

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **statutární město Jihlava,** se sídlem Masarykovo náměstí 1, Jihlava, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. 4. 2014, čj. MV-16240-8/VS-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2016, čj. 11 A 100/2014-58,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2016, čj. 11 A 100/2014-58, **se ruší**.

II. Žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. 4. 2014, čj. MV-16240-8/VS-2014, **se odmítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se ve sporném řízení (§ 141 správního řádu) domáhal toho, aby mu Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko vydal vodovody a kanalizace a s nimi související majetkovou a provozní dokumentaci. Krajský úřad Kraje Vysočina jeho návrhu vyhověl rozhodnutím ze dne 18. 9. 2013, ministerstvo vnitra však dne 10. 12. 2013 zahájilo přezkumné řízení (§ 94 správního řádu) ohledně těchto vyhovujících výroků. Žalobce proti zahájení přezkumného řízení podal rozklad, ten však ministr vnitra zamítl rozhodnutím ze dne 11. 4. 2014.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí o rozkladu bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 20. 10. 2016. Stejně jako žalovaný a ministr vnitra neviděl městský soud žádný důvod pro to, aby v přezkumném řízení nebylo možno přezkoumávat rozhodnutí vzešlé ze sporného řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Trvá na tom, že přezkumné řízení je v případě sporného řízení pojmově vyloučeno; to plyne zejména z dispozitivní povahy sporného řízení a z § 170 správního řádu. Nelze připustit, aby správní orgán tímto způsobem suploval procesní aktivitu účastníků řízení; jediným zákonným způsobem přezkumu rozhodnutí vzešlého ze sporného řízení je řízení o správní žalobě. Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko však správní žalobu nepodal, natož aby v ní jako žalobní bod uplatnil věcnou nepříslušnost rozhodujícího krajského úřadu (což byl právě důvod pro zahájení přezkumného řízení). Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, jak stroze bylo zahájení přezkumného řízení zdůvodněno. Pokud má městský soud za to, že samotné zahájení přezkumného řízení může zkrátit účastníka na právech, je nelogické, aby k takovému zkrácení postačilo pouze sdělení, podle nějž lze mít důvodné pochybnosti o věcné příslušnosti rozhodujícího správního orgánu.

[4] Stěžovatel zdůraznil, že navzdory přesvědčení městského soudu nebylo v průběhu řízení o žalobě přezkumné řízení zastaveno. I kdyby tomu ale tak bylo a napadené rozhodnutí tedy již nevyvolávalo žádné účinky, nečinilo by to žalobu nepřípustnou. Stěžovatel proto navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu; souhlasil se žalobcem v tom, že přezkumné řízení v této věci skutečně nebylo zastaveno, to však nemá na zákonnost rozsudku vliv. Navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] NSS se nejprve zabýval otázkou, které se stěžovatel letmo dotkl v žalobě, avšak ke které se městský soud ve svém rozsudku výslovně nevyjádřil – totiž otázkou, zda rozhodnutí, kterým nadřízený správní orgán zahájil přezkumné řízení podle § 95 odst. 1 správního řádu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda tedy podléhá soudnímu přezkumu.

[7] Z napadeného rozsudku není jasné, zda a jak městský soud uvažoval o soudní přezkoumatelnosti tohoto typu rozhodnutí; v každém případě však žalobu věcně projednal, takže přijal za svůj stěžovatelův náhled, podle nějž se rozhodnutím o zahájení přezkumného řízení zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti účastníků. Se stěžovatelem se pak městský soud rozešel pouze v hodnocení obsahu tohoto

pokračování

rozhodnutí: rozhodnutí bylo podle soudu vydáno v souladu se zákonem, a stěžovatel jím proto nebyl zkrácen na svých právech.

[8] NSS má na rozdíl od městského soudu za to, že rozhodnutí, kterým bylo zahájeno přezkumné řízení podle správního řádu, není způsobilé založit či změnit práva a povinnosti účastníků. Není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a soudnímu přezkumu nepodléhá.

[9] Stěžovatel v žalobě spatřoval zkrácení na svých právech v tom, že přezkumné řízení bylo zahájeno ve vztahu k rozhodnutí, kterým bylo stěžovateli přiznáno právo (*tedy právo na to, aby mu Svaz vodovodů a kanalizací vydal vodovody a kanalizace a dokumentaci k nim*). Na podporu svého názoru odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS, které bylo publikováno s touto právní větou: *Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu*. Usnesení se tedy týká obnovy řízení podle § 100 správního řádu, nikoli přezkumného řízení podle § 94 správního řádu; v tom je ale podstatný rozdíl.

[10] V citovaném usnesení rozšířený senát zdůraznil, že obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, na jehož použití má účastník při splnění zákonných podmínek nárok; nejde tedy o pouhý dozorčí prostředek, jehož použití je v moci správního orgánu. Zamítnutím žádosti o obnovu řízení účastník nedosáhne revize původního pravomocného rozhodnutí, které tak nadále bude zasahovat do jeho práv. Navíc rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má zpravidla odkladný účinek (§ 100 odst. 6 věta druhá správního řádu): v důsledku zamítnutí žádosti tak žadatel přichází o možnost pozastavit účinky původního rozhodnutí.

[11] Ze soudního přezkumu není vyloučeno ani rozhodnutí, kterým se obnova řízení povoluje (k návrhu účastníka), resp. kterým se obnova nařizuje z moci úřední (srov. č. 1427/2008 a č. 2052/2010 Sb. NSS). Toto obecné tvrzení je však třeba upřesnit: i u takového rozhodnutí je třeba konkrétně zkoumat, zda je vůbec způsobilé zasáhnout do práv účastníků původního řízení. Tak tomu bude v případech, kdy z původního řízení vzešlo opravňující rozhodnutí (povolení): v důsledku odkladného účinku totiž oprávněný nebude moci (a to již od zahájení řízení ve věci obnovy) vykonávat nabyté právo. Naproti tomu nebude mít nařízení či povolení obnovy řízení žádný dopad do práv účastníků tam, kde bylo původní rozhodnutí negativní (zamítnutí žádosti), případně kde již bylo vykonáno (č. 2223/2011 Sb. NSS).

[12] Přezkumné řízení je však na rozdíl od obnovy dozorčím prostředkem, jehož použití je zcela na vůli správního orgánu. Účastník se nemůže zahájení přezkumného řízení domáhat - může k němu dát jen podnět. Sdělení správního orgánu o tom, že podnět není důvodný a že přezkumné řízení zahájeno nebude, proto nijak nezasahuje do účastníkových práv a nepodléhá soudnímu přezkumu (č. 1831/2009 Sb. NSS).

[13] Ovšem ani zahájení přezkumného řízení – ačkoli může v účastnících vyvolávat nejistotu ohledně práv nabytých v původním řízení – ještě do těchto práv nezasahuje.

S jeho zahájením není pravidelně spojen odkladný účinek, takže ti, kdo z původního rozhodnutí nabyli nějaké oprávnění, je i po zahájení přezkumného řízení mohou vykonávat. (Jiné by to bylo v případě, že by některému z účastníků nebo veřejnému zájmu hrozila vážná újma: v takovém případě by správní orgán mohl již při zahájení přezkumného řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí, a tím by zasáhl do pravomocně nabytých práv. To ale není případ nyní projednávané věci.)

[14] Do práv účastníků zasahuje až rozhodnutí, které správní orgán vydá po provedeném přezkumném řízení a na základě zjištění, že původní rozhodnutí skutečně porušilo zákon. Soudnímu přezkumu tak podléhají rozhodnutí vzešlá z přezkumného řízení, kterými byla původní rozhodnutí zrušena, změněna, případně zrušena a věc byla vrácena k dalšímu řízení (č. 1513/2008 Sb. NSS). Účastník, který takové rozhodnutí napadne žalobou, může učinit předmětem přezkumu i zákonnost správního aktu, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno (č. 3454/2016 Sb. NSS).

[15] Jak je zřejmé z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, v přezkumném řízení zahájeném dne 10. 12. 2013 již bylo rozhodnuto: žalovaný dne 20. 8. 2014 zrušil ty výroky, kterými krajský úřad vyhověl stěžovateli (*tedy uložil Svazu vodovodů a kanalizací vydat stěžovateli vodovody, kanalizace a související dokumentaci*), a vrátil věc krajskému úřadu k dalšímu řízení. Pokud stěžovatel postupoval v souladu s judikaturou správních soudů, mohl podat žalobu právě proti tomuto rozhodnutí a v tomto žalobním řízení případně i namítat, že přezkumné řízení nemělo být vůbec zahájeno.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Městský soud věcně projednal žalobu proti úkonu, který není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.; správně měl přitom žalobu odmítnout jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 110 odst. 1 s. ř. s., zrušil rozsudek městského soudu a sám odmítl žalobu.

[17] V takové situaci je NSS povinen rozhodnout i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení před městským soudem ani před NSS.

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

V Brně dne 17. srpna 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu