavením přezkumného řízení bez

zákonem stanovených důvodů bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní a jinou právní ochranu. V případě stěžovatele se jedná o porušení jeho vlastnického práva, které zaručuje Listina základních práv a svobod a nesmí být proto ze soudního přezkumu vyloučeno.

[7] Stěžovatel měl aktivní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť byl na svých právech zkrácen v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu. Stěžovatel, pro případ, že by mu soud nepřiznal aktivní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., doplňuje, že byl účastníkem řízení o územním rozhodnutí, z něhož vzešlo přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu. Jeho procesní práva byla v tomto řízení porušena, jelikož stavebník nedostál své informační povinnosti a stěžovatel se proto o probíhajícím územním řízení nedozvěděl. Zcela jistě tak splnil podmínky žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s a městský soud proto nemohl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[8] Žalobci ad a) a ad b) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že zastavením přezkumného řízení bez splnění zákonem stanovených důvodů jim bylo upřeno právo na soudní a jinou ochranu, kterou jim zaručuje Listina základních práv a svobod. Dle jejich názoru stěžovatel podal kasační stížnost po právu a po právu navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Argumentace soudu

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Podstatu kasační stížnosti představuje otázka, zda rozhodnutí o zastavení řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu podléhá soudnímu přezkumu. Nejvyšší správní soud se v těchto intencích nejprve zabýval ústavním rámcem upravujícím přezkum rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví (III.A), dále se zaměřil na zákonný rámec soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu (III.B) a na povahu přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu, konkrétně pak na usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu a možnost jeho podrobení přezkumu správními soudy (III.C).

III.A Ústavní rámec soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů

[12] Nutnost přezkumu aktů správních orgánů musí být v prvé řadě posuzována vzhledem k ústavní povinnosti soudů poskytovat ochranu právům obsažené v ustanoveních čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Tímto ustanovením Listina zakládá pravidlo „presumpce přezkumu“, které káže správním soudům podrobit přezkumu akty veřejné moci, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen. K tomu zdejší soud

v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197 dodává, že „*princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit.*“ Není tedy možné připustit takový restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudu a zbavení fyzických a právnických osob právní ochrany. V úvahu je třeba jako součást ústavního rámce brát i právní úpravu v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů 3, 5 a 8 (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, která vychází z principu, že v pochybnostech je třeba se přiklonit k tomu, že soudní ochrana má být poskytnuta.

[13] Ústavní povinnost obsažená v čl. 36 odst. 2 Listiny se odráží v ustanovení § 6 s. ř. s., který stanoví, že „*z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon.*“ V souladu s uvedenými ústavně zakotvenými principy je nutno i toto ustanovení vykládat restriktivně a ze soudního přezkumu tak vyloučit pouze ty věci, které byly vyloučeny explicitně zákonodárcem. Při řešení těchto otázek je možno odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se o judikaturu soudu Ústavního (srov. Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, rozsudek ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 – 64; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nsssoud.cz).

III.B Pojem „rozhodnutí“ a jeho přezkum správními soudy

[14] Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. vymezuje pojem rozhodnutí pro řízení o žalobě tak, že se jedná o úkon správního orgánu /srov. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s./, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[15] Nejvyšší správní soud k § 65 odst. 1 s. ř. s. vyložil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, že „*koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt.* (...)*Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (přičemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení)*“.

[16] K otázce procesních rozhodnutí se vyjádřil i Ústavní soud, například v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01, ve kterém výslovně připustil soudní přezkum procesních rozhodnutí správních orgánů (tedy rozhodnutí nezasahujících do hmotněprávní

sféry žalobce). K tomu doplnil NSS ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu, že *„jestliže soudní řád správní nevylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí procesní povahy, ale pouze rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], znamená to, že všechna ostatní rozhodnutí procesní povahy přezkoumatelná jsou, přičemž pro jejich pouhý procesní (a chybějící hmotněprávní) charakter je nelze vylučovat ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. s tím, že nejde o rozhodnutí správního orgánu. Znamená to tedy, že procesní rozhodnutí (tj. rozhodnutí, která nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv procesních) jako kategorie soudnímu přezkumu podléhají, ledaže by je zákon z tohoto přezkumu výslovně vylučoval; jejich povaha ale sama o sobě důvodem kompetenční výluky není a být nemůže“*. Není proto jediným myslitelným přístupem k interpretaci § 65 odst. 1 s. ř. s. takový, jenž se omezuje pouze na zkoumání zkrácení žalobce na hmotných právech, tedy zda žalobou napadený úkon založil, změnil či závazně určil nějaké subjektivní hmotné právo; toto ustanovení nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

[17] Pokud městský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného nezasáhlo do subjektivních hmotných právních oprávnění žalobců, jelikož tito nemají na zahájení přezkumného řízení nárok, vydal se, vzhledem k výše podanému, nepřípustnou cestou čistě jazykové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s. a extenzivního výkladu § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s

III.C Přezkumné řízení a povaha rozhodnutí podle § 94 odst. 4 správního řádu

[18] Přezkumné řízení je dozorčím nástrojem v rukou správních orgánů, uplatňovaným z moci úřední; není tedy mimořádným opravným prostředkem (srov. Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná část.* 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 388). Podle § 94 odst. 1 správního řádu v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Na přezkoumání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení nemá účastník řízení právní nárok.

[19] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (kterou ostatně v závěru napadeného usnesení zmiňuje i městský soud) se podává, že pod pojmem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 nelze rozumět sdělení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 *in fine* správního řádu (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71; rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 – 135), ani usnesení o zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu, tedy v případě zjištění, že nebyl porušen právní předpis (usnesení NSS ze dne 8. 4. 2003, sp. zn.. 5 A 170/2002, publ. pod č. 197/2004 Sb. NSS), či usnesení o zastavení v případě uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu

(rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, č. j. 3 As 14/2004 – 40). Stejně tak nelze přezkoumat usnesení o zastavení řízení v důsledku zrušení přezkoumávaného rozhodnutí v odvolacím řízení (rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 – 81). Na otázku přezkumu usnesení vydaného podle § 94 odst. 4 správního řádu tedy tato judikatura nedopadá.

[20] Pro upřesnění kasační soud dodává, že tzv. starý správní řád, tj. zákon č. 71/1967 Sb., o řízení správním (správní řád), sice obsahoval v § 65 a násl. úpravu obdobnou přezkumnému řízení (jednalo se o tzv. přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení), tato úprava však nedovolovala, v případě, že správní orgán shledal přezkoumávané rozhodnutí v rozporu s právním předpisem, i přes tuto skutečnost za splnění určitých podmínek řízení zastavit (neobsahovala tedy ustanovení obdobné současnému § 94 odst. 4 správního řádu). Proto ani nelze uvažovat o aplikaci judikatury vztahující se ke „starému správnímu řádu“ na v současnosti projednávanou otázku.

[21] Jak již bylo výše uvedeno, účastníci předchozího správního řízení nemají nárok na zahájení přezkumného řízení, ani na samotné přezkoumání rozhodnutí. V daném případě tedy rozhodují správní orgány v režimu tzv. absolutní volné úvahy (srov. Hendrych, D., c. d., s. 553), kdy zákon svěřuje správnímu orgánu naprostou volnost volby (zahájit řízení či nezahájit, přezkoumat napadené rozhodnutí či nepřezkoumat). Ani rozhodnutí založená na absolutní volné úvaze správních orgánů však nejsou automaticky vyňata ze soudního přezkumu, což ilustruje bohatá judikatura zdejšího soudu vztahující se např. k rozhodování o udělení státního občanství (sp. zn. 6 A 25/2002, sp. zn. 2 As 31/2005), či k prominutí daně (sp. zn. 7 Afs 15/2007, sp. zn. 8 Afs 85/2007, III. ÚS 2556/07).

[22] Nadto je třeba zdůraznit, že vydáním usnesení o zahájení řízení z důvodu protiprávnosti přezkoumávaného rozhodnutí, je prostor pro absolutní volnou úvahu správního orgánu víceméně vyčerpán. Pro možnost zastavit podle § 94 odst. 4 takto zahájené řízení, zákon v tomto ustanovení vyjmenovává přesná kritéria, jež musí před tím, než přezkumné řízení zastaví, či napadené rozhodnutí zruší, správní orgán bezpodmínečně posoudit. Pokud dojde k závěru, že jsou tyto podmínky naplněny, řízení podle § 94 odst. 4 zastaví (nikoli tedy může zastavit); pokud naplněna nejsou rozhodnutí zruší, změní, popřípadě zruší a vrátí správnímu orgánu (§ 97 odst. 3, nikoli tedy může zrušit, může změnit apod.); prostor pro správní uvážení je tedy v tomto případě omezen. Zákon správnímu orgánu ukládá povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 (byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení). Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 – 54, „*i při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání, který ač nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení*“. V nyní projednávaném případě se legitimní očekávání účastníků projevuje tak, že od správního orgánu jež v usnesení o zahájení přezkumného řízení uvedl, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, očekávají postup podle

ustanovení zákona, tedy že přistoupí k posuzování naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 správního řádu.

[23] Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn.

[24] Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí. Cílem přezkumného řízení je v prvé řadě náprava nezákonnosti vydaných rozhodnutí. Je proto nepřípustné, aby samotné rozhodnutí vydané v přezkumném řízení vybočovalo ze zákonných mantinelů.

[25] Pokud již bylo přezkumné řízení zahájeno a správní orgány shledaly, že byl porušen právní předpis (nelze tedy řízení zastavit podle § 97 odst. 1), může se dále postupovat pouze dvěma způsoby – buď řízení zastavit při naplnění podmínek obsažených v § 94 odst. 4 správního řádu, nebo přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit, popřípadě zrušit a věc vrátit odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně (§ 97 odst. 3 správního řádu). O tomto zrušujícím rozhodnutí lze v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, konstatovat, že je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, neboť zasáhlo do existujících hmotných práv účastníků původního správního řízení, nabytých pravomocným rozhodnutím správního orgánu. Je proto zcela v souladu s principem rovnosti účastníků řízení, aby se stejným způsobem mohli účastníci bránit i rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení, v případě, že je přezkoumávané rozhodnutí dle názoru správních orgánů v rozporu s právními předpisy, avšak při zvážení dopadů na jednotlivé účastníky a veřejný zájem a s ohledem na dobrou víru účastníka – adresáta přezkoumávaného rozhodnutí, rozhodne správní orgán o zastavení řízení.

[26] Pro přezkum usnesení podle § 94 odst. 4 správního řádu ve správním soudnictví svědčí i další skutečnosti: Za obdobu přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu lze považovat přezkoumávání daňových rozhodnutí podle § 55b zákona č. 337/1192 Sb., o správě daní a poplatků. I zde se jedná o řízení, na jehož zahájení není nárok a v jehož rámci lze zrušit, změnit či nahradit jiným takové rozhodnutí správce daně, které je v rozporu s právními předpisy nebo se zakládá na podstatných vadách řízení. K možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o nařízení přezkumu se zdejší soud vyjádřil v rozsudku ze dne 19.

10. 2006, č. j. 1 Afs 21/2006 – 52, v tom smyslu, že rozhodnutí o nařízení přezkumu (proti němuž není podle §55b odst. 5 věta druhá zákona o správě daní a poplatků možné odvolání) je rozhodnutím, v němž se správce daně závazně vyslovuje o protiprávnosti původního rozhodnutí může představovat zásah do právní sféry daňového subjektu, a tedy zakládat žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[27] Režim rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení je obdobný: nelze se proti němu 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) a i přesto, že na meritorní projednání věci není nárok, může zasáhnout do právní sféry účastníků řízení. Účastníkem přezkumného řízení v daňových věcech, jehož právní sféra může být v tomto řízení dotčena, je z povahy věci daňový subjekt; účastníky přezkumného řízení podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou všichni účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. V daném případě se jedná o účastníky řízení o vydání územního rozhodnutí, tedy i o stěžovatele. Jelikož byl stěžovatel účastníkem přezkumného řízení, byl i aktivně legitimován k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť naplnil všechny podmínky vyžadované tímto zákonným ustanovením. Tím, že bylo ponecháno v platnosti územní rozhodnutí, které trpí právními vadami, mohlo dojít k porušení práv stěžovatele, který byl účastníkem přezkumného řízení, a to tím spíše, pokud se správní orgán ve svém rozhodnutí žádným způsobem otázkami poměru újmy vzniklé stěžovateli a adresátu územního rozhodnutí nezabýval.

[28] Ve světle výše uvedeného je proto nutné odmítnout tvrzení městského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí, kterým bylo zastaveno přezkumné řízení, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení vydané na základě § 94 odst. 4 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud proto pochybil, pokud žalobu stěžovatele odmítl jako nepřípustný návrh domáhající se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno. Z tohoto důvodu musel Nejvyšší správní soud napadané usnesení zrušit a věc soudu vrátit k dalšímu projednání.

[29] Městský soud musí v dalším řízení posoudit, zda se správní orgán v dostatečné míře zabýval podmínkami pro zastavení řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu. Tedy zejména, zda poměřoval újmu, kterou by zrušení rozhodnutí způsobilo účastníku s újmou, která již vznikla ostatním účastníkům, či veřejnému zájmu a zda uvedl kritéria, podle kterých míru újmu na nabytých práv měřil, které okolnosti zohlednil, co v daném považoval za veřejný zájem apod. Dále je nutno, i vzhledem ke všem námitkám žalobců vzneseným v průběhu řízení, zjišťovat, zda se správní orgán zabýval otázkou, zda vůbec nabyl účastník, na jehož žádost bylo přezkoumávané územní rozhodnutí vydáno, práva z tohoto rozhodnutí v dobré víře.

IV. Závěr

[30] Nejvyšší správní soud shledal námitku stěžovatele důvodnou, proto usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu v řízení v němž

je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Zejména se pak bude zabývat otázkou, zda usnesení žalovaného naplnilo všechny požadavky stanovené § 94 odst. 4 správního řádu, zvláště, zda správní orgán přesvědčivě zdůvodnil existenci podmínek pro zastavení řízení ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. května 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu