

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ing. T. M.,** zast. JUDr. Janem Tuláčkem, advokátem se sídlem Hošťálkova 1949/29, Praha 6, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad,** se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti oznámení žalovaného ze dne 29. 7. 2015, sp. zn. SPU 380637/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2015, č. j. 45 A 25/2015 – 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta jeho žaloba jako nepřípustná, protože napadené oznámení žalovaného ze dne 29. 7. 2015, sp. zn. SPU 380637/2015, nepovažoval soud za rozhodnutí.

[2] Krajský soud z § 78 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dovodil, že proces prohlášení nicotnosti se v případě podání podnětu rozpadá na dvě fáze. Je to jednak fáze vyhodnocení důvodnosti podnětu a jednak fáze samotného řízení o prohlášení nicotnosti, jež následuje až v případě, že podnět je shledán důvodným.

[3] První fáze je dle soudu vedena mimo správní řízení a v případě negativního vyřízení ukončena pouhým sdělením podateli o tom, že nebyly shledány důvody k zahájení řízení

o prohlášení nicotnosti. Správní orgán tedy nevydává rozhodnutí, své stanovisko podateli sdělí s uvedením důvodu, a to do 30 dnů. Toto oznámení je tedy pouhým intimátem (tj. sdělením správního orgánu), nikoliv rozhodnutím.

[4] Žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se lze bránit pouze proti rozhodnutí, tedy proti úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. S vyřízením podnětu se však žádná práva ve smyslu uvedeného ustanovení nepojí, neboť s podnětem se nepojí právo na jeho meritorní projednání.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatel napadá usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Má za to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné, protože soud ignoroval zákonnou úpravu i ustálenou judikaturu (stěžovatel na vybrané pasáže judikatury Nejvyššího správního soudu podrobně odkazuje) ve věci výkladu pojmu rozhodnutí. V žalobě uplatnil námitku, že přípis žalovaného je nutné posoudit dle obsahu nikoliv dle označení. Tuto námitku krajský soud pominul a nevypořádal se s ní. Krajský soud se dále nevypořádal s námitkou týkající se nutnosti soudního přezkumu přípisu správního orgánu vyhotoveného dle § 78 odst. 1 správního řádu.

[7] Dále stěžovatel odkazuje na odbornou publikaci Soudní řád správní, komentář, 1. vydání z roku 2013, autorského kolektivu Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo, Šuránek. Z ní cituje pasáže týkající se výkladu k § 65 s. ř. s., jehož autorem je Mgr. Ing. Šuránek, který byl i členem rozhodujícího senátu krajského soudu. Mgr. Ing. Šuránkovi muselo být známo, že přípis je nutné posoudit jak po formální stránce, tak materiální stránce, a to ve vazbě na právní sféru stěžovatele. Protože se tak nestalo, dovozuje z toho stěžovatel libovůli a účelovost rozhodnutí krajského soudu, následně i podjatost rozhodujících soudců.

[8] Stěžovatel trvá na tom, že sdělení správního orgánu, že neshledal důvody k prohlášení nicotnosti lze subsumovat pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s. Na podporu svého tvrzení odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2009, č. j. 22 Ca 121/2009 – 50, v němž soud dospěl ke stejnému závěru. Přípis žalovaného je nutné chápat jako negativní rozhodnutí, kterým se deklaruje správnost, zákonnost rozhodnutí pozemkového úřadu z roku 2006. Pokud by však byla vyslovena nicotnost rozhodnutí pozemkového úřadu, tak by to zasáhlo do právní sféry stěžovatele, protože by se opětovně stal vlastníkem (spolu s manželkou) sporného pozemku. To znamená, že i negativní rozhodnutí zasahuje do jeho právní sféry. Vyslovení nicotnosti by umožnilo protistraně, aby se bránila žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Má za to, že nelze ztotožňovat institut podnětu dle § 42 s. ř. s. a § 78 odst. 1 s. ř. s. Tím, že má být sdělení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti odůvodněno, zákonodárce vyjádřil úmysl o soudní přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí. Z právní úpravy dovozuje, že správní orgány by měly vždy na základě podnětu zahajovat řízení z moci úřední. Byla by dána větší transparentnost.

[9] Pokud by se kasační soud neztotožnil s argumenty stěžovatele o porušení jeho hmotných práv, tak tvrdí porušení práv procesních žalovaným. To spatřuje v nevypořádání námitek uvedených v podnětu. Stěžovateli by tak mohla být dána žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[10] Pokud by soud neshledal žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1, resp. odst. 2 s. ř. s., pak lze jeho žalobu posoudit dle jejího obsahu jako žalobu zásahovou. Závěrečný návrh zněl na zrušení rozhodnutí žalovaného. Je mu jedno, zda to bude formou zrušení správního rozhodnutí či ukončení nezákonného zásahu, tj. povinností vydat řádně odůvodněné rozhodnutí.

[11] Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Spornou otázkou v projednávané věci je, zda oznámení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti dle § 78 odst. 1 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví.

[15] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek důvodů. Krajský soud v napadeném usnesení rozebral dostatečným způsobem ustanovení § 78 odst. 1 správního řádu, přičemž konstatoval, že vyhodnocení důvodnosti podnětu se děje mimo správní řízení. V případě negativního vyřízení je podateli odpovězeno sdělením, správní orgán nevydává rozhodnutí. S vyřízením podnětu se však žádná práva ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nepojí, neboť s podnětem se nepojí právo na jeho meritorní projednání. Z napadeného usnesení je zcela zřejmé, proč soud nepovažoval oznámení o neshledání důvodů k zahájení řízení o

prohlášení nicotnosti za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a rozhodl o odmítnutí stěžovatelovy žaloby.

[17] Soud nesdílí názor stěžovatele o nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání s jeho dílčími námitkami. Krajský soud stručně a výstižně sdělil, z jakých důvodů nepodléhá oznámení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti soudnímu přezkumu, čímž se vypořádal s relevantními argumenty stěžovatele, který se domníval, že toto rozhodnutí přezkumu před správními soudy podléhá.

[18] K samotnému věcnému posouzení, tj. zda oznámení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti dle § 78 odst. 1 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví, se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 As 16/2009 - 31. V něm konstatoval, že „[u]*stanovení § 78 odst. 1 správního řádu umožňuje vyjmenované skupině osob dát podnět k prohlášení nicotnosti. Tento podnět sám o sobě nevede k zahájení řízení. Správní orgán na jeho základě v rámci postupu před zahájením řízení (srov. systematickým výkladem § 42, příp. § 137 správního řádu) pouze zvažuje, zda zahájí řízení o prohlášení nicotnosti (srov. § 78 správního řádu). Neučiní-li tak, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů ve stanovené lhůtě podateli. Nelze přitom dovodit, že by toto sdělení bylo rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, resp. zejm. § 65 odst. 1 s. ř. s. Ostatně, ani podnět ve smyslu § 78 odst. 1 správního řádu není žádostí ve smyslu § 44 a § 45 správního řádu a nevede nutně k zahájení řízení*“. V tomto rozsudku soud dále uvedl, že „*možnost stěžovatele dát podnět k prohlášení nicotnosti nepředstavuje jeho právo domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. c) s. ř. s*“. Z uvedeného vyplývá, že uplatnění podnětu není podmínkou přístupu k soudu.

[19] Nelze přisvědčit stěžovatelově argumentaci, že negativní rozhodnutí o podnětu zasahuje do jeho právní sféry, popř. že jeho protistrana se může při vyslovení nicotnosti bránit žalobou a on při negativní odpovědi na podnět nikoli. Z výše uvedeného rozhodnutí osmého senátu zcela jasně vyplývá, že podnět k prohlášení nicotnosti nevede k zahájení řízení. Jelikož se jedná o řízení z moci úřední, není na jeho zahájení právní nárok. Uplatnění podnětu není podmínkou přístupu k soudu. To znamená, že stěžovateli není upřena efektivní ochrana soudní mocí, pokud se domnívá, že je určité rozhodnutí nicotné. Takové rozhodnutí správního orgánu může rovnou napadnout žalobou dle § 65 s. ř. s.

[20] Lze jen dodat, že soud se ztotožňuje se stěžovatelovými poukazy na materiální pojetí pojmu rozhodnutí a s tím souvisejícího konceptu zásahu do právní sféry. Stěžovatel však pomíjí určitý formální korektiv tohoto přístupu. Ten říká, že „*formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)*“ [srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98].

[21] Bez zkoumání těchto znaků by nebylo dobře možné odlišit kategorii „rozhodnutí“ od kategorie „zásahů“ podle § 82 s. ř. s. Dále by bez zohlednění formálních znaků i neformální úkony musely být přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Za tyto formální znaky lze považovat např. formalizovanou podobu úkonu, který se sestává z jednoho či několika výroků a z odůvodnění; skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formálního řízení (byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu nebo daňového řádu); o průběhu řízení je veden správní spis; výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (zpravidla doručením).

[22] V projednávané věci vyhodnocení důvodnosti podnětu k prohlášení nicotnosti probíhá mimo správní řízení, na jehož zahájení není ani právní nárok. Podnět je vyřízen formou pouhého sdělení podateli. Správní řád zde proto nepředpokládá v tomto ohledu vydávání jakéhokoliv rozhodnutí. K tomu dochází až v samotném řízení o prohlášení nicotnosti. Stěžovatelem napadený akt nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví právě s ohledem na absenci formy správního rozhodnutí. V tomto ohledu se lze plně ztotožnit s tím, jak věc posoudil krajský soud, který žalobu správně jako nepřípustnou odmítl.

[23] To, jak věc posoudil Krajský soud v Ostravě, na jehož rozhodnutí poukazuje stěžovatel, není pro Nejvyšší správní soud závazné.

[24] Soud neshledal opodstatněné ani námitky směřující do podjatosti rozhodujících soudců. Z výše uvedené argumentace je zřejmé, že krajský soud rozhodl zcela v souladu se zákonnou úpravou i dostupnou judikaturou vztahující se k § 65 s. ř. s. Vyšel především se závěrů týkajících se formálních definičních znaků (správního) rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 Aps 3/2008). Tyto závěry jsou obsažené i v komentářové literatuře, kterou argumentuje stěžovatel, nicméně je pomíjí. Stěžovatel pojmy libovůle a podjatost užívá spíše v důsledku nespokojenosti s posouzením předmětu sporu, než že by pod ně podřazoval relevantní skutečnosti.

[25] Z ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Pojem rozhodnutí je nutné vykládat v intencích odstavce 1 uvedeného ustanovení. Protože oznámení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti dle § 78 odst. 1 správního řádu nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nepřichází v úvahu žalobní legitimace ani dle § 65 odst. 2 s. ř. s., jak se domnívá stěžovatel.

[26] K alternativnímu posouzení jeho žaloby jako zásahové soud uvádí, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197) nelze jednotlivé žalobní typy ve správním soudnictví zaměňovat ani směšovat. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Stěžovatel svoji žalobu koncipoval jako žalobu proti rozhodnutí, žalobní petit zněl tak, že se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Soud neměl důvod se domnívat, že by se jednalo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 a násl s. ř.

s. Zásada dispoziční vkládá možnost disponovat s předmětem řízení zejména do rukou účastníků řízení. Bylo tedy výlučně na stěžovateli, aby předmět řízení před správními soudy sám vymezil; v důsledku uplatnění zásady dispoziční pak případné riziko nesprávně formulované žaloby, a potažmo i neúspěchu ve sporu, nese právě stěžovatel, nikoliv soud.

[27] Rozdíl mezi obecným institutem podnětu dle § 42 správního řádu a podnětem dle § 78 odst. 1 správního řádu je ve specialitě ustanovení § 78 odst. 1. Ta spočívá pouze v tom, že nadřízený správní orgán musí vždy uvědomit do 30 dnů osobu podnět podávající o tom, že důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti neshledal, a to i když o to výslovně nepožádala. To u § 42 neplatí, protože zde je nutná žádost osoby, která podnět podala. Soud úmysl zákonodárce o soudní přezkoumatelnosti oznámení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti v této skutečnosti neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[29] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 19. května 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu