



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 932/6, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 12. 2019, č. j. 25 A 82/2019 - 35,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2019, č. j. MMR-812/2019-83/105; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 11. 2018, č. j. MSK 47574/2018, kterým bylo podle § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno přezkumné řízení.

[2] Dne 22. 3. 2017 vydal Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí k žádosti Ing. Š. J. rozhodnutí, č. j. MUFO 9758/2017, o umístění stavby – vodovodní přípojky a vnitřního vodovodu na pozemcích parc. č. X, X, st. X, X a X, pro stavbu určenou pro rodinnou rekreaci na pozemku parc. č. X v katastrální území N.V. u F. n. O., obec Frýdlant nad Ostravicí, okres Frýdek-Místek, která je ve vlastnictví paní J. Dne 31. 5. 2017 nahlížela stěžovatelka do spisu týkajícího se uvedeného územního rozhodnutí; do protokolu o nahlížení uvedla, že se cítí být dotčenou osobou, neboť je vlastníkem sousedního pozemku parc. č. X v témže katastrálním území (pozemek určený k plnění funkcí lesa). Při nahlížení do spisu byla stěžovatelce poskytnuta kopie územního rozhodnutí.

[3] V podání ze dne 17. 7. 2017 (doručeném správnímu orgánu I. stupně dne 19. 7. 2017) žádala stěžovatelka o provedení přezkumného řízení, neboť v územním řízení, jehož výsledkem bylo vydání územního rozhodnutí o umístění stavby vodovodní přípojky a vnitřního vodovodu, s ní správní orgán nejednal jako s účastnicí řízení, ačkoli je vlastníkem sousedního pozemku, který může být umístěním stavby dotčen. Toto podání posoudil správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 31. 1. 2018, č. j. MSK 164456/2017, jako odvolání, které však bylo podáno opožděně, neboť stěžovatelka se o vydání územního rozhodnutí dozvěděla dne 31. 5. 2017 při nahlížení do spisu, lhůta k podání odvolání tak uplynula s ohledem na § 84 odst. 1 správního řádu dne 30. 6. 2017. Toto rozhodnutí napadla stěžovatelka žalobou, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 16. 1. 2019, č. j. 25 A 22/2018 - 35, zamítl; kasační stížnost v této věci byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019 - 22, zamítnuta.

[4] Jelikož však správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že lze mít důvodně za to, že sporné územní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí nezahrnul stěžovatelku mezi účastníky řízení), zahájil usnesením ze dne 21. 3. 2018, č. j. MSK 47574/2018, přezkumné řízení. Také proti usnesení o zahájení přezkumného řízení podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 7. 2018, č. j. MMR-23552/2018-83/1347, zamítl.

[5] Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 6. 11. 2018, č. j. MSK 47574/2018, přezkumné řízení zastavil, neboť shledal, že jsou naplněny podmínky uvedené v § 94 odst. 4 správního řádu. I když Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí stěžovatelku mezi účastníky územního řízení nezahrnul, újma, která by vznikla Ing. Š. J. (žadatelce o vydání územního rozhodnutí) v důsledku zrušení územního rozhodnutí, by byla ve zjevném nepoměru k újmě stěžovatelky. Ing. J. nabyla práva plynoucí z územního rozhodnutí v dobré víře a ochranu lesa hájil v územním řízení orgán státní správy lesů, který vydal souhlasné závazné stanovisko (stěžovatelčin pozemek je určen k plnění funkcí lesa). Předmětná stavba (vodovodní přípojka) je ve své podstatě trubka v hloubce 1,25 – 1,35 m, uložená v pásmu širokém 40 cm, která bude zasypána a terén bude upraven; takovou stavbou není stěžovatelka nijak omezena. Paní J. by naopak v důsledku zrušení územního rozhodnutí přišla o právo napojení na veřejný vodovod, tj. o zdroj pitné vody.

[6] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil (viz výše).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[7] Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou, ve které namítala, že její podání ze dne 17. 7. 2017 bylo včasné odvolání, neboť lhůta k jeho podání činila 90 (nikoli 30) dnů, jak stanovuje § 83 odst. 2 správního řádu. Přezkumné řízení bylo zahájeno, ačkoli stěžovatelka žádala o prominutí zmeškání úkonu. Měla být přitom tzv. hlavním účastníkem územního řízení, neboť nejenže je vlastníkem sousedního pozemku, ale je také oprávněna z věcného břemene cesty, které zatěžuje pozemek žadatelky o vydání územního rozhodnutí – paní J. To paní J. věděla, nemohla tak práva z územního rozhodnutí nabýt v dobré víře. Současně namítla, že přezkumné řízení nemělo být zastaveno podle § 94 odst. 4 správního řádu, ale podle § 66 odst. 2 téhož zákona, tj. mělo být zastaveno usnesením, které se pouze poznamenává do spisu. Proti tomuto rozhodnutí však není přípustné odvolání, rozhodnutí žalovaného je proto nicotné. V petitu žaloby stěžovatelka navrhla, aby krajský soud „*vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného č. j. MMR-812/2019-83/105 ze dne 8. 3. 2019, eventuálně zrušil rozhodnutí žalovaného č. j. MMR-812/2019-83/105 ze dne 8. 3. 2019.*“

[8] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že rozhodnutí o zamítnutí opožděného odvolání (č. j. MSK 164456/2017) nebylo předmětem řízení, v jehož závěru bylo vydáno žalobou

pokračování

napadené rozhodnutí. Toto rozhodnutí napadla stěžovatelka samostatnou žalobou, kterou však krajský soud zamítl. Rozsudek krajského soudu v této věci poté potvrdil Nejvyšší správní soud (viz rozsudek č. j. 6 As 24/2019 - 22, č. 3928/2019 Sb. NSS). Námitku týkající se odvolací lhůty proto považoval krajský soud za zcela nedůvodnou. Ve vztahu k žádosti o prominutí zmeškání úkonu krajský soud uvedl, že tuto žádost správní orgán I. stupně usnesením ze dne 25. 6. 2018, č. j. MSK 78529/2018, posoudil tak, že zmeškání úkonu (podání odvolání) nepromíjí. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 9. 2018, č. j. MMR-35531/2018-83/2272, zamítl. Není proto pravdou, že by přezkumné řízení bylo zahájeno bez ohledu na to, že stěžovatelka podala tuto žádost. Posouzení žádosti o prominutí úkonu pak nemá samo o sobě na zahájení přezkumného řízení vliv. Pokud jde o dobrou víru paní J., v době podání žádosti o vydání územního rozhodnutí, ani v době jeho vydání nebylo (a dosud není) věcné břemeno cesty v katastru nemovitostí evidováno. V minulosti sice evidováno bylo, územní rozhodnutí o umístění stavby však musí vycházet z aktuálního stavu. Dříve evidované věcné břemeno proto nemohlo být zohledněno. Pokud jde o poslední námitku, krajský soud uvedl, že § 66 odst. 2 správního řádu obsahuje obecnou úpravu zastavení řízení vedeného z moci úřední. Jsou-li splněny předpoklady uvedené v § 94 odst. 4 téhož zákona, je nutné postupovat podle tohoto ustanovení, neboť má aplikační přednost. Nadto přisvědčil žalovanému, že podmínky pro zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu byly splněny – paní J. by v důsledku zrušení napadeného rozhodnutí vznikla nepoměrně větší újma než stěžovatelce. Žalobu stěžovatelky proto s odkazem na § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[9] Rozhodnutí krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně namítla, že krajský soud založil své rozhodnutí na nesprávném právním posouzení, neboť *„vůbec neposoudil otázku, zda rozhodnutí žalovaného je či není rozhodnutím o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat, když zákon stanoví, že přezkumné řízení se zastavuje usnesením poznamenaným do spisu, proti němuž se nelze odvolat.“* Primárně se totiž podanou žalobou domáhala vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, jak vyplývá z jejího petitu. Rozsudek krajského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval průběh předcházejícího řízení a uvedl, že žadatelka o vydání územního rozhodnutí – paní J. nabyла práva z územního rozhodnutí v dobré víře. Odkázal přitom na nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, č. 147/90 SbNU 411, ve kterém se zabýval ochranou práv stavebníka nabytých z rozhodnutí správního orgánu v dobré víře. V územním řízení došlo k pochybení správního orgánu, který vymezil okruh účastníků vadně. V takovém případě je však dobrá víra jednotlivce ve správnost a zákonnost územního rozhodnutí dána; ke zrušení územního rozhodnutí lze proto přistoupit jen ve výjimečných případech. Újma paní J. by byla v nepoměru k újmě na straně stěžovatelky, žalovaný proto postupoval v souladu se zákonem. Zastavit přezkumné řízení usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, žalovaný nemohl, neboť nenastala situace předvídaná v § 66 odst. 2 správního řádu. Pakliže by zastavil řízení dle § 66 odst. 2 tohoto zákona, nemohla by se proti němu stěžovatelka odvolat, a byla by tak zkrácena na svých právech.

[11] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou. Podle názoru stěžovatelky se odůvodnění krajského soudu nevztahuje k předmětu řízení vymezenému v žalobě, kterým bylo primárně vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí není nikdo povinen respektovat, ani není povinen se jím řídit. Stěžovatelka má za to, že o nicotnosti rozhodnutí by se měli dozvědět všichni účastníci řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelka v podané kasační stížnosti namítala, že krajský soud neposoudil, zda je napadené rozhodnutí žalovaného nicotné. Uváděla totiž, že přezkumné řízení nemělo být zastaveno podle § 94 odst. 4 správního řádu, ale usnesením dle § 66 odst. 2 téhož zákona, proti kterému se však nelze odvolat, neboť se pouze poznamenává do spisu.

[15] Nicotnost (někdy také *nulita, non negotium, paakeť*) představuje nejzávažnější vadu správního rozhodnutí. Jedná se o vadu vzhledem ke své povaze nejtěžší a nezhojitelnou. Rozhodnutí, které touto vadou trpí, je rozhodnutím nicotným. Nejedná se o rozhodnutí nezákonné, nýbrž „rozhodnutí“, které pro své vady vůbec nelze za rozhodnutí považovat, a není proto schopné vyvolat veřejnoprávní účinky. Neuplatní se proto zásada presumpce platnosti a správnosti, jako v případě nezákonných rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí není nikdo povinen respektovat a řídit se jím; hledí se na něj, jako by neexistovalo; srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS.

[16] Vady, které nicotnost rozhodnutí způsobují, uvádí příkladmo § 77 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, které je vnitřně rozporné nebo právně či fakticky neuskutečnitelné. Judikatura správních soudů pak dovodila, že vadami způsobujícími nicotnost rozhodnutí je také absolutní nedostatek pravomoci, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek trestného plnění nebo nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu); v podrobnostech výše uvedený rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 78/2006 - 74.

[17] Zjistí-li soud ve správním soudnictví, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Jelikož je nicotnost vadou nejtěžší a nezhojitelnou, postupuje soud při jejím vyslovení *ex officio*, z úřední povinnosti. Pakliže však nicotnost nezjistí, není jeho povinností vždy uvádět, že v případě napadeného rozhodnutí nicotnost nezjistil, nýbrž přistoupí k věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí, není-li toto rozhodnutí nepřezkoumatelným. Z povahy věci lze totiž přezkoumávat pouze rozhodnutí, která jsou přezkumu schopna (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91).

[18] Krajský soud v řízení předcházejícím nynějšímu řízení o kasační stížnosti nicotnost (ani nepřezkoumatelnost) napadeného rozhodnutí neshledal. To vyplývá nejen z jeho faktického postupu, když přistoupil k samotnému přezkumu tohoto rozhodnutí, ale také z jeho argumentace uvedené v bodě 22 napadeného rozsudku. Výslovně totiž uvedl, že § 94 odst. 4 je vůči § 66 odst. 2 správního řádu ve vztahu speciality, a proto podle § 66 odst. 2 správní orgán I. stupně postupovat nemohl. Tímto zcela jednoznačně vyvrátil názor stěžovatelky, že přezkumné řízení mělo být zastaveno podle jiného ustanovení, v důsledku čehož mělo být také vyloučeno odvolání. Svůj právní názor vyjádřil naprosto jasně a přezkoumatelně.

pokračování

[19] S těmito závěry krajského soudu Nejvyšší správní soud plně souhlasí. Ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu obsahuje obecnou právní úpravu zastavení řízení vedeného z moci úřední, a to tehdy, jestliže správní orgán, který toto řízení vede, zjistí, „že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jebož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisů“. Situace předvídaná hypotézou § 66 odst. 2 však v případě stěžovatelky nenastala. Postup podle § 66 odst. 2 správního řádu byl proto vyloučen. Správní orgán I. stupně naopak shledal, že jsou naplněny podmínky § 94 odst. 4 správního řádu, tj. dospěl k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem (stěžovatelka nebyla účastníkem územního řízení, přestože jím být měla), byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře (paní J.), ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi (stěžovatelce) nebo veřejnému zájmu. V takovém případě § 94 odst. 4 správního řádu ukládá správnímu orgánu přezkumné řízení usnesením zastavit. Nestanovuje však, že toto usnesení se pouze poznamená do spisu, u kterého je s ohledem na § 76 odst. 5 správního řádu vyloučeno odvolání, jako v případě výše citovaného § 66 odst. 2 správního řádu. Správní orgán má proto s ohledem na § 76 odst. 3 správního řádu povinnost oznámit usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu doručením stejnopisu jeho písemného vyhotovení (srov. § 72 odst. 1 správního řádu). Na tomto závěru nemění nic ani § 97 odst. 1 správního řádu, neboť podle tohoto ustanovení se zastavuje přezkumné řízení usnesením poznamenaným do spisu v případě, kdy po zahájení přezkumného řízení správní orgán zjistí, že právní předpis porušen nebyl, což však není případ stěžovatelky, která měla být účastníkem původního územního řízení.

[20] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentaci stěžovatelky shledal poněkud absurdní. Stěžovatelka totiž v kasační stížnosti rozporovala závěr správních orgánů o zastavení přezkumného řízení, přičemž stejného výsledku se domáhala s odkazem na § 66 odst. 2 správního řádu, aniž by však napadala věcné důvody pro zastavení přezkumného řízení, tj. existenci újmy na straně paní J. ve vztahu ke své vlastní újmě. Za této situace nemohla být s kasační stížností úspěšná.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[22] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud mu proto jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. ledna 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu