



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **P. Š.**, zastoupen Mgr. Lucíí Stejskalovou, advokátkou se sídlem Brno, Heršpická 813/5, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské náměstí 6, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2016, č. j. 62 A 10/2016 – 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Příslušný stavební úřad povolil žalobci dne 24. 6. 2013 ve spojeném územním a stavebním řízení, rozhodnutím č. j. MUPO 15232/2013, jeho stavební záměr, a to vybudování nových hal a přístavby jedné haly stávající. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 7. 2013. Na základě podnětu ze dne 3. 11. 2014 vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor plánování a stavebního řádu, dne 9. 3. 2015 rozhodnutí č. j. JMK 31039/2015, kterým zahájil dle § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), přezkumné řízení ve výše zmíněné věci. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 11. 2015, č. j. MMR-24574/2015-83/1760 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl.

Žalobce proti napadenému rozhodnutí podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji odmítl usnesením ze dne 3. 2. 2016, č. j. 62 A 10/2016 – 31 (dále jen „napadené usnesení“), pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí nenaplnuje znaky „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Krajský soud s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 4 As 65/2005 – 70, uvedl, že dle ustálené judikatury je ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nutno

vykládat tak, že v režimu správního soudnictví lze přezkoumávat jen taková rozhodnutí, kterými je negativně dotčena právní sféra žalobce. Tato podmínka v nyní posuzované věci nebyla splněna, neboť k dotčení právní sféry žalobce může dojít až v momentě, kdy bude přezkumné řízení ukončeno a správní rozhodnutí, které je přezkoumáváno, bude zrušeno nebo změněno. Teprve vůči takovému rozhodnutí pak bude žalobce, při splnění zákonných podmínek, moci brojit žalobou dle § 65 s. ř. s., přičemž bude moci uplatnit i námitky nesplnění podmínek pro zahájení přezkumného řízení. Krajský soud zdůraznil, že z úřední činnosti je mu známo, že žalobce proti rozhodnutí, jímž bylo přezkumné řízení ukončeno, žalobu podal.

Krajský soud dospěl k závěru, že po formální stránce tak sice jde o rozhodnutí, nikoli však po stránce materiální, neboť žádným způsobem nezasahuje do veřejných subjektivních práv účastníků řízení. Připomenul též závěr usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 – 46, že „*žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek*“. V této souvislosti poznamenal, že v nyní posuzovaném případě však napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí I. stupně, nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se zahájením přezkumného řízení odkladný účinek spojen není a do žalobcovy právní sféry tak nebylo nijak zasaženo.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému usnesení včasnou kasační stížnost. V ní namítl, že krajský soud se měl v řízení zabývat tím, zda obecně lze po době delší než 12 měsíců věcně přezkoumávat pravomocné stavební povolení. Dále rozporoval oprávněnost zahájení přezkumného řízení s ohledem na běh lhůt a ochranu jeho dobré víry. Podotkl, že krajskému soudu lze obecně dát za pravdu, že soudy mají přezkoumávat jen taková rozhodnutí, jimiž je negativně dotčena právní sféra žalobce, a právě v tomto smyslu zdůraznil, že zahájením přezkumného řízení se ocitá v nejistotě, zda mu územní rozhodnutí a stavební povolení nebudou zrušena. Negativní dotčení jeho právní sféry v takovém případě dovozuje z rizika zmaření jeho záměru. To je nyní umocněno skutečností, že v mezidobí přijala obec Malešovice, v jejímž katastru je stavba umístěna, nový územní plán, který nedovoluje stavební záměr realizovat v jeho původní podobě.

Dotčení své právní sféry dovozuje rovněž z toho, že do nastalé situace se dostal zaviněním stavebního úřadu. Zdůraznil také, že přezkumné řízení se řídí správním řádem, a to mu zakládá řadu práv, mimo jiné i právo na odvolání proti usnesení o zahájení přezkumného řízení (které je skoro *conditio sine qua non, pokud se chce dále něčeho relevantně domáhat*). Lze tedy konstatovat, že pro zachování práv v budoucnu musí vyčerpat řádné opravné prostředky a dané usnesení napadnout odvoláním. Usnesení o zahájení přezkumného řízení mu navíc zakládá povinnosti, neboť musí být přinejmenším připraven poskytnout správnímu orgánu součinnost, na vyzvu doložit důkazní prostředky, sdělit rozhodné skutečnosti, přebírat poštu a reagovat na ni.

Ke krajským soudem odkazovanému rozsudku č. j. 9 As 183/2014 - 34 poznamenal, že jeden případ, kdy byl zdejší soud ochoten v rámci přezkumu finálního rozhodnutí přezkoumat i prvotní „*startovací*“ akt ještě neznamená, že by zákon nedovoloval i svébytné posouzení takového rozhodnutí. Naopak si dokáže představit, že by se mu nemuselo ze strany soudu dostat zastání u námitky proti zahájení přezkumného řízení vznesených až při řešení finálního rozhodnutí s tím, že je měl uplatnit v rámci předcházejícího řízení. Z důvodu právní jistoty tak musí reagovat i na tuto možnost, když tato materie zatím nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena. Poukázal, že například judikatura zdejšího soudu ohledně povahy závazných stanovisek také nebyla zprvu jednotná.

Jestliže je přezkumné řízení zahajováno z vlastní vůle správního orgánu, měl by být takový úkon, podle stěžovatele, o to víc podroben soudní kontrole. Výjimečnost tohoto institutu akcentoval i zdejší soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013 - 45. Stěžovatel rovněž namítl, že napadené usnesení krajského soudu jednoznačně nevyložilo, proč by mu měl být upřen nárok na soudní přezkum.

Stěžovatel dále uvedl, že správní orgán I. stupně ještě téhož dne, co rozhodl o zahájení přezkumného řízení, vydal též rozhodnutí o předběžném opatření č. j. JMK 31134/2015, jímž mu uložil zdržet se realizace stavby. Nastoupily tak zcela srovnatelné účinky, jako by rozhodnutí o zahájení přezkumného řízení mělo odkladný účinek. V souvislosti s tím tak došlo k významnému zásahu do jeho právní sféry. Proti rozhodnutí o uložení předběžného opatření podal odvolání, o kterém však žalovaný rozhodl až dne 5. 11. 2015, ačkoliv měl rozhodnout nejpozději do 30 dnů od obdržení spisu. Správní orgán I. stupně nakonec zrušil územní rozhodnutí a stavební povolení a žalovaný toto rozhodnutí potvrdil, čímž stěžovatel ztratil právo provádět stavbu, a zrušil rovněž rozhodnutí o předběžném opatření. Vzhledem k tomu „neměl stěžovatel jak se proti danému rozhodnutí o předběžném opatření soudně bránit, protože v době jeho platnosti ještě nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky dle správního řádu a neměl se jak na soud obrátit. V okamžiku, kdy již může, zase krajský soud tvrdí, že není k danému kompetentní.“ Tím je stěžovateli upírán přístup k soudu.

Závěrem stěžovatel vyjádřil názor, zda krajský soud neměl před odmítnutím žaloby s ohledem na § 64 s. ř. s. využít § 118 a 118a občanského soudního řádu (dále „o. s. ř.“), a vyzvat jej k případnému dalšímu doplnění žaloby, a zda tak neporušil procesní práva stěžovatele.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný vyslovil přesvědčení, že zahájením správního řízení nejenže nedochází k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv či povinností, ale ani k dotčení právní sféry stěžovatele ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, či ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86. Žalovaný zdůraznil, že zahájení přezkumného řízení je úkonem správního orgánu, jímž se upravuje řízení před správním orgánem, a vztahuje se tak na něj vedle § 70 písm. a) s. ř. s. též výluka dle písm. c) citovaného ustanovení. Dále se žalovaný vyjádřil k otázce subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, resp. k okamžiku počátku jejich běhu, a v té souvislosti zdůvodnil, proč konec lhůty pro zahájení nezakumného řízení připadá až na 11. 7. 2015. Závěrem pak vyjádřil přesvědčení, že vzhledem ke zjevné účelovosti kasační stížnosti mu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení ve výši paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarifů), za každý úkon učiněný žalovaným v tomto řízení. Odkázal přitom na náleží Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, bod 45.

Ve spojitosti s uplatněným kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. zdejší soud připomíná svou judikaturu, v souladu s níž platí, že *odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže* (viz rozsudek ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65). Proto se Nejvyšší správní soud zaměřil především na posouzení právních úvah krajského soudu směřujících k odmítnutí stěžovatelovy žaloby.

Krajský soud v napadeném usnesení jistě správně odkázal na ustálenou judikaturu zdejšího soudu k otázce pojmu „*rozhodnutí*“ jak jej má na mysli § 65 odst. 1 s. ř. s. V souladu s rozsudky ze dne 14. 6. 2006, č. j. 4 As 65/2005 – 70, respektive ze dne 16. 6. 2011,

č. j. 2 As 38/2011–70 platí, že v každém případě se musí jednat o úkon, zasahující do právní sféry žalobce. Rozhodnutí je tedy v uvedeném smyslu vždy vymezeno materiálními znaky, formálními znaky pak v případech, kdy tak stanoví zákon.

Klíčovou otázkou kasační stížnosti představuje přípustnost žaloby dle § 65 s. ř. s. proti usnesení o zahájení přezkumného řízení. Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že možnost uplatnit argumentaci také proti usnesení o zahájení přezkumného řízení až rámci žaloby, respektive také v kasační stížnosti, brojící proti závěrečnému rozhodnutí přezkumného řízení, potvrdil také v rozsudku ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 As 89/2015 – 51, tedy nikoli jen v jediném případě rozsudku č. j. 9 As 183/2014 - 34, jak tvrdí stěžovatel. Je tedy namístě závěr, že uvedený postup představuje bezpochyby zákonnou a legitimní cestu, kterou se mohl stěžovatel domáhat ochrany svých práv.

Stěžovateli lze však dát za pravdu v tom, že možnost postupovat způsobem výše uvedeným nemusí sama o sobě vylučovat možnost žaloby již proti usnesení o zahájení přezkumného řízení. To připustil zdejší soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 As 6/2010 - 43, ve kterém posuzoval právě povahu usnesení o zahájení přezkumného řízení ve vztahu k požadavkům na „rozhodnutí“ podle § 65 s. ř. s. Tak jako krajský soud v nyní napadeném usnesení, odkázal tehdy i zdejší soud na usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 13/2006 - 46, a v něm provedený rozbor povahy rozhodnutí o povolení obnovy řízení. K této problematice poznamenal, že „[o]bdobný závěr platí i ve vztahu k přezkumnému řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Usnesení, jímž bylo z moci úřední zahájeno přezkumné řízení, je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., tj. rozhodnutím, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti, pokud příslušný správní orgán zároveň rozhodl usnesením podle § 95 odst. 5 správního řádu o pozastavení vykonatelnosti nebo jiných právních účinků přezkoumávaného rozhodnutí. To ovšem platí pouze za předpokladu, že pozastavení vykonatelnosti či jiných právních účinků přezkoumávaného rozhodnutí je v době vydání usnesení možné, tedy pokud jsou vykonatelnost či jiné právní účinky s přezkoumávaným rozhodnutím spojeny a nedošlo dosud k jejich vyčerpání.“

V nyní projednávané věci se přezkumné řízení týkalo rozhodnutí, kterým byl stěžovateli povolen jeho stavební záměr, tedy na základě kterého stěžovatel zahájil stavební práce, v nichž pokračoval až do dne 9. 3. 2015. V tento den vydal správní orgán I. stupně nejen usnesení o zahájení přezkumného řízení, ale v návaznosti též předběžné opatření č. j. JMK 31134/2015, kterým stěžovateli uložil zdržet se stavby. V kontextu výše citované judikatury z toho vyplývá, že usnesení o zahájení přezkumného řízení, ve spojení s rozhodnutím o předběžném opatření, zasáhlo do právní sféry stěžovatele, *in concreto* do jeho práva realizovat stavbu na základě stavebního povolení, tedy naplnilo požadavky ustanovení § 65 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud však zároveň nemůže přehlédnout, že v nyní projednávané věci bylo před podáním žaloby (7. 1. 2016) již přezkumné řízení ukončeno, a to rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 11. 5. 2015, č. j. JMK 57454/2015, které bylo následně potvrzeno žalovaným dne 3. 11. 2015, rozhodnutím č. j. MMR-233448/2015-83/1692. Tímto postupem tak došlo ke konzumaci usnesení o zahájení přezkumného řízení a s ním spojeného rozhodnutí o předběžném opatření. Stěžovatel se za této situace mohl bránit žalobou ve smyslu shora uvedené judikatury, včetně uplatnění argumentů proti usnesení o zahájení přezkumného řízení. Krajský soud přitom v napadeném usnesení připomněl, že stěžovatel tak také učinil a řízení je u daného soudu vedeno pod sp. zn. 62 A 9/2016. Stěžovateli proto nelze dát za pravdu, že by mu „stát odpíral možnost se bránit proti razantnímu zásahu do jeho právní sféry“. Možnost obrany měl totiž stěžovatel plně ve své dispozici jak v době od zahájení přezkumného řízení do dne vydání konečného rozhodnutí, tak rovněž po tomto dni

(vůči konečnému rozhodnutí v přezkumném řízení). Nárok na soudní přezkum mu upřen nebyl a také ho přiměřeným způsobem využil.

K námitkám stěžovatele směřujícím k tvrzení, že zahájení přezkumného řízení představuje zásah do jeho právní sféry již proto, že v něm vyvolává nejistotu, zda přezkoumávané rozhodnutí může být případně zrušeno, respektive, že musí tomuto řízení věnovat pozornost, poskytovat součinnost správnímu orgánu atd., zdejší soud podotýká, že jde o přirozené „*přirodní jevy*“ přezkumného řízení, respektive správního řízení obecně, které samotné bez dalšího nejsou schopny vyvolat zásah do právní sféry adresáta usnesení, tedy naplnění znaků „*rozhodnutí*“ ve smyslu § 65 s. ř. s. S argumentací stěžovatele v tomto směru se tak nelze ztotožnit.

Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že „*mimořádnost*“ institutu přezkumného opatření, jakožto dozorčího prostředku, zahajovaného výhradně *ex officio*, reflektuje sama právní úprava, když konkrétně ustanovení § 94 odst. 4 a 5 explicitně ochranu práv nabytých v dobré víře zmiňuje. Rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu, z nějž stěžovatel cituje v kasační stížnosti (č. j. 2 As 74/2013 - 45), uvedený princip respektuje, když zdůrazňuje „*striktní podmínky*“, které zákonodárce s předmětným institutem spojil. Mezi ty spadá právě mimo jiné požadavek ochrany práv nabytých v dobré víře.

Ve vztahu k další námitce stěžovatele (že odvolání se proti usnesení o zahájení přezkumného řízení představuje „*skoro conditio sine qua non, pokud se chce stěžovatel něčeho dalšího relevantně domáhat – tedy lze konstatovat, že pro zachování práv v budoucnu stěžovatel musí vyčerpat řádné opravné prostředky a dané usnesení napadnou odvoláním*“) bude ve smyslu výše řečeného záležet, vůči jakému „*rozhodnutí*“ bude žalobce svou žalobou brojít. Pokud půjde o usnesení o zahájení přezkumného řízení, které bude mít parametry rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., pak vyčerpání řádných opravných prostředků bude jistě podmínkou přípustnosti žaloby ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Jestliže však žalobce bude napadat až konečné rozhodnutí přezkumného řízení, pak rozhodné bude řádné uplatnění opravných prostředku toliko proti tomuto konečnému rozhodnutí, nikoli proti usnesení o zahájení přezkumného řízení.

Stěžovatel dále namítá, že mu byl fakticky upírán přístup k soudu ve vztahu k rozhodnutí, jímž bylo uloženo předběžné opatření. Zde je třeba nejprve připomenout, že podle § 68 písm. e) s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. b) s. ř. s., je žaloba směřující proti rozhodnutí předběžné povahy nepřípustná. „*Přímé napadení*“ rozhodnutí o předběžném opatření před správními soudy proto není zásadně možné. Stěžoval však i v tomto případě může námitky proti předběžnému opatření uplatnit v rámci žaloby, která bude směřovat proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., s nímž se předběžné opatření pojí. Při naplnění předpokladů pro podání příslušné žaloby tak stěžovatel mohl začlenit argumenty proti předběžnému opatření buď do žaloby proti usnesení o zahájení přezkumného řízení, respektive v podmínkách nynějšího případu do žaloby proti konečnému rozhodnutí přezkumného řízení.

Poslední námitkou stěžovatel vznesl otázku, zda krajský soud neměl před odmítnutím žaloby s ohledem na § 64 s. ř. s. využít § 118 a 118a o. s. ř. Nejvyšší správní soud se touto otázkou již ve své judikatuře zabýval, a to v rozsudku ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012 - 102. Zdůraznil, že v případě přezkumu správních rozhodnutí správními soudy se jedná o samostatný typ řízení, oddělený od systému civilního soudnictví. Přiměřené použití občanského soudního řádu na základě § 64 s. ř. s. je pak třeba považovat za výjimečné a uplatňující se pouze v případech, na které ustanovení soudního řádu správního vůbec nepamatují (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 11. 2006, č. j. 8 As 33/2005 – 52). Nejvyšší správní soud dále poukázal na to, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno zásadou dispozicní a zásadou koncentrace řízení. Současně platí, že zákonným

předpokladem pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je také to, že žalobce napadá až rozhodnutí odvolacího správního orgánu, a tedy již zpravidla „prošel“ dvojinstančním správním řízením. Uvedené aspekty správního soudnictví tak ústí v situaci, kdy „po podání žaloby jsou správnímu soudu před projednáním žaloby k dispozici závěry správních orgánů I. a II. stupně podložené správním spisem, názory účastníků správního řízení a názor žalobce. Z podaných opravných prostředků jsou navíc zpravidla dopředu známy sporné body. Vzhledem k výše uvedené rozdílné výchozí pozici při jednání, dispoziční zásadě a zásadě koncentrace řízení, již tedy není nutné jednání před správními soudy formalisticky procesně svazovat tak, jak činí § 118a o. s. ř.“ Nejvyšší správní soud se proto v nyní posuzované věci s uvedenou námitkou stěžovatele neztotožňuje.

Jakkoliv byl tedy zdejší soud v určitých směrech nucen korigovat názory krajského soudu, je zároveň zřejmé, že napadené usnesení je přezkoumatelné, řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného usnesení, a výrok usnesení krajského soudu je věcně správný. Zdejší soud tedy dospěl k závěru, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl v posuzované věci dán a kasační stížnost proto jako nedůvodnou v souladu s § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Tvrzení žalovaného, že podaná kasační stížnost je zjevně účelová, přitom zdejší soud nemohl přisvědčit, když dospěl k závěru, že stěžovatel byl ve svém procesním postupu zjevně veden procesní opatrností. Ta sice přípustnost kasační stížnosti nezakládá, avšak dle zdejšího soudu svědčí proti tvrzení o její „zjevné účelovosti“.

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

V Brně dne 23. listopadu 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu