

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Mgr. A. G.**, zastoupeného JUDr. Michalem Vihanem, advokátem se sídlem Školní 349/2, Teplice, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2014, č. j. MMR-1209/2014-83/160, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 10. 2016, č. j. 15 A 30/2014 – 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce podal Magistrátu města Teplice podnět k zahájení řízení o odstranění stavby opěrné zdi a plotu, stojící neoprávněně na jeho pozemku č. parc. X, k. ú. X. Magistrát neshledal důvody k zahájení řízení o odstranění stavby, a proto věc odložil. Na žalobcův podnět vydal Krajský úřad Ústeckého kraje opatření ke zjednání nápravy podle § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Výrokem I tohoto opatření přikázal zrušit usnesení Magistrátu města Teplice o odložení věci a výrokem II přikázal zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K zahájení řízení však nedošlo. Usnesením ze dne 1. 11. 2013, č. j. 206/UPS/2013 - 5 Krajský úřad Ústeckého kraje zrušil výrok II

opatření k zjednání nápravy. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž znovu shrnul důvody, pro které mělo být zahájeno řízení o odstranění stavby. Žalovaný jako odvolací orgán žalobou napadeným rozhodnutím odvolání zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné, neboť žalobce nebyl účastníkem správního řízení, a proto není oprávněn k podání odvolání.

[2] V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce uvedl, že rozhodnutí odvolacího orgánu je nezákonné a ve svých důsledcích porušuje jeho právo na spravedlivý proces. Porušení spravedlivého procesu spatřuje v tom, že postupem správních orgánů byla stěžovateli fakticky odepřena možnost účastnit se správního řízení o odstranění stavby na jeho pozemku. Krajský soud v Ústní nad Labem žalobu zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. V něm s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že postup správního orgánu při vydání opatření proti nečinnosti, i když je iniciován ve smyslu § 42 správního řádu, není správním řízením, a proto nemá žádné účastníky. Vydávaná opatření nejsou rozhodnutími, ale akty interní povahy. Okruh účastníků navazujícího přezkumného řízení se pak odvíjí od původního řízení, v němž byl vydán přezkoumávaný úkon správního orgánu. Vzhledem k tomu, že žádné z žalobcových podání nevedlo k zahájení správního řízení, nemohl se stát jeho účastníkem a nemohla mu náležet práva z toho plynoucí, včetně práva na podání odvolání.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu žalobce (stěžovatel) podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tato nesprávnost spočívá ve vyhodnocení otázky přípustnosti odvolání stěžovatele. Podle stěžovatele je zrušení dříve vydaného opatření proti nečinnosti vrchnostenským aktem, vydaným ve správním řízení. Jednak se i podle § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 a násl. správního řádu), jednak i zde rozhoduje správní orgán usnesením. Proto měl být považován za účastníka tohoto řízení v materiálním smyslu. Dále poukazuje na to, že zrušení opatření proti nečinnosti bylo v rozporu s požadavkem ochrany jeho práv nabytých v dobré víře a že jím byl přímo dotčen na svých právech. Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu. Úkony správních orgánů taktéž považuje za akty interní povahy a vyjádření vztahu nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů. Z toho důvodu navrhnul stížnost jako nedůvodnou zamítnout dle § 110 odst. 1 s. ř. s.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je podána včas, osobou oprávněnou, je proti označenému rozsudku krajského soudu přípustná (§ 102 s. ř. s.) a není dán ani jiný důvod nepřípustnosti (§ 104 s. ř. s.). Kasační stížnost však není důvodná.

[6] Podle § 80 odst. 2 správního řádu *„[o]patření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední*“, přičemž zvolí některé z opatření podle odstavce 4. Podle ustálené judikatury správních soudů, na kterou ostatně výslovně odkázal i krajský soud, mají tato opatření povahu „pouhých“ aktů interní povahy, která je odrazem hierarchického uspořádání veřejné správy, nejde tedy o rozhodnutí vydávaná ve správním řízení, adresovaná osobám stojícím mimo její strukturu (za všechny viz rozsudek ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 - 84). Na tom nic nemění, jsou-li některá z těchto opatření vydávána formou usnesení. Je tomu tak (pouze) proto, že takovou formu výslovně stanoví zákon; tato usnesení se sice doručují účastníkům řízení, jsou-li nějací, ani ti se však proti nim nemohou odvolat (§ 80 odst. 6 správního řádu). V posuzované věci navíc bylo krajským úřadem přijato a následně zrušeno opatření podle § 80 odst. 4 písm. a) s. ř., které formu usnesení podle zákona nemá (§ 76 odst. 1 správního řádu).

[7] Přezkum takového interního aktu, který nemá ani jen formu usnesení, se řídí § 156 odst. 2 za použití § 158 odst. 2 správního řádu. Takové opatření, je-li nezákonné, „*…zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno nebo sdělením učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.*“ Podle § 95 odst. 4 správního řádu pak: „[ú]*častníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká nebo jejich právní nástupci.*“

[8] Krajský soud z výše uvedeného správně dovodil, že účastníky přezkumného řízení by byli titíž účastníci, kteří byli účastníky řízení původního. Vzhledem k tomu, že zde nebylo žádné původní řízení, přičemž je v dané situaci lhostejno, jakým způsobem by bylo zahájeno, nebylo tedy z povahy věci možné, aby mělo nějaké účastníky. Proto nebyli ani žádní účastníci přezkumného řízení, a to ani účastníci *de facto*, nebo (jak uvádí stěžovatel) v materiálním smyslu. Stěžovatel, ani nikdo jiný tak nemohl být oprávněn k podání odvolání proti usnesení o přezkumu opatření proti nečinnosti.

[9] Je pochopitelné, že stěžovatel v důsledku přijatého opatření krajského úřadu proti nečinnosti očekával jeho respektování a zahájení jím požadovaného správního řízení Městským úřadem v Teplicích. Stejně tak lze chápat, že se následným zrušením přijatého opatření cítí poškozen a zklamán. S ohledem na výše uvedenou argumentaci o toliko interní povaze opatření proti nečinnosti však v uvedeném jednání správních orgánů nelze spatřovat porušení stěžovatelových práv nabytých v dobré víře.

[10] Odkazy na judikaturu, které uvedl stěžovatel ve své stížnosti, konkrétně na rozsudky Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 35/2016 - 38 (ze dne 25. 5. 2016) a 1 As 62/2015 - 32 (ze dne 29. 7. 2015) byly zcela nepřiléhavé. Citovaná rozhodnutí totiž řešila otázku účastenství v probíhajících správních řízeních, zatímco v případě stěžovatele žádné správní řízení neprobíhalo. Obdobně ani ostatní stěžovatelem odkazovaná rozhodnutí soudů nemají vztah k otázkám rozhodným pro posouzení této věci.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[11] Krajský soud proto posoudil správně nedůvodnost žaloby proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Kasační stížnost je tudíž nedůvodná a Nejvyšší správní soud ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[12] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl v souladu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. listopadu 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu