



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobce: **Č. z. s.**, zastoupeného JUDr. Jitkou Šťastnou, advokátkou, se sídlem v Uherském Hradišti, Prostřední 128, proti žalovanému: **Městský úřad Uherské Hradiště**, stavební úřad, se sídlem v Uherském Hradišti, Masarykovo nám. 19, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 8. 2004, č. j. 30 Ca 88/2004 - 40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou dne 10. 3. 2004 se žalobce domáhal přezkoumání dvou samostatných rozhodnutí žalovaného. Krajský soud jedno z nich (č. j. SÚ/507/PŘ 219/02/Sn ze dne 31. 10. 2002) vyloučil k samostatnému řízení, takže předmětem přezkumu v řízení vedeném pod sp. zn. 30 Ca 88/2004, zůstalo pouze rozhodnutí č.j. SÚ/507/PŘ 202/02/Sn ze dne 7. 10. 2002, jímž bylo podle § 29 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“, „s. ř.“) přerušeno správní řízení o udělení výjimek z ustanovení § 17 odst. 5 a § 50 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb. o obecných požadavcích na výstavbu, o něž požádali Š. a J. M., kterých se týká související řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav a přístavby jejich rodinného domu. Současně s přerušením byli manželé M. odkázáni k obecnému soudu k podání žaloby o určení věcného břemene spočívajícího v omezení sousedního pozemku přesahem požárně nebezpečného prostoru rodinného domu

z důvodu jeho vydržení. Žalovaný uložil stavebníkům, aby důkaz o podání žaloby k soudu předložili do 15-ti dnů od doručení tohoto rozhodnutí a po tuto dobu řízení přerušil. Následně (rozhodnutím, jež bylo usnesením krajského soudu vyloučeno k samostatnému projednání) bylo rozhodnuto o přerušení řízení o povolení výjimek až do rozhodnutí soudu. S rozhodnutím o přerušení správního řízení ze dne 7. 10. 2002 žalobce (vlastník pozemku sousedícího s rodinným domem) nesouhlasil a považoval je za nezákonné z důvodů, které v žalobě podrobně popsal. Namítal, že tím, že v důsledku přerušení řízení není řešena otázka výše zmíněných výjimek, zůstává zásah stavebníků do práv žalobce neřešen a bez nápravy po několik let. Nemůže se tak v přiměřeném čase domoci zamítnutí žádosti o povolení výjimek a vydání rozhodnutí o odstranění nepovolených stavebních úprav rodinného domu sousedů. Podnět k přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení v mimoodvolacím řízení byl Krajským úřadem Zlínského kraje odložen dopisem. Žalobou žádal v zásadě o ukončení správního řízení rozhodnutím ve věci, neboť po celou dobu neřešení věci dochází k nárůstu poškození jeho vlastnických práv. V postupu žalovaného, kdy v důsledku přerušení řízení nerozhodl ve věci v zákonem stanovené lhůtě, spatřoval nesprávný úřední postup, kterým byla poškozena jeho práva a právem chráněné zájmy. Domáhal se zrušení rozhodnutí o přerušení řízení a uložení povinnosti žalovanému v započatém správním řízení pokračovat a rozhodnout ve věci.

Krajský soud v Brně v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl, rozhodl o nákladech řízení a vrácení soudního poplatku. Dospěl k názoru, že napadené rozhodnutí je podle § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) vyloučeno ze soudního přezkumu, stejně jako tomu bylo za předchozí právní úpravy (do 31. 12. 2002 § 248 odst. 2 o. s. ř.), neboť jím nedošlo k dotčení těch práv účastníka řízení, která vyvěrají z hmotného práva, ale bylo zasaženo jen do práv daných pro vlastní vedení řízení. Smyslem výluky je, aby se soud zabýval až výsledným rozhodnutím ve věci samé a případnou nesprávnost postupu při vedení řízení neboli úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, učinil předmětem přezkumu až v rámci soudního přezkoumání rozhodnutí ve věci samé. Jsou-li tyto úkony nezákonné, mohou být vytýkány jako vady řízení a pakliže mohly mít vliv na výrok rozhodnutí ve věci, jsou důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí soudem. Protože je žaloba proti úkonu správního orgánu, který je ze soudního přezkumu vyloučen, podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) namítal, že rozhodnutím o přerušení řízení došlo k přímému dotčení jeho práv vyvěrajících z hmotného vlastnického práva, neboť zdržením správního řízení v důsledku jeho přerušení došlo a dochází ke vzniku a nárůstu škod stěžovateli ve vztahu k jeho výkonu vlastnických práv na dotčených nemovitostech. Jde o finanční újmu plynoucí ze snížení částky nájemného za předmětnou část pozemku, která vlivem nedořešené nepovolené stavby v bezprostředním sousedství nemůže být stěžovatelem v plné míře využívána ke skladovacím účelům. Bezdůvodným přerušením správního řízení vedeného z moci úřední o odstranění nepovolených částí a nepovolených stavebních úprav sousední stavby (kterými bylo stěžovateli bráněno v řádném výkonu vlastnického práva na části jeho sousedních pozemků, což mu způsobilo škodu) došlo ke zbytečným průtahům v řízení a časem i nárůstu škod. V tomto smyslu bylo tedy třeba podanou žalobu dle jejího obsahu chápat i jako žalobu na ochranu proti bezdůvodné nečinnosti správního orgánu. Jelikož se předmětné rozhodnutí přímo dotýká hmotných práv stěžovatele a jde i o žalobu na ochranu proti nečinnosti, nebylo namístě aplikovat § 70 písm. c) s. ř. s. Přezkoumání až po vydání rozhodnutí ve věci samé by bylo z hlediska ochrany práv stěžovatele neúčinné, zejména proto, že by včas nebylo zamezeno vzniku škod stěžovateli. Odmítnutím žaloby by byla stěžovateli odepřena ochrana jeho hmotných práv přesto,

že se za dané situace nemůže svých práv domoci jinak. Nadto poznamenal, že přerušení nemá oporu v zákoně, neboť je zřejmé, že nejde o předběžnou otázku, na které by záviselo rozhodnutí o nepovolených stavebních úpravách souseda. Chybí souvislost mezi předmětem řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav a vlastním důvodem jeho přerušení. Stěžovatel dále namítal, že soud nesprávně posoudil obsah žaloby a odmítl ji, neboť stav, kdy správní orgán řízení ve věci samé formálně přeruší bez relevantního důvodu, čímž „legalizuje“ svou faktickou nečinnost, nemůže mít oporu v zákoně a zůstat bez možnosti nápravy. Navrhl zrušení napadeného usnesení a vrácení věci soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že nadřízený orgán neshledal nečinnost, když přezkoumal podnět stěžovatele k přezkoumání věci mimo odvolací řízení. Dále vysvětlil, proč podle jeho názoru nemají řízení o výjimce a řízení o odstranění stavebních úprav vliv na užívání sousedního (stěžovatelova) pozemku. Tvrzení stěžovatele, že jeho přičiněním je mu bráněno ve výkonu vlastnických práv, považoval za ničím nepodložené. Podotkl, že nikdy svévolně řízení neprodlužoval tím, že ho přerušil. Jelikož je vydržení občanskoprávní námitkou, nezbylo než odkázat toho, kdo ji vznesl, na soud, přičemž délku soudního řízení není schopen ovlivnit.

Stěžovatel předložil později rozsudek Krajského soudu v Brně o zamítnutí žaloby na určení, že je povinen strpět věcné břemeno spočívající v přesahu požárně nebezpečného prostoru domu manželů M. nad jeho pozemek. V dalším vyjádření (podaném dne 13. 12. 2005) zdůraznil, že soud v tomto rozsudku uvedl mimo jiné i že udělení výjimky přísluší toliko žalovanému, který však více než pět let zůstal nečinným. V přímém důsledku pak došlo k vypovězení nájemního vztahu mezi stěžovatelem a nájemcem pozemku sousedícího s domem, o jehož nepovolené stavební úpravy původně šlo. Stěžovateli tak vznikla újma z nezaplaceného nájemného v částce přes 700 000 Kč, jelikož nájem měl původně trvat až do konce roku 2015. Podotkl, že žalovaný dne 19. 8. 2005 oznámil pokračování řízení o odstranění stavby, které bylo rozhodnutím ze dne 22. 9. 2005 opět přerušeno. Poté bylo rozhodnuto o dodatečném povolení některých předmětných úprav a současně nařízeno odstranění nepovolených okenních otvorů směřujících na pozemek stěžovatele, zapříčiňujících výše zmíněné škody. Zdůraznil, že tak žalovaný měl učinit již v roce 2000, a to v zákonem stanovených lhůtách, což však neučinil. Proto tedy trval na své kasační stížnosti. Přiložil kopii výpovědi nájemní smlouvy a rozhodnutí o dodatečném povolení stavebních úprav. Podáním ze dne 17. 1. 2005 reagoval na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti ve stejném duchu jako v předchozích podáních a kladl důraz zejména na to, že dle jeho názoru je soudem řešená občanskoprávní námitka ve vztahu k předmětu probíhajícího, resp. přerušeného správního řízení irelevantní.

Žalovaný považoval za vhodné písemně se vyjádřit a učinil tak dne 20. 1. 2006. Připomněl, že celé řízení již bylo pravomocně ukončeno rozhodnutími, která v podstatě žalobci vyhověla. Není mu jasné, k jakému omezení vlastnického práva žalobce došlo, když stolařství nájemců po celou dobu řešení případu pracovalo a nikdo jeho provoz neomezoval.

Fakticky lze důvody, pro které stěžovatel napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační

stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Žaloba je nepřipustná, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno (§ 68 písm. e/ s. ř. s.).

Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími (§ 70 písm. a/ s. ř. s.) a také ty úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem (§ 70 písm. c/ s. ř. s.).

Nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný (§ 46 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Zásadní pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je osvětlit povahu rozhodnutí, jež bylo žalobou napadeno a určit, zda je možné správní žalobou žádat jeho zrušení, tedy dosáhnout tak ochrany porušených či ohrožených veřejných subjektivních práv stěžovatele.

V předmětné věci není ani tak podstatné, zda se jedná o rozhodnutí procesněprávní či hmotněprávní povahy. Ve shodě s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 15. 12. 2005 č. j. 2 Afs 86/2005 - 55) je třeba za dělicí kritérium považovat to, jak konkrétně se určité rozhodnutí projeví v právní sféře účastníka řízení, v našem případě žalobce (stěžovatele). Žalobou napadeným rozhodnutím došlo k přerušení řízení o povolení výjimky na dobu, než byla podána občanskoprávní žaloba, fakticky šlo o nejvýše 15 dní od doručení rozhodnutí o přerušení řízení účastníkům. Žalobou podle hlavy II dílu 1 soudního řádu správního se však lze domáhat zrušení pouze takového úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). O takové rozhodnutí ovšem v této věci evidentně nejde. Jeho vydáním žádné stěžovatelovo právo či povinnost nevznikly, nezměnily se, nebyly zrušeny a ani závazně deklarovány. Nelze přehlédnout, že již v době podání žaloby všechny účinky napadeného rozhodnutí (i ty procesní) dávno pominuly a bylo vydáno další rozhodnutí o přerušení řízení, jež bylo rovněž napadeno žalobou, jejíž přípustnost a event. důvodnost krajský soud řešil odděleně a později řízení pokračovalo až k meritornímu rozhodnutí. Zkrácení stěžovatele na jeho veřejných subjektivních právech rozhodnutím o přerušení správního řízení, jehož přezkoumání se domáhal, za této situace ani nemohlo nastat. Z vyložených důvodů rozhodnutí navržené k přezkumu nemůže být považováno za „rozhodnutí“ ve smyslu legislativní zkratky pro úkony správního orgánu vymezené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a vztahuje se na ně tedy kompetenční výluka v § 70 písm. a) s. ř. s. citovaném výše.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením provedeným krajským soudem a je taktéž toho mínění, že žalobou napadeným rozhodnutím nebyla zasažena hmotná práva stěžovatele. Šlo o rozhodnutí (úkon) týkající se vedení řízení (§ 70 písm. c/ s. ř. s.), zajišťující procesně účinným způsobem pozastavení projednávání předmětu správního řízení doprovázené přerušením běhu lhůt, dokud nebude podána žaloba k soudu. Cílem občanskoprávní žaloby bylo zodpovězení otázky, již žalovaný považoval pro své rozhodnutí za zásadní. Podle povahy se jednalo o procesní opatření, s vlivem na procesní práva účastníků tohoto řízení o povolení výjimky. I Ústavní soud (ve svém usnesení ze dne 1. 10. 1998 sp. zn. IV. ÚS 170/98) vyslovil, že rozhodnutí o přerušení správního řízení je procesní

povahy. I když se tímto rozhodnutím do jisté míry mění stěžovatelova procesní pozice, nejsou ještě dotčena jeho hmotněprávní oprávnění či povinnosti, natož pak práva zaručená Ústavou České republiky. K takovému zásahu může dojít až rozhodnutím ve věci samé, proti němuž je právo na soudní ochranu zaručeno, stejně jako u rozhodnutí o předběžných opatřeních.

Pochybení v procesním postupu, který zvolil žalovaný, mohou být, jak správně uvedl krajský soud, vytýkána až v rámci případné žaloby proti rozhodnutí ve věci, jako procesní vada s vlivem na zákonnost rozhodnutí. Samostatná žaloba na zrušení rozhodnutí o přerušení správního řízení je tedy s ohledem na výše citovaná ustanovení soudního řádu správního nepřípustná. Proto krajský soud postupoval správně, když ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Jelikož byla žaloba proti takovému rozhodnutí shledána nepřípustnou, tedy soudního přezkumu nezpůsobitou, nebylo ani namístě zkoumat, zda byla podána včas, tj. v zákonné dvouměsíční lhůtě od doručení rozhodnutí žalobci (§ 72 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatele, že jeho žaloba měla být podle svého obsahu krajským soudem posouzena jako žaloba na ochranu proti nečinnosti. Takovým procesním prostředkem se ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. lze domáhat ochrany žádostí, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení v přiměřené lhůtě. Stěžovatel však v roli žalobce výslovně žádal, aby soud pro nezákonnost zrušil konkrétní rozhodnutí správního orgánu, které náležitě označil. V důsledku toho pak měl žalovaný správní orgán pokračovat v započatém správním řízení a dospět až k meritornímu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud už v minulosti judikoval, že žalobou na nečinnost není možné požadovat vydání procesního rozhodnutí ani uložení povinnosti správnímu orgánu pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na něm, zda je přeruší nebo rozhodne ve věci samé (rozsudek ze dne 15. 12. 2004 č. j. 2 Ans 4/2004 - 116). Žaloba v této věci byla formulována jednoznačně, a to na zrušení správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, co bylo jejím cílem, a také tomu, že vydání žalobou napadeného rozhodnutí bylo výrazem zvoleného procesního postupu žalovaného v řízení o povolení výjimek a nikoli jeho nečinnosti, jak tvrdil žalobce, nemohl by se žalobou na ochranu proti nečinnosti uspět. Vedení správního řízení je svěřeno správnímu orgánu, ten s ohledem na situaci volí nejvhodnější procesní postup. V této věci shledal potřebným odkázat stavebníky s námitkou občanskoprávní povahy k obecnému soudu a vyčkat jejího posouzení. V tom rozhodně nelze spatřovat bezdůvodnou nečinnost.

Stěžovatel spatřoval zásah do jeho hmotných práv v tom, že mu v důsledku nedořešení sporné stavebněprávní záležitosti týkající se nemovitosti sousedící s jeho pozemkem, bylo zasahováno do vlastnického práva k pozemku tím, že je nemohl užívat v plné šíři a docházelo ke vzniku škod na ušlém zisku z nájemného. S tím však není možné souhlasit. Za prvé nelze pominout, že v přezkoumávaném případě šlo o přerušení řízení o povolení výjimky nikoli o odstranění nepovolených stavebních úprav, které jsou podle stěžovatele překážkou nerušeného užívání jeho majetku. Samotné rozhodnutí o přerušení řízení bylo zcela bez vlivu na vlastnické právo stěžovatele. Zásadní je také připomenout na tomto místě, že cílem správního soudnictví je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Vlastnické právo je však právem soukromým, k jehož ochraně jsou povolány obecné soudy a procesní prostředky k její realizaci jsou různé ve vazbě na druh rušení, kterým je vlastník obtěžován (zápůřčí žaloba, žaloba na vydání věci atd.). Podobně i náhrada škody, jak na ni stěžovatel upozorňoval, může být řešena pouze mimo působnost správního soudnictví. V úvahu by přicházela zejména žaloba na náhradu

škody způsobené při výkonu veřejné moci nesprávním úředním postupem podle zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Lze tedy uzavřít, že krajský soud nepochybil, když žalobu stěžovatele odmítl, takže naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. února 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu