



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek - Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 6. 2020, č. j. 25 A 141/2019 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný přípisem nazvaným „*Opatření proti nečinnosti - sdělení*“ ze dne 23. 5. 2019, č. j. MSK 78161/2019 (dále též „sdělení“), vyřídil podnět žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí (dále též „vodoprávní úřad“), ve kterém žalobkyně uvedla, že doposud neobdržela „*žádné rozhodnutí vodoprávního úřadu*“ ve věci její žádosti o obnovu řízení ve věci povolení stavby vodovodního řádu na pozemku par. č. X v k. ú. N. (ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí ze dne 7. 10. 2011, č. j. MUFO 17033/2011). Žalovaný ve sdělení uvedl, že žalobkyně žádost o obnovu řízení zdůvodnila tím, že měla být zahrnuta mezi účastníky řízení o povolení stavby. K tomu žalovaný uvedl, že postup vodoprávního úřadu, který žalobkyni nezahrnul mezi účastníky řízení, byl v souladu s právními předpisy, neboť v katastru nemovitostí nebyl uveden záznam svědčící o možném dotčení práv žalobkyně. Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně podala předmětnou žádost o obnovu řízení po uplynutí zákonné lhůty. Uzavřel proto, že: „*Vzhledem ke skutečnosti, že účastníkem předmětného řízení o povolení stavby vodoprávního řádu na pozemku par. č. X v k. ú. N. jste nebyla, a ani Vaše žádost o obnovu předmětného řízení, která byla brána jako podnět pro zahájení řízení o obnově z moci úřední, nebyla doručena správnímu orgánu v zákonem stanovené lhůtě, není možné se obnovy*

řízení domábat. Vodoprávní úřad však nepostupoval v souladu se zákonem, když Vás o této skutečnosti neuvědomil. Krajský úřad v tomto případě k učinění opatření proti nečinnosti vodoprávního úřadu nepřistoupil, a to zejména s ohledem na zásadu procesní ekonomie danou § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť ani jím učiněné opatření proti nečinnosti by nevedlo k jinému výsledku, a uvedené pochybení vodoprávního úřadu zhojil tímto přípisem.“

II.

[2] Žalobkyně se proti sdělení žalovaného bránila u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) zásahovou žalobou. V žalobě uvedla, že žalovaný svým sdělením fakticky nezákonně ukončil nečinnost vodoprávního úřadu. Žalobkyně navrhla, aby krajský soud „určil, že ukončení nečinnosti Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí, odboru životního prostředí, ve věci žádosti žalobkyně ze dne 22. 12. 2016 o obnovu předmětného řízení přípisem žalovaného č. j. MSK 78161/2019, sp. zn. ŽPZ/12746/2019/Kle, ze dne 23. 5. 2019 je nezákonným zásahem do práv žalobkyně.“

III.

[3] Krajský soud žalobu nejprve usnesením ze dne 20. 8. 2019, č. j. 25 A 141/2019 - 10, odmítl, neboť byl názoru, že nejsou splněny podmínky řízení o zásahové žalobě.

[4] Toto usnesení bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 320/2019 - 26 (dále též „rozsudek sp. zn. 7 As 320/2019“), a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení měl krajský soud v souladu s judikaturou zdejšího soudu posoudit, zda je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s. Pokud by krajský soud shledal, že uvedené předpoklady nejsou splněny (přičemž neshledá ani jinou skutečnost, pro kterou nelze žalobu meritorně projednat), žalobu měl věcně projednat. Při věcném přezkumu na podkladě žalobních námitek měl přitom krajský soud posoudit, zda jsou splněny všechny podmínky, za kterých lze zásahové žalobě vyhovět (zejména měl posoudit, zda lze sdělení žalovaného považovat za zákonné, případně zda jím byla stěžovatelka zkrácena na svých právech), přičemž měl zohlednit i obsah správního spisu (ze kterého mj. plyne, že vodoprávní úřad dopisem ze dne 2. 4. 2019 oznámil stěžovatelce zahájení řízení o obnově řízení a dne 16. 8. 2019 rozhodl o zamítnutí žádosti stěžovatelky o obnovu řízení).

[5] Krajský soud po vrácení věci k dalšímu řízení vydal nyní přezkoumávaný rozsudek (identifikovaný ve výroku tohoto rozhodnutí), kterým žalobu žalobkyně zamítl. Úvodem rozsudku uvedl, že při přezkoumání věci vycházel ze skutkového stavu ke dni svého rozhodování (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Dále pak sdělil, že žalobkyni napadený úkon žalovaného (sdělení), ve kterém žalobkyně spatřuje nezákonný zásah, může být dle judikatury Nejvyššího správního soudu zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s. Při věcném vypořádání žaloby pak krajský soud akcentoval, že sdělení žalovaného bylo žalobkyni zasláno v situaci, kdy vodoprávní úřad již zahájil řízení o žádosti žalobkyně o obnovu řízení, přičemž žalobkyně o této skutečnosti prokazatelně věděla. Sdělení žalovaného se tedy jeví do jisté míry jako odporující skutečnosti, že vodoprávní úřad řízení zahájil, nicméně tato skutečnost je z hlediska žalobních tvrzení irelevantní. Pokud tedy žalovaný sdělil žalobkyni, že napravuje nečinnost vodoprávního úřadu, lze tento jeho postup považovat za nadbytečný, neboť byl učiněn v době, kdy se u vodoprávního úřadu nemohlo jednat o nečinnost. Krajský soud proto uzavřel, že nemohlo dojít k zásahu do práv žalobkyně, neboť sdělení bylo nadbytečným úkonem učiněným v době, kdy řízení o žádosti žalobkyně o obnovu řízení bylo zahájeno a probíhalo. Krajský soud proto žalobu zamítl.

pokračování

IV.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Nesouhlasila s tím, že krajský soud její žalobu přezkoumal podle skutkového stavu ke dni svého rozhodování. Stěžovatelka tvrdila, že její zásahová žaloba se týkala určení nezákonnosti napadeného úkonu. Krajský soud proto měl vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Vzhledem k tomu, že skutkový stav ke dni zásahu a skutkový stav ke dni rozhodování krajského soudu nejsou totožné, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný a nesprávný. Ke dni zásahu totiž nebylo o žádosti stěžovatelky o obnovu řízení meritorně rozhodnuto. Meritorní rozhodnutí bylo vydáno až dne 16. 8. 2019. Stěžovatelka tak byla i názoru, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 7 As 320/2019, dle kterého měl krajský soud zohlednit obsah správního spisu, ze kterého mj. plyne, že vodoprávní úřad dopisem ze dne 2. 4. 2019 oznámil stěžovatelce zahájení řízení o obnově řízení a dne 16. 8. 2019 rozhodl o zamítnutí žádosti stěžovatelky o obnovu řízení. Dle stěžovatelky nemůže proto obstát názor krajského soudu (vyjádřený v bodě 11 jeho rozsudku), že nemohlo dojít k zásahu do jejích práv v situaci, kdy sdělení žalovaného bylo z hlediska žalobních tvrzení nadbytečné, neboť řízení o žádosti stěžovatelky o obnovu řízení bylo zahájeno a probíhalo. Krajský soud dle stěžovatelky v konečném důsledku neposoudil zákonnost sdělení. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a aby věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul dosavadní průběh řízení a uvedl, že rozsudek krajského soudu je zákonný a věcně správný. To stejné platí i pro sdělení žalovaného. Žalovaný proto v plném rozsahu odkázal na rozsudek krajského soudu a navrhl, aby byla kasační stížnost stěžovatelky zamítnuta.

VI.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost, vážil Nejvyšší správní soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[11] Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky. Toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. To stejné platí i pro námitky, ke kterým se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Jak přitom vyplývá z kasační stížnosti, stěžovatelka namítá mj., že krajský soud se neřídil závazným právním názorem vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku zdejšího soudu (tj. v rozsudku sp. zn. 7 As 320/2019). Kasační soud proto přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti.

[12] Nejvyšší správní soud dále předesílá, že podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně napadený postup žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, či ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99).

[13] Z uvedeného plyne, že kasační soud se mohl zabývat pouze námitkami uplatněnými stěžovatelkou v kasační stížnosti. Postup žalovaného ani rozhodnutí krajského soudu nemohl v zásadě přezkoumávat nad rámec kasačních námitek, neboť to mu dle výše odkazované judikatury nepřísluší.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdila, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor zdejšího soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 7 As 320/2019, postupoval nepřezkoumatelně, nesprávně a nezákonně, pokud postup žalovaného přezkoumal ke stavu ke dni svého rozhodování, a nikoliv ke stavu, který tu byl ke dni zásahu. Tyto stavy se přitom liší, neboť ke dni zásahu nebylo o žádosti stěžovatelky o obnovu řízení meritorně rozhodnuto.

[15] Podle § 87 odst. 1 s. ř. s.: *Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.*

[16] Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 9 As 13/2016 - 34, či ze dne 15. 12. 2017, č. j. 8 As 117/2016 - 40, platí, že „[v] případě žalob, v nichž se účastník domáhá toliko vydání určovacího výroku, jak plyne z citovaného § 87 odst. 1 s. ř. s., je tedy soud povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.“ V rozsudku soudu ze dne 13. 8. 2015, č. j. 7 As 168/2015 - 29, přitom zdejší soud uvedl, že soud musí v takové situaci „posuzovat dotčení právní sféry žalobce v době, ve které mělo dle žalobních tvrzení k nezákonnému zásahu dojít“.

[17] Stěžovatelce je nutno přisvědčit zaprvé v tom, že se v petitu své zásahové žaloby skutečně výslovně domáhala určení nezákonnosti jí napadeného zásahu. Zadruhé je pak stěžovatelce nutno přisvědčit v tom, že krajský soud v rozsudku uvedl, že „vycházel ze skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí“ (viz bod 8 rozsudku). Stejně tak má stěžovatelka pravdu, tvrdí-li, že ke dni napadeného zásahu (spočívajícího ve sdělení žalovaného ze dne 23. 5. 2019) nebylo doposud meritorně rozhodnuto o předmětné žádosti stěžovatelky o obnovu řízení (k tomu došlo až později, konkrétně dne 16. 8. 2019, jak připomíná stěžovatelka).

pokračování

[18] Nelze ovšem přehlédnout, že ačkoliv krajský soud v rozsudku uvedl, že věc přezkoumal podle skutkového stavu ke dni svého rozhodování, ve skutečnosti tak fakticky neučinil. Z bodu 10 rozsudku totiž plyne, že krajský soud své rozhodnutí založil na posouzení skutkové situace ke dni napadeného zásahu (kdy již bylo zahájeno řízení o stěžovatelčině žádosti o obnovu řízení), nikoliv na posouzení situace ke dni svého rozhodování (kdy již bylo ve věci předmětné žádosti o obnovu řízení meritorně rozhodnuto). Krajský soud výslovně uvedl, že je třeba „*akcentovat, že sdělení žalovaného bylo žalobkyni zasláno v situaci, kdy již bylo vodoprávním úřadem zahájeno řízení o její žádosti o obnovu řízení ve věci sp. zn. MUFO 17033/2011 a kdy žalobkyně o této skutečnosti prokazatelně věděla, neboť ve věci doplňovala vyjádření k podkladům rozhodnutí.*“ (důraz přidán). Obdobně pak ve stěžovatelkou v kasační stížnosti odkazovaném bodě 11 rozsudku krajský soud konstatoval, že sdělení žalovaného bylo nadbytečné, neboť řízení o žádosti stěžovatelky o obnovu řízení již bylo zahájeno. Z uvedeného plyne, že krajský soud se zabýval situací ke dni napadeného zásahu, tj. situací ke dni vydání sdělení a jeho zaslání stěžovatelce, nikoliv situací ke dni svého rozhodování. Svě rozhodnutí založil na tom, že ke dni vydání a zaslání sdělení stěžovatelce již bylo zahájeno řízení o žádosti stěžovatelky o obnovu řízení (a stěžovatelka o této skutečnosti věděla), nikoliv na tom, že by již bylo v dané věci vydáno meritorní rozhodnutí o stěžovatelčině žádosti o obnovu řízení. Uvedené právní závěry krajského soudu přitom stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila, Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat jejich věcnou správností (k tomu viz výše odkazovanou judikaturu).

[19] Je tudíž nutné uzavřít, že ačkoliv krajský soud pochybil, uvedl-li v rozsudku nesprávně, že při posouzení stěžovatelčiny žaloby vycházel ze skutkového stavu ke dni svého rozhodování, jeho rozsudek není namístě zrušit. Z dalšího textu rozsudku totiž zcela jednoznačně plyne, že krajský soud ve skutečnosti vycházel v souladu s dikcí zákona ze skutkového stavu, který tu byl v době žalobou napadeného zásahu. Uvedení nesprávného východiska týkajícího se rozhodného skutkového stavu lze v této věci považovat spíše za zřejmou chybu v psaní a neúmyslnou záměnu textu. Napadený rozsudek tudíž není z tohoto důvodu nepřezkoumatelný, nezákonný či odporující právnímu názoru zdejšího soudu vyjádřenému v rozsudku sp. zn. 7 As 320/2019. Stejně tak z uvedeného důvodu nelze zpochybňovat bod 11 rozsudku krajského soudu.

[20] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že krajský soud se nezabýval zákonností sdělení žalovaného, je nutno ji odkázat na odstavec 10 napadeného rozsudku, kde krajský soud přezkoumatelným způsobem vyjádřil své úvahy týkající se sdělení žalovaného [jeho nadbytečnost a alternativně jeho soulad s § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu – uvedené právní závěry přitom stěžovatelka v kasační stížnosti nenapadla, kasační soud tyto tudíž nemohl meritorně přezkoumat].

[21] Pro úplnost a nad rámec věci je pak nutno odkázat na bod 12 napadeného rozsudku krajského soudu, ze kterého plyne, že otázka zákonnosti a správnosti postupu vodoprávního úřadu a žalovaného ve vztahu k samotnému vyřízení žádosti stěžovatelky o obnovu řízení bude předmětem soudního přezkumu ze strany krajského soudu (viz řízení vedené před krajským soudem pod sp. zn. 22 A 28/2020).

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[24] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. prosince 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu