



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **HORREN s.r.o.**, se sídlem Pobřežní 6, Praha 8, zastoupený Mgr. Martinou Zikmundovou, advokátkou se sídlem Markétská 1, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2007, č. j. 44814/2006-83/O-2604/06, o zrušení rozhodnutí o povolení změny v užívání stavby v přezkumném řízení, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 Ca 117/2007 – 48,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 Ca 117/2007 – 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“), ze dne 19. 2. 2007, č. j. 44814/2006-83/O-2604/06. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“), ze dne 6. 9. 2006, č. j. S-MHMP 221820/2006/OST/Ko/Jn, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 31. 10. 2005, č. j. OV/2005/4066/Be. Stavební úřad zde povolil k návrhu stěžovatele změnu v užívání stavby - bytu č. 15 ve 2. NP bytového domu na adrese P. 58, K. č. p. 6, P., na kancelář.

Stěžovatel označil za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonnost rozhodnutí městského soudu spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem, jelikož rozhodnutím Magistrátu došlo k zásahu do jeho práv a povinností. Dále stěžovatel tvrdí, že řízení má vady spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Stěžovatel považuje usnesení městského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť městský soud vydal pouze usnesení týkající se žalovaného, ačkoli žaloba byla podána nejen proti jeho rozhodnutí, ale i proti rozhodnutí Magistrátu. Svůj postup přitom městský soud nijak neodůvodnil.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž konstatuje, že v kasační stížnosti není napadán závěr městského soudu o nepřípustnosti žaloby. Stěžovatel podle žalovaného znovu poukazuje na vady rozhodnutí Magistrátu a žalovaného vydaných v přezkumném řízení. K námitce, že kasační stížností napadené usnesení se týká pouze jednoho z rozhodnutí označených v žalobě, žalovaný uvádí, že podle § 69 s. ř. s., je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

Z předložené spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti stěžovatelem podané kasační stížnosti:

Dne 10. 10. 2004 podal stěžovatel u stavebního úřadu žádost o rekolaudaci bytové jednotky. Stavební úřad toto podání podle obsahu posoudil jako návrh na vydání povolení změny v užívání stavby a svým rozhodnutím ze dne 31. 10. 2005 tuto změnu povolil. Rozhodnutí nebylo v zákonné lhůtě napadeno odvoláním a nabylo právní moci dne 19. 11. 2005.

Dne 23. 3. 2006 podal pan S. B., jakožto nájemce bytu ve stejném podlaží jako prostor stěžovatele, podnět k provedení přezkumného řízení. Magistrát (orgán nadřízený stavebnímu úřadu) dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné a rozhodnutím vydaným dne 6. 9. 2006 v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. (dále jen „správní řád“), výše zmíněné rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. Hlavní rozpor rozhodnutí stavebního úřadu se zákonem spočívá dle Magistrátu v tom, že dotčené rozhodnutí zasáhlo do právního vztahu vytvořeného nájemní smlouvou mezi stěžovatelem a panem B. a předmět nájemní smlouvy byl změněn z bytu na nebytový prostor – kancelář. Nájemní poměr se přitom řídí ustanoveními občanského zákoníku a správní orgány, tudíž ani stavební úřady nejsou oprávněny do něho takovýmto způsobem zasahovat. Rozhodnutí stavebního úřadu dle Magistrátu ani nevycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Jelikož byly splněny zákonné podmínky pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, využil Magistrát tohoto procesního postupu. Jednání stěžovatele jako vlastníka domu Magistrát dále označil za rozporné s dobrými mravy, a proto nepoživající zákonné ochrany.

Proti rozhodnutí Magistrátu vydanému v přezkumném řízení, podal stěžovatel odvolání. V něm tvrdil, že byt, o jehož změně užívání bylo rozhodnuto, byl v době podání žádosti o rekolaudaci prázdný a nebyl předmětem žádné nájemní smlouvy. Pan B. užívá byt vedlejší. Vedle toho stěžovatel připustil, že oba byty spolu stavebně souvisejí. Magistrát podanému odvolání sám nevyhověl, jak žádal stěžovatel, a předložil jej k rozhodnutí žalovanému. Ten odvolání stěžovatele zamítl a napadené rozhodnutí Magistrátu potvrdil, neboť se ztotožnil s jeho právním názorem. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru, že spisový materiál neposkytuje dostatečný podklad pro vydání rozhodnutí.

Rozhodnutí žalovaného bylo ze strany stěžovatele napadeno žalobou ve správním soudnictví, podanou dne 19. 4. 2007 k Městskému soudu v Praze. Podle názoru městského soudu vydané rozhodnutí, kterým správní orgán podle ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a přitom mu věc vrátil k dalšímu řízení, nastává stav, kdy správní orgán prvního stupně ve věci nerozhodl. Neexistuje tedy žádné rozhodnutí, které se práv a povinností účastníka řízení dotýká. Zároveň tedy žalobou napadené rozhodnutí, které takový stav potvrzuje, závazným způsobem práva či povinnosti účastníka řízení neurčuje, a tedy není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ač z formálního hlediska náležitosti rozhodnutí splňuje. Na žalobou napadené rozhodnutí se tak podle městského soudu vztahuje kompetenční výluka uvedená v ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., a proto městský soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením odmítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, o vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, a konečně též o nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom v této souvislosti již dříve dospěl k závěru, jenž vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaném pod č. 625/2005 Sb. NSS: „*Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“ Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

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. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabýlo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. 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 podatelí.

Podle § 97 odst. 1 správního řádu jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu. Odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změně, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

Z citovaných ustanovení správního řádu vyplývá, že podnět k provedení přezkumného řízení není návrhem na zahájení řízení. Účastník, který takový podnět podá, tedy nemá právní nárok na vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Pokud by v této věci Magistrát neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení, tento jeho závěr by nebylo možno napadnout žalobou ve správním soudnictví. Stejný názor vyslovil Nejvyšší správní soud již v minulosti, například v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, kde uvedl: „Přípis, jímž správní orgán intimuje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřijatelnou (§ 46 odst. 1 písm. d/, § 68 písm. e/, § 70 písm. a/ s. ř. s.).“ Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud při posouzení totožné právní otázky i v rozsudku ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 – 135, v němž převzal názor vyjádřený v usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, č. j. 6 A 53/97 – 18.

V předmětné věci však Magistrát na podnět k provedení přezkumného řízení reagoval a pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. O tomto zrušujícím rozhodnutí Magistrátu je nutno naopak v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, publikovaným pod č. 1513/2008 Sb. NSS, konstatovat, že podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví: „Rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.“ Principy úpravy přezkumného řízení podle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, a dle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jsou přitom shodné, a závěry rozhodnutí

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy lze bez dalšího aplikovat i na projednávanou věc. Úvodní kasační námitku tak shledal zdejší soud důvodnou.

Námitku vad řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nelze podle výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, uplatnit, je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. Tak, jak je tato námitka v kasační stížnosti formulována, nadto ani nesplňuje potřebné náležitosti k tomu, aby se jí mohl tento soud samostatně zabývat (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS).

K poslední stížní námitce vytykající napadenému usnesení městského soudu nepřezkoumatelnost zdejší soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“* Při aplikaci uvedených hledisek nelze usnesení městského soudu označit za nepřezkoumatelné. Skutečnost, že městský soud označil jako žalovaného pouze Ministerstvo pro místní rozvoj a rozhodoval pouze o zákonnosti jím vydaného rozhodnutí, zcela odpovídá dikci ustanovení § 69 s. ř. s., podle něhož *žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.*

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud pochybil, pokud žalobu jako nepřipustnou odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jelikož v posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žalobního návrhu, Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v něm povinen v souladu s vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž je dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán, znovu posoudit žalobní návrh stěžovatele.

V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 31. července 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu