ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem Zátiší 3501, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí,** se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 3. 2017, čj. 22 A 135/2016- 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Žalobkyně podala dne 22. 12. 2015 podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, resp. § 156 odst. 2 správního řádu. Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury, vydal dne 25. 2. 2016 „Sdělení k podání“, čj. MSK 31481/2016, sp. zn. ÚPS/3524/2016/Kol, ve kterém ji informoval o svém postupu.

[2] Podáním ze dne 14. 3. 2016 „Přezkumné řízení čj. MMR-46228/2015-83/3431“ se žalobkyně domáhala přezkumu sdělení ze dne 25. 2. 2016 a současně svůj původní podnět rozšířila o požadavek na přezkum dalších úkonů žalovaného, včetně rozhodnutí,

veřejnoprávních smluv a souhlasů. Postoupení podnětu bylo žalobkyni sděleno přípisem Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 14. 6. 2016, čj. MSK 53930/2016.

[3] Žalobkyně se žalobou domáhala určení, že nevydání vyrozumění žalovaným ve lhůtě 30 dnů od postoupení podnětu je nezákonným zásahem, a zároveň žádala uložení povinnosti žalovanému vydat sdělení o shledání či neshledání důvodů pro postup dle § 156 odst. 2, resp. § 94 a násl. správního řádu. V průběhu řízení před krajským soudem žalovaný vydal dne 22. 11. 2016 sdělení. Žalobkyně proto zúžila svůj žalobní návrh a nově se domáhala pouze určení, že nevydání vyrozumění žalovaného ve lhůtě 30 dnů je nezákonným zásahem.

[4] Krajský soud v úvodu konstatoval částečné omezení žalobního nároku ze strany žalobkyně a v této části řízení zastavil (výrok I.). Ohledně zbývajících nároků dospěl soud k závěru, že podnět k přezkumu ve smyslu § 42 ve spojení s § 156 odst. 2 správního řádu nepodléhal povinnosti žalovaného žalobkyni automaticky vyrozumět o výsledku šetření. K tomu uvedl, že pokud žalobkyně o vyrozumění nepožádala, žalovaný jí je nemusel zasílat a učinil tak nad rámec zákonných požadavků. Z těchto důvodů žalobu ve zbytku zamítl (výrok II.) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal (výrok III.).

II. Shrnutí kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítá, že krajský soud se nevyjádřil k dotčení jejího subjektivního práva na sdělení ve lhůtě 30 dnů ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu a na vydání usnesení ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se o důvodu zahájení řízení správní orgán dozvěděl. Při aplikaci § 156 odst. 2 ve spojení s § 42 správního řádu se krajský soud nevypořádal s poslední větou § 156 odst. 2 a požadavkem na přiměřenou aplikaci ustanovení o přezkumném řízení. Krajský soud nesprávně uvedl, že ustanovení o přezkumném řízení (včetně lhůty k vyrozumění podle § 94 odst. 1) se na podnět k přezkumu ve smyslu § 156 odst. 2 nevztahují. Podle skutečného obsahu svého podnětu stěžovatelka žádala nejen přezkum sdělení, ale také rozhodnutí – měla tedy automaticky právo na vyrozumění ve lhůtě 30 dnů. Z těchto důvodů žádá zrušení napadeného rozsudku.

[6] Zástupce stěžovatelky její kasační stížnost následně doplnil. Zdůraznil, že stěžovatelka nežádala pouze o přezkum „neformálních sdělení“ žalovaného, ale i o přezkum rozhodnutí, veřejnoprávních smluv atd., o kterých neobdržela žádné vyrozumění. Svůj podnět výslovně označila jako podnět k přezkumnému řízení podle § 94 správního řádu. Z tohoto důvodu jí nevznikla povinnost zvlášť žádat o sdělení ve smyslu § 42 správního řádu, jak dovozuje krajský soud, ale měla bez dalšího právo obdržet od žalovaného příslušné vyrozumění. Odkazuje-li krajský soud na § 156, má za to, že poslední věta citovaného ustanovení má zobecňující dopad, který směřuje k přiměřenému použití právní úpravy přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu; ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám se také použijí obdobně ustanovení o přezkumném řízení (§ 165 odst. 7 správního řádu). Navíc i v části žaloby, kterou se domáhala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat ve lhůtě 30 dnů vyrozumění, byla její žaloba důvodná. V této části ji vzala zpět v důsledku vydání sdělení žalovaným dne 22. 11. 2016. Tímto žalovaný připustil, že si byl vědom svého předchozího nesprávného postupu. Krajský soud

pokračování

však tuto okolnost nezohlednil v nákladech řízení. Žalovaný se nevypořádal s důvody uvedenými v podnětu a nezjistil řádně skutkový stav; stěžovatelka dosud neobdržela náležitou zpětnou vazbu ke svým podáním s jasným vysvětlením dané věci. Cítí se být zasažena na svých právech, neboť se jí nedostalo komplexního přezkumu jejího podnětu; právo na sdělení a věcné vypořádání se s jejím podáním přitom vyžaduje princip dobré správy, který byl v daném případě porušen.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[8] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelka nemá veřejné subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu, ani na vydání usnesení ve smyslu § 156 odst. 2 správního řádu. Přezkumné řízení je dozorčím nástrojem v rukou správních orgánů, uplatňovaným z moci úřední; není mimořádným opravným prostředkem (srov. Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná část.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 388). Účastníci předchozího správního řízení nemají nárok na zahájení přezkumného řízení, ani na samotné přezkoumání rozhodnutí; v daném případě rozhodují správní orgány v režimu volné úvahy (k tomu viz Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná část.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 553).

[9] Stěžovatelka zejména namítá, že krajský soud pochybil, jestliže nezohlednil rozsah a předmět přezkumu, kterého se domáhala svými podněty ze dne 22. 12. 2015 a ze dne 14. 3. 2016. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[10] Ze spisu správního orgánu vyplývá, že se stěžovatelka domáhala přezkumu několika sdělení, vyjádření, rozhodnutí a veřejnoprávních smluv. Pro postup správního orgánu při přezkumu zákonnosti jím vydaných aktů přitom platí odlišná pravidla podle typu příslušného aktu – při přezkumu pravomocných rozhodnutí postupují správní orgány podle § 94 a násl. správního řádu; při přezkumu vyjádření, osvědčení a jiných úkonů podle § 156 odst. 2 správního řádu a při přezkumu veřejnoprávních smluv podle § 165 správního řádu.

[11] Stěžovatelka se žalobou domáhala vydání sdělení ve smyslu § 94 odst. 1, resp. 156 odst. 2 správního řádu a určení, že jeho nevydáním ve lhůtě 30 dnů došlo k nezákonnému zásahu do jejích práv. Po podání žaloby se žalovaný dne 22. 11. 2016 k jejímu podnětu vyjádřil s tím, že důvody pro postup podle § 156 odst. 2 správního řádu neshledal; ohledně zbývající části podnětu týkající se přezkumu rozhodnutí atd. ji vyrozuměl, že k jejímu posouzení si vyžádá příslušné správní spisy. Sdělení žalovaného lze tedy obsahově rozdělit na dvě části – vyjádření ve smyslu § 156 odst. 2 (ve spojení s § 42) správního řádu na straně jedné, a poskytnutí informace o zamýšleném postupu týkající se zbývající části podnětu na straně druhé. Poskytnutí posledně zmíněné informace přitom nelze považovat za vyrozumění ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu.

[12] V nyní projednávané věci je podstatné, že v návaznosti na sdělení žalovaného ze dne 22. 11. 2016 změnila stěžovatelka žalobní petit tak, že napříště již nepožadovala vydání sdělení, nýbrž nezákonný zásah spatřovala v „opožděném" vyrozumění žalovaného z důvodu nedodržení lhůty 30 dnů. V žalobě konkrétně uvedla, že *„pominul důvod uložit žalovanému povinnost vydat ve lhůtě 30 dnů vyrozumění v souvislosti s přípisem krajského úřadu čj. MSK 53930/2016 ze dne 14. 6. 2016 o shledání či neshledání důvodů pro postup podle § 156 odst. 2 správního řádu, resp. § 94 a násl. správního řádu…".* V žalobě stěžovatelka žádným způsobem nebrojila proti obsahu či způsobu vyřízení podnětu, ani proti tomu, že část jejího podnětu byla vyřízena a část nikoliv; na uložení povinnosti vydat sdělení (týkající se byť i části jejího podnětu) netrvala. Nelze proto krajskému soudu vytýkat, že se omezil pouze na otázku, zda nedodržení lhůty 30 dnů pro vydání sdělení ve smyslu § 156 odst. 2 správního řádu (ve spojení s § 42 správního řádu) mohlo být nezákonným zásahem.

[13] Ohledně aplikace § 156 odst. 2 správního řádu a povinnosti správního orgánu vyrozumět podatele podnětu o jeho vyřízení má stěžovatelka za to, že poslední věta citovaného ustanovení vyžaduje přiměřené použití § 94 a násl. správního řádu. S tímto argumentem NSS nesouhlasí. Podle § 156 odst. 2 *vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle § 156 odst. 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky*

ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení 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. Z tohoto ustanovení nelze dovodit, že Hlava IX (konkrétně § 94 odst. 1 správního řádu) se přiměřeně použije na jakékoliv postupy a úkony, které nějakým způsobem souvisí s (možnou) aplikací § 156 odst. 2 správního řádu. Hlava IX se přiměřeně použije pouze na postup správního orgánu při zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení usnesením. Skutečnost, že k takovému postupu lze přistoupit i v návaznosti na podnět třetí osoby, však nelze odvodit z § 94 odst. 1, ale z § 42 správního řádu (k tomu viz Správní řád Komentář, II. vydání, autor. JUDr. Josef Vedral, Ph.D., vydavatel BOVA POLYGON, Praha, leden 2012). Ustanovení § 42 správního řádu upravuje v obecné rovině přijímání a vyřizování podnětů, nevyplývá z něj však povinnost správního orgánu automaticky vyrozumět podatele podnětu ve lhůtě 30 dnů. Správní orgán je tudíž povinen zaslat vyrozumění o tom, zda shledal či neshledal důvody k vydání usnesení ve smyslu § 156 odst. 2 správního řádu do 30 dnů pouze k žádosti podatele podnětu. Již z povahy věci se tedy nemůže jednat o nezákonný zásah proto, že žalovaný zaslal vyrozumění ve lhůtě delší než 30 dnů, aniž o to stěžovatelka požádala.

[14] Při přezkumu pravomocných rozhodnutí platí, že neshledá-li správní orgán důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli podnětu. S ohledem na zúžení žaloby stěžovatelkou však nebylo nutné, aby se krajský soud blíže zabýval otázkou aplikace § 94 odst. 1 správního řádu (viz body [11] – [12]). I přesto, že v napadeném rozsudku podrobněji nevysvětlil, z jakých důvodů nezohlednil při posouzení tvrzeného nezákonného zásahu obsah podnětu stěžovatelky v celé jeho šíři, nezpůsobuje tato vada nezákonnost rozhodnutí. Jak uvedl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, je třeba vážit míru opory výroku v odůvodnění a lze akceptovat, pokud důvody obstojí v podstatné, převažující, míře. NSS s přihlédnutím k závěrům učiněným v tomto usnesení a okolnostem projednávané věci

dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného rozsudku v podstatné míře obstojí a je dostatečným podkladem pro daný výrok.

[15] Nad rámec výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud uvádí, že nikoliv každá nečinnost správního orgánu, kterou nelze žalovat v režimu § 79 a násl. správního řádu, je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. správního řádu. Obdobně lze nahlížet i na povinnost správního orgánu ve smyslu § 42, resp. § 94 odst. 1 správního řádu. Překročení lhůty 30 dnů stanovené správnímu orgánu k vyrozumění podatele podnětu bez dalšího neznamená, že došlo k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv (k tomu viz obdobně rozsudky NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 8 As 79/2016-24, a ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015-20).

[16] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nevzal při výpočtu nákladů řízení v úvahu částečné zpětvzetí žaloby v důsledku pozdějšího jednání žalovaného. Tato námitka je však nepřípustná, neboť se vztahuje výhradně k nákladům řízení v souvislosti s výrokem I., který stěžovatelka nenapadá kasační stížností (a v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu ani napadnout nelze – viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, bod 31). Nejvyšší správní soud shodně rozhodl například usnesením sp. zn. 7 As 173/2014 ze dne 22. 1. 2015, usnesením sp. zn. 6 As 203/2014 ze dne 27. 1. 2015, či usnesení sp. zn. 6 As 301/2014 ze dne 28. 1. 2015.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Námitky stěžovatelky nebyly důvodné a Nejvyšší správní soud při přezkumu napadeného rozhodnutí nezjistil ani jiné nedostatky, ke kterým by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

[18] Stěžovatelka neměla v tomto řízení ve věci úspěch, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 20. července 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu