



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobců: **a) Ing. J. S. a b) V. S.**, zastoupených JUDr. Václavem Kaskou, advokátem se sídlem Žižkova tř. 1, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha, proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 11. 10. 2010, čj. 20389/2010-31-4, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. Š. a II) Mgr. A. Š.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2012, čj. 11 A 272/2010 - 62,

t a k t o :

- I.** Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2012, čj. 11 A 272/2010 - 62, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Ministra pro místní rozvoj ze dne 11. 10. 2010, čj. 20389/2010-31-4, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto orgánu k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** uhradit žalobcům náklady řízení ve výši 22 712 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Václava Kasky.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Osoby zúčastněné na řízení podaly dne 3. 1. 2008 u Magistrátu města České Budějovice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) žádost o umístění stavby bytového domu na pozemku parc. č. 4181 v k. ú. České Budějovice 3.

[2] Dne 4. 2. 2008 stavební úřad oznámil zahájení územního řízení a nařídil veřejné ústní jednání. Současně uložil osobám zúčastněným na řízení, aby zajistily, že informace o jejich záměru a o tom, že podaly žádost o vydání územního rozhodnutí, byla bezodkladně po nařízení veřejného ústního jednání vyvěšena na východní hranici poz. parc. č. 4181, katastrální území České Budějovice 3, Jeremiášova ul. č. 23 (v uliční čáře).

[3] Součástí protokolu z veřejného ústního jednání je čestné prohlášení osob zúčastněných na řízení o tom, že od 8. 2. 2008 do 11. 3. 2008 vyvěsily na domě Jeremiášova č. 23 jejich záměr o výstavbě bytového domu.

[4] Stavební úřad dne 18. 11. 2008 vydal územní rozhodnutí čj. SU/170/2008/Va o umístění stavby „*bytový dům /zabrující 4. N. P./ - Jeremiášova ulice/ stávající rodinný dům č. 23/*“ na pozemku parc. č. 4181 v k. ú. České Budějovice 3. V rozhodnutí jsou Ing. J. S. a V. S. (dále jen „stěžovatelé“) uvedeni jako účastníci řízení. Rozhodnutí jim nebylo doručeno poštou, ale vyvěšením na úřední desce magistrátu města České Budějovice.

[5] Proti shora uvedenému rozhodnutí podali stěžovatelé odvolání u Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic, oddělení stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), ve kterém namítali, že se o vydání územního rozhodnutí dozvěděli náhodou na konci odvolací lhůty; osoby zúčastněné na řízení nesplnily svou povinnost uloženou stavebním úřadem, tedy nevyvěsily informaci „*o jejich záměru a o tom, že podaly žádost o vydání územního rozhodnutí*“ na místě určeném stavebním úřadem. Stěžovatelé tak neměli možnost zúčastnit se veřejného ústního jednání a uplatnit námítky.

[6] Krajský úřad rozhodnutím ze dne 14. 4. 2009, čj. KUJCK 4684/2009 OREG/3, odvolání stěžovatelů zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Shledal, že oznámení o zahájení územního řízení bylo stěžovatelům řádně doručeno veřejnou vyhláškou, proto jim nic nebránilo v tom, aby se zúčastnili veřejného ústního jednání a podali námítky.

[7] Stěžovatelé následně podali u Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) podnět k zahájení přezkumného řízení. V podnětu nesouhlasili s postupem stavebního úřadu, který neprověřil, že prohlášení osob zúčastněných na řízení o splnění informační povinnosti bylo podloženo skutečnou realizací, ale spokojil se pouze s „*čestným prohlášením*“ a ve věci bez dalšího rozhodl. Stěžovatelé proto jako potenciální účastníci řízení neměli možnost se o zahájení územního řízení dozvědět.

[8] Ministerstvo ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 4. 5. 2010, čj. 6343/2010-83/315, zrušilo rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně a věc vrátilo stavebnímu úřadu. Zároveň určilo, že účinky tohoto rozhodnutí nastávají dnem nabytí právní moci. Ministerstvo nejprve zkoumalo podmínky pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Shledalo, že lhůta stanovená v § 97 odst. 2 spr. ř., podle kterého nelze vydat rozhodnutí v přezkumném řízení po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, byla zachována, a proto bylo možné věc projednat v přezkumném řízení.

[9] Podle ministerstva se krajský úřad nezabýval nesrovnalostmi v prohlášení jednotlivých účastníků o tom, zda na místě stanoveném stavebním úřadem byla vyvěšena informace o záměru, a o tom, že stavebníci podali žádost o vydání územního rozhodnutí. Dále uvedlo, že záměr stavebníků nebyl v souladu s požadavky stanovenými v § 90 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a § 17 odst. 5 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška OTP“), protože zamýšlená stavba by přesahovala požárně nebezpečný prostor nad sousedními pozemky. Stavebníci také v žádosti o vydání územního rozhodnutí nedoložili situační výkres současného stavu území s náležitostmi stanovenými ve stavebním zákoně a vyhlášce č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

[10] Ministerstvo dále zjistilo, že stavební úřad nesprávně vymezil okruh účastníků územního řízení. Krajský úřad pochybil, pokud toto porušení zákona nenapravit v odvolacím řízení.

Ministerstvo dále vytklo stavebnímu úřadu, že po doručení odvolání nestanovil lhůtu podle § 86 odst. 2 spr. ř., ve které by se mohli účastníci řízení vyjádřit k odvolání. Správní orgány pochybily i při doručování písemností.

[11] Dále vysvětlilo, že osobám zúčastněným na řízení nelze přiznat dobrou víru při nabytí práv z územního rozhodnutí, protože nesplnily – přes výslovný pokyn stavebního úřadu v písemnosti sp. zn. SU/170/2008 Va - informační povinnost stanovenou v § 87 odst. 2 stavebního zákona, a protože nedbaly požadavků uvedených v § 90 stavebního zákona. Ministerstvo proto dospělo k závěru, že rozhodnutí obou správních orgánů byla vydána v rozporu s právními předpisy.

[12] Protože porušení právních předpisů bylo zjevné ze spisového materiálu, byly splněny podmínky pro přezkumné řízení a nebylo zapotřebí vysvětlení účastníků řízení, provedlo ministerstvo zkrácené přezkumné řízení. Ministerstvo doplnilo, že „*lhůta pro rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni stanovená v § 97 odst. 2 správního řádu, podle kterého takové rozhodnutí nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, je v daném případě zachována*“.

[13] **P. Š.**, osoba zúčastněná na řízení a), podal dne 31. 5. 2010 do výše citovaného rozhodnutí ministerstva v přezkumném řízení rozklad.

[14] Ministr pro místní rozvoj (dále jen „ministr“) rozhodnutím ze dne 11. 10. 2010, čj. 20389/2010-31-4, rozkladu vyhověl, rozhodnutí ministerstva ze dne 4. 5. 2010 zrušil a současně zastavil přezkumné řízení. V odůvodnění rozhodnutí ministr konstatoval, že ačkoli rozhodnutí stavebního úřadu i rozhodnutí krajského úřadu vykazují některé vady vytýkané ministerstvem, tak jejich závažnost neodůvodňuje zrušení pravomocného rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení s ohledem na § 94 odst. 4 a 5 správního řádu.

[15] Ministr vytkl ministerstvu, že dostatečně nezjistilo stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ministerstvo se dle jeho názoru nedostatečně zabývalo tím, zda a jak byla vyvěšena informace o záměru a o tom, že byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí. V prohlášeních, která by měla prokazovat vyvěšení či nevyvěšení informace, existují rozpory; ministerstvo si proto mělo vyžádat doplnění těchto prohlášení a teprve poté rozhodnout. Podle ministra porušilo ministerstvo § 94 odst. 5 spr. ř., protože absenci dobré víry při nabytí práv z územního rozhodnutí osob zúčastněných na řízení odůvodnilo pouze tím, že nesplnily svou informační povinnost stanovenou v § 87 odst. 2 stavebního zákona.

[16] K dalším vadám ministr uvedl, že došlo k chybnému určení okruhu účastníků, ale vzhledem k doručování veřejnou vyhláškou měli tito opomenutí účastníci možnost se za účastníky řízení přihlásit; nejde tak o vadu, která by odůvodňovala zrušení pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení, stejně jako v případě chybějícího situačního výkresu současného stavu území a nestanovení lhůty k vyjádření k odvolání. K porušení § 90 písm. c) stavebního zákona a § 17 odst. 5 vyhlášky OTP, ministr uvedl, že ve spise je založeno souhlasné stanovisko Hasičského záchranného sboru Jihočeského kraje s umístěním předmětné stavby a udělení výjimky z § 17 odst. 5 vyhlášky OTP.

[17] Závěrem ministr vyslovil, že „*vzhledem k tomu, že již uplynula patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení stanovená v ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu, bylo s ohledem na zásadu procesní ekonomie přezkumné řízení zastaveno, protože vrácení věci k novému projednání by již bylo bezpředmětné*“.

[18] Stěžovatelé napadli rozhodnutí ministra žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 21. 5. 2012 odmítl.

[19] Městský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí, kterým bylo zastaveno přezkumné řízení, není rozhodnutím, kterým by došlo k určení, zrušení či změně práv nebo povinností žalobců ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud konstatoval, že rozhodnutí žalovaného nezasáhlo do „*subjektivních hmotně právních oprávnění nebo povinností žalobců*“; tímto rozhodnutím jen žalovaný vyjádřil, že mimořádné procesní prostředky dozorčího práva se v této věci nepoužijí a že původní pravomocná rozhodnutí správních orgánů se nijak nemění. Žalobci nemají právní nárok na zahájení přezkumného řízení, neboť nejde o skutečný opravný prostředek, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání, ale o mimořádný procesní prostředek dozorčího práva. Tím, že řízení zahájené správním orgánem bylo podle § 94 odst. 4 správního řádu zastaveno, podle městského soudu nedošlo k určení, zrušení či změně práv nebo povinností žalobců. Z tohoto důvodu městský soud považoval napadené rozhodnutí za úkon správního orgánu, který je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s., podle kterého jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

II.

[20] Žalobci (stěžovatelé) napadli usnesení městského soudu včasnou kasační stížností, kterou opírají o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[21] Stěžovatelé v první řadě namítají, že městský soud odmítl žalobu s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 As 25/2008 - 81, a ze dne 20. 5. 2010, čj. 9 As 33/2010 - 75, které však na projednávanou věc nedopadají. Ve výše citovaných rozsudcích byla správní žalobou napadena „*správní rozhodnutí vydaná ústředním orgánem státní správy (Ministerstvem pro místní rozvoj) v odvolacím řízení proti rozhodnutím krajského úřadu, kterými krajský úřad zrušil v přezkumném řízení pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu, proti kterým se účastníci včas neodvolali*“. V nyní projednávaném případě však stěžovatelé napadli nesprávnost rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, o kterém rozhodoval krajský úřad, následné přezkumné řízení tedy proběhlo „o stupeň výše“. Ministerstvo v přezkumném řízení zrušilo jak rozhodnutí stavebního úřadu, tak krajského úřadu pro zjevnou nezákonnost a správní svévoli. Toto rozhodnutí ministerstva však ministr zrušil v rozkladovém řízení ministr a současně zastavil přezkumné řízení.

[22] Stěžovatelé zastávají názor, že pokud správní orgán v přezkumném řízení vydal jiné než odmítavé rozhodnutí, tj. podnět dotčené osoby přijal a vydal ve věci správní rozhodnutí reagující na podnětem namítané skutečnosti, byla tím překonána nenároková povaha přezkumného řízení. Podstatné podle nich je to, že správní orgán věc přezkoumal věcně a rozhodl o ní. Pak již podle nich jde o rozhodnutí, které podléhá odvolacímu či rozkladovému principu, a účastníci se mohou domáhat přezkumu tohoto rozhodnutí či rozhodnutí na něj navazujících ve správním soudnictví. Jiný výklad zákona představuje podstatné narušení, resp. omezení ústavního práva na možnost přezkoumání jeho věci soudy, resp. práva na vedení spravedlivého procesu. Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj tak musí podléhat přezkumu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., přičemž není dán žádný relevantní prostor pro podřazení napadeného rozkladového rozhodnutí ministra pod kompetenční vyluku dle § 70 písm. a) s. ř. s.

[23] V doplnění kasační stížnosti ze dne 23. 5. 2013 stěžovatelé uvedli, že osoby zúčastněné na řízení obnovily stavební činnost, proto žádali přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dále zopakovali, že stavební úřad v průběhu rozhodování o žalobě vydal osobám zúčastněným

na řízení stavební povolení, aniž by se stěžovateli jednal jako s účastníky řízení. Odkázali na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. 4 As 31/2006, zabývající se tím, zda rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podléhá soudnímu přezkumu. Polemizovali s právním názorem uvedeným v rozsudcích Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 25/2008 a 9 As 33/2010. Domnívali se, že pokud rozšířený senát ve shora uvedeném rozsudku umožnil soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, nelze omezovat přístup k soudu za situace, že ve věci nerozhodoval pouze správní orgán I., ale i II. stupně, který rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a řízení zastavil.

III.

[24] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl toliko to, že se ztotožňuje se závěry městského soudu.

IV.

[25] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Stěžovatelé svou kasační stížnost formálně opírají o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem). Vzhledem k tomu, že městský soud žalobu odmítl a meritorně nepřezkoumal žalobní body, přichází v úvahu z povahy věci pouze námitka kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V rámci tohoto stížního bodu může být též přezkoumáno posouzení právní otázky, dle něhož byla žaloba odmítnuta.

a) Otázka přípustnosti přezkumu rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení

[28] 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“. Shodné ustanovení správního řádu dále upravuje, že „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 podatelci.“

[29] Podle § 97 odst. 2 správního řádu „rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisů“. Odst. 3 téhož ustanovení pak stanoví, že „rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu“.

[30] Přezkumné řízení je dozorcím nástrojem, který správní orgány uplatňují z moci úřední; není tedy mimořádným opravným prostředkem (srov. Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 388). 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. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Na přezkoumání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení nemá účastník řízení právní

nárok. Proti rozhodnutí v přezkumném řízení lze brojit odvoláním nebo rozkladem podle správního řádu.

[31] Povahou rozhodnutí, která přezkoumávala pravomocná rozhodnutí správního orgánu upravená v § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006 - 73, uvedl, že „*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*“. Podle názoru rozšířeného senátu rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967 zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, je úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovým rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež původní účastník správního řízení v tomto řízení nabyl.

[32] Nejvyšší správní soud se již opakovaně věnoval charakteru jednotlivých úkonů a rozhodnutí učiněných v průběhu přezkumného řízení. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se na příklad podává, že pod pojmem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 nelze rozumět sdělení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 *in fine* správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007 - 71; ze dne 22. 5. 2008, čj. 9 As 1/2008 - 135), ani usnesení o zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu, tedy v případě zjištění, že nebyl porušen právní předpis (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, sp. zn. 5 A 170/2002), či usnesení o zastavení řízení v případě uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 3 As 14/2004 - 40). Stejně tak nelze přezkoumat usnesení o zastavení řízení v důsledku zrušení přezkoumávaného rozhodnutí v odvolacím řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 As 25/2008 - 81).

[33] V rozsudku ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011 - 79, Nejvyšší správní soud připustil za určitých okolností soudní přezkum rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení vydaného na základě § 94 odst. 4 správního řádu z roku 2004, a to tehdy, pokud je přezkoumávané rozhodnutí dle názoru správních orgánů v rozporu s právními předpisy, avšak při zvážení dopadů na jednotlivé účastníky a veřejný zájem a s ohledem na dobrou víru účastníka – adresáta přezkoumávaného rozhodnutí, rozhodne správní orgán o zastavení řízení.

b) Vlastní posouzení věci

[34] Nejvyšší správní soud předem vlastního posouzení kasační stížnosti zdůrazňuje, že v nyní rozhodované věci došlo ke specifickému procesnímu postupu ministerstva a věc se zásadně odlišuje od dosud rozhodovaných věcí Nejvyššího správního soudu.

[35] S ohledem na specifickou přírodu posoudil věc Nejvyšší správní soud takto:

[36] Stěžovatelé podali u ministerstva podnět k zahájení přezkumného řízení. Jak vyplývá z § 94 odst. 1 spr. ř., zahajuje správní orgán přezkumné řízení z moci úřední; na zahájení řízení proto neměli stěžovatelé nárok a záleželo pouze na tom, jakým způsobem ministerstvo podnět posoudí a zda shledá dostatečné důvody pro zahájení řízení z moci úřední či nikoli. Od okamžiku zahájení přezkumného řízení však stěžovatelé měli právo žádat, aby bylo řízení provedeno

řádným způsobem. Nejvyšší správní soud proto při posuzování věci rozlišoval právo stěžovatelů na to, aby bylo zahájeno vlastní přezkumné řízení, a na to, aby byl zajištěn jeho zákonný průběh.

[37] Ministerstvo shledalo důvody k zahájení přezkumného řízení, zjistilo porušení právních předpisů a následně rozhodnutím ze dne 4. 5. 2010, čj. 6343/2010-83/315, zrušilo rozhodnutí obou správních orgánů. Významným způsobem tedy zasáhlo nejen do práv stěžovatelů, ale také osob zúčastněných na řízení, které proti rozhodnutí ministerstva brojily rozkladem. Rozhodnutí ministerstva proto v rozkladovém řízení přezkoumal ministr. Podle jeho názoru ministerstvo nepostupovalo tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; ministerstvo se nedostatečně zabývalo tím, zda a jak byla vyvěšena informace o záměru. V prohlášeních vztahujících se k vyvěšení totiž existují rozpory, které však ministerstvo neodstranilo, protože si nevyžádalo doplnění těchto prohlášení.

[38] Ministr také vytknul ministerstvu, že závažnost vad rozhodnutí správních orgánů neodůvodňovalo zrušení pravomocného rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení nebyly splněny podmínky, protože bylo třeba vysvětlení účastníků.

[39] Jak bylo popsáno shora, ministr tedy po věcném posouzení rozhodnutí ministerstva zrušil toto rozhodnutí mimo jiné z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu; současně řízení zastavil s tím, že *„vzhledem k tomu, že již uplynula patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, stanovená v ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu, bylo s ohledem na zásadu procesní ekonomie přezkumné řízení zastaveno, protože vrácení věci k novému projednání by již bylo bezpředmětné“*. Z toho plyne, že ministr by za normálních okolností shodnou věc vrátil ministerstvu k novému projednání; v nyní rozhodované věci tak ale neučinil pouze z procesních důvodů – a to kvůli uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 spr. ř.

[40] Právní názor ministra ohledně uplynutí patnáctiměsíční lhůty však není správný. Podle § 97 odst. 2 správního řádu *„rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci“*. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že lhůta stanovená v § 97 odst. 2 spr. ř. se vztahuje pouze na rozhodnutí v prvním stupni. Pokud správní orgán rozhodne poprvé v této lhůtě, je podmínka podle § 97 odst. 2 spr. ř. splněna a nemá na ni vliv, zda proběhlo rozkladové řízení či další přezkumné řízení v prvním stupni poté, co bylo první rozhodnutí na základě opravného prostředku zrušeno. Shodnou otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010 - 232, a vyslovil: *„Podmínka stanovená v § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004, že rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, se vztahuje pouze na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí prvního stupně. Po zrušení prvního v přezkumném řízení vydaného rozhodnutí prvního stupně lze pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm, a to případně i opakovaně, další rozhodnutí prvního stupně bez ohledu na lhůtu stanovenou v § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Správní orgán zastaví přezkumné řízení podle § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004, pouze pokud nebylo první rozhodnutí prvního stupně v přezkumném řízení vydáno ve lhůtě 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci“*.

[41] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále vysvětlil, že přezkumné řízení, včetně zkráceného přezkumného řízení, je zpravidla dvojinstanční, což znamená, že proti rozhodnutí v přezkumném řízení je možno podat odvolání. Odvolací správní orgán může s konečnou platností rozhodnout sám, nebo zrušit rozhodnutí vydané v přezkumném řízení orgánem I. stupně; podmínka dodržení lhůty podle § 97 odst. 2 spr. ř. se vztahuje pouze na „první“ rozhodnutí, které vydá správní orgán I. stupně v přezkumném řízení, nikoli však na „druhé“ či další takové rozhodnutí. Uvedený závěr vyplývá z povahy dvojinstančního přezkumného

řízení, v němž se na rozhodování odvolacího orgánu zásadně vztahuje § 90 správního řádu, který počítá se zrušením rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácením věci k novému projednání v odst. 1 písm. c) jako s velmi častou alternativou. Nejvyšší správní soud dále doplnil, že „*vyloučení možnosti odvolacího orgánu využít v přezkumném řízení tuto alternativu jen proto, že při novém projednání by prvoinstanční orgán „naražil“ na patnáctiměsíční lhůtu a musel přezkumné řízení podle ust. § 97 odst. 2 věty druhé správního řádu zastavit, by vedlo k nutnosti vykládat oprávnění odvolacího orgánu v přezkumném řízení tak, že má vždy [tj. i když by tomu jinak bránil vylučující důvody podle § 90 odst. 1 písm. c) část věty za prvním středníkem správního řádu] oprávnění ke změně prvoinstančního rozhodnutí. Takový výklad je však nepřijatelný, neboť by bez zákonného podkladu zcela zásadním způsobem modifikoval povahu odvolacího řízení a uplatnění zásady dvojinstančnosti v přezkumném řízení oproti běžnému správnímu řízení“.*

[42] Se shora uvedenými závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Také v nyní posuzované věci se proto patnáctiměsíční lhůta vázala pouze na vydání prvního rozhodnutí v přezkumném řízení, tedy na první rozhodnutí ministerstva, nikoli na další rozhodnutí po případném zrušení původního rozhodnutí ministrem či na rozkladové řízení. K vlastnímu dodržení lhůty podle § 97 odst. 2 spr. ř. Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský úřad vydal rozhodnutí, které zrušilo ministerstvo v přezkumném řízení, dne 14. 4. 2009 a právní moci rozhodnutí nabylo 2. 5. 2009. Ministerstvo vydalo první rozhodnutí v přezkumném řízení dne 4. 5. 2010, právní moci toto rozhodnutí nabylo 17. 5. 2010. Ministerstvo rozhodlo po 12 měsících, patnáctiměsíční lhůta podle § 97 odst. 2 spr. ř. byla zachována a nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení.

[43] Z výše uvedeného vyplývá, že úvaha ministra v rozhodnutí napadeném žalobou o uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 spr. ř. nebyla správná. Ministr, pokud shledal chyby v rozhodnutí ministerstva a měl za to, že by se ministerstvo mělo věci znovu zabývat, neměl řízení s odkazem na uplynutí lhůty zastavit, ale věc ministerstvu vrátit. Pokud tak neučinil, odňal stěžovatelům jejich právo na řádné projednání věci.

[44] Nejvyšší správní soud si je dále ve vztahu k napadenému usnesení městského soudu vědom, že v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 As 25/2008 - 81, vyslovil tento právní názor: „*Jestliže přezkumné řízení vedené správním orgánem dle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, skončilo jeho zastavením a rozhodnutím odvolacího orgánu o zrušení předchozího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, tedy „odstraněním“ úkonů provedených v rámci přezkumného řízení, pak je jeho výsledek vzhledem k právním a povinnostem účastníků řízení neutrální a rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno (§ 65 s. ř. s. a contrario). Pokud účastníci původního správního řízení nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, pak nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá a veškeré účinky úkonů provedených v jeho rámci, které by se jejich právní sféry případně mohly dotknout, byly eliminovány“.*

[45] Citované rozhodnutí na nyní řešenou věc však nedopadá. V právě rozhodované věci ministr nezastavil řízení z věcných důvodů, ale pouze pro uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 spr. ř. Jeho právní názor o nutnosti zastavit řízení je však vadný a zapříčinil, že se ministerstvo věci nemohlo zabývat znovu. Není jasné, zda by ministerstvo rozhodlo ve prospěch stěžovatelů či osob zúčastněných na řízení. Vrácením věci by však bylo zajištěno, že ministerstvo věc řádně projedná a následně rozhodne. Tomu však ministr nesprávným posouzením lhůty podle § 97 odst. 2 spr. ř. zamezil.

[46] Městský soud v Praze žalobu brojící proti rozhodnutí ministra odmítl. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem potud, že na zahájení přezkumného řízení není nárok. Pokud tak ale správní orgán učinil a řízení zahájil, měli stěžovatelé právo na to, aby byla věc řádně projednána. Toto právo však nelze omezit tím, že bude řízení zastaveno z procesního zcela nepřijatelného důvodu. V případě, že ministr zamezil řádnému projednání věci, musí mít účastníci

přezkumného řízení právo brojit proti nesprávnému rozhodnutí o procesní otázce žalobou u soudu. Městský soud měl v rozhodnutí napadeném kasační stížností zohlednit, že ministr zjevně postupoval nesprávným způsobem, a žalobu projednat.

[47] Nejvyšší správní soud na závěr svého rozhodnutí znovu připomíná, že v nyní rozhodované věci se jedná o zcela specifickou situaci a nelze ji zobecňovat. V tomto konkrétním případě ministerstvo z moci úřední zahájilo přezkumné řízení, věc meritorně projednalo, ministr se v rozhodnutí o rozkladu věci také věcně zabýval a shledal, že by za obvyklých okolností věc vrátil ministerstvu, ale – což je pro posouzení věci rozhodující – ze zjevně nesprávných procesních důvodů řízení zastavil. Toto pochybení ministra, které vedlo k vadnému procesnímu postupu, je zcela očividné a neumožňuje jiný výklad. Za této situace proto Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelům nelze odejmout právo na řádné projednání věci a řízení bezdůvodně – aniž by k jeho zastavení vedly zákonné či věcné důvody – zastavit. Městský soud proto neměl žalobu odmítnout, ale měl se jí věcně zabývat.

[48] Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nezákonným, proto jej zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Současně zrušil i rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 11. 10. 2010, čj. 20389/2010-31-4, kterým ministr nesprávně zastavil přezkumné řízení. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., podle něhož může sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu, pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.), tedy nebude oprávněn zastavit řízení z důvodu uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 spr. ř.

V.

[49] Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšnými byli v dané věci stěžovatelé, protože výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadli žalobou. Náklady jsou tedy tvořeny částkou 14 000 Kč za zaplacené soudní poplatky (4000 Kč za žalobu a 10 000 Kč za kasační stížnost). Ohledně nákladů zastoupení vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že v řízení o žalobě a později o kasační stížnosti byly provedeny tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, podání žaloby, podání kasační stížnosti) v celkové částce 6300 Kč, tj. 3 x 2100 Kč [podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (advokátní tarif)]. Soud dále přiznal stěžovatelům náhradu hotových výdajů, která činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon právní služby; celkem tedy 900 Kč. Protože advokát JUDr. Václav Kaska doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení o částku 1512 Kč, odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkem tak náklady řízení tvoří částka 22 712 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelům v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. listopadu 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu