



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatelů **a) A. D., b) M. Ř.**, obou zastoupených Mgr. Marií Látovou, advokátkou se sídlem v Říčanech u Prahy, Kamlerova 795, za účasti **Městské části Prahy 5**, Úřadu městské části, odboru výstavby, se sídlem v Praze 5, nám. 14. října 4, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2006, č. j. 11 Ca 251/2004 – 41,

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 :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 2. 2006, č. j. 11 Ca 251/2004 - 41, zamítl žalobu stěžovatelů proti nečinnosti správního orgánu, kterou se domáhali vydání rozsudku, jímž by byla Městské části Praha 5, Úřadu městské části, odboru výstavby (dále jen „Úřad městské části“) uložena povinnost vydat rozhodnutí, kterým nařídí výkon svého rozhodnutí ze dne 21. 11. 2002, č. j. Vys. Hl. 1098-5987/02-Ky-R, a povinnost provést výkon rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Městský soud se při posuzování důvodnosti žaloby nejprve zabýval otázkou, zda bylo povinností Úřadu městské části rozhodnout o nařízení, resp. o provedení, výkonu rozhodnutí ze dne 21. 11. 2002, kterým bylo uloženo společnosti A. C. R., a. s., aby s okamžitou platností, nejpozději dnem následujícím po doručení tohoto rozhodnutí, přestala používat dosud nezkolaudovanou strojovnu chlazení v I. NP domu č. p. 1098 v H. ulici v P. 5. Této společnosti tedy bylo nařízeno, aby se zdržela určitého chování a nikoliv, aby plnila konkrétní povinnosti ve prospěch stěžovatelů. To znamená, že žádost stěžovatelů o výkon tohoto rozhodnutí nelze považovat za návrh, jehož důsledkem by bylo zahájení řízení o výkon rozhodnutí, nýbrž za podnět, na jehož základě měl správní orgán uvážit, zda přistoupí či

nepristoupí k zahájení exekuce z vlastního podnětu. Z ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. nevyplývá oprávnění soudu uložit správnímu orgánu povinnost, aby správní řízení zahájil. Pro úplnost městský soud uvedl, že v daném případě bylo společnosti A. C. R., a. s. uloženo zdržet se určitého chování a nikoliv plnit konkrétní povinnost ve prospěch stěžovatelů, proto by podle nové právní úpravy nebylo možno považovat žádost stěžovatelů za takový úkon, jímž by bylo řízení zahájeno. Nad rámec žaloby městský soud uvedl, že považuje za vhodné poukázat na to, že vzhledem k charakteru rozhodnutí ze dne 21. 11. 2002 by přicházel v úvahu výkon rozhodnutí postupným ukládáním pokut.

V kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku v zákonné lhůtě z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyjádřili stěžovatelé nesouhlas se zamítnutím žaloby. V kasační stížnosti stěžovatelé namítali, že rozsudek městského soudu vychází z naprosto chybného právního názoru, že je zcela na libovůli správního orgánu, který vydal rozhodnutí, jenž je pravomocné a vykonatelné, zda toto rozhodnutí bude vykonáno. Zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v ustanovení § 71 odst. 1 neříká, že správní orgán může provést výkon rozhodnutí, ale nařizuje, aby takový výkon provedl. Městskému soudu není možno přisvědčit ani v tom, že stěžovatelé nebyli oprávněni podat návrh na nařízení výkonu rozhodnutí, pokud povinnému nebyla uložena povinnost, kterou by měl vůči nim, jako oprávněným, plnit. Taková úprava je obsažena až v ustanovení § 105 zákona č. 500/2004 Sb., nikoliv v ustanovení § 72 odst. 1 správního řádu, podle něhož má právo kterýkoliv účastník podat návrh na výkon rozhodnutí. Zcela v rozporu s právními předpisy a základy teorie práva je pak názor městského soudu, že podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. není oprávněn uložit správnímu orgánu povinnost, aby zahájil správní řízení. Městský soud zřejmě přehlédl, že jeho pravomoc je dána ve všech případech, kdy správní orgán nevydal rozhodnutí ve věci, ačkoliv k tomu byl povinen, a nerozlišuje, zda to je rozhodnutí, jímž se řízení zahajuje či rozhodnutí, jímž se řízení končí (nařízení exekuce je v rámci exekučního řízení rozhodnutím ve věci samé). Naprosto alarmující je právní názor městského soudu i v tom, že považuje nařízení výkonu rozhodnutí v podstatě za zbytečné, neboť ukládání pokut společnosti A. C. R., a. s. podle stavebního zákona je v podstatě efektivnější. Provozovatel prodejny však provozuje nezkolaudovanou strojovnu chlazení nadále, i přes ukládání pokut. Je tedy zřejmé, že ani tato činnost nevede k nápravě. Městský soud v této souvislosti nevzal v úvahu, že výkon rozhodnutí lze provádět i přímým vynucením povinnosti, jako např. vyklizením bytu, odnětím věci nebo listiny. V této konkrétní věci proto nic nebrání tomu, aby za asistence odborníka bylo předmětné zařízení vypnuto a vypínač zapečetěn. Stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Úřad městské části ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu nelze dovodit povinnost, která by přímo správnímu orgánu ukládala přistoupit vždy k nařízení výkonu rozhodnutí a k jeho provedení, pokud by jím vydané rozhodnutí nebylo splněno. Provedení výkonu správního rozhodnutí v kontextu s novými skutečnostmi, které nastaly po nabytí právní moci a vykonatelnosti, by vedly ke zhoršení současného stavu. Stavební úřad povolil k žádosti stavebníka A. C. R., a. s. změnu stavby spočívající v přemístění strojovny chlazení do prvního podzemního podlaží, aby se snížila hluková hladina v bytech obou stěžovatelů, což se podařilo. Nicméně se nepodařilo snížit oproti předpokladu hluk v bytě stěžovatele b) pod zákonný limit. V případě odpojení strojovny chlazení v prvním podzemním podlaží a uvedení do provozu této strojovny v prvním nadzemním podlaží, která je řádně zkolaudována, by se podstatně zvýšila hlukovost v bytech obou stěžovatelů. Stavebník A. C. R., a. s. pod tlakem sankčních opatření opakovaně přistupoval k dalším opatřením ke snížení hluku. Kontrolní měření v bytě stěžovatele b) však

nebylo provedeno, protože ten k měření nedal souhlas. Rozhodnutí ve věci samé ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. se vydává v řízení, které předchází správní exekuci a nikoliv v řízení o výkonu rozhodnutí. V průběhu řízení o výkonu rozhodnutí vydává správní orgán jen úkony, které jsou procesní povahy a rozhoduje pouze v případě námitek proti úkonům a opatřením, jimiž je prováděn tento výkon (§ 76 odst. 3 správního řádu). Na uvedený případ se proto nevztahují ustanovení s. ř. s. na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Správnímu orgánu nelze ani předem uložit, s jakým výsledkem musí exekuční řízení ukončit. Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2002 nebyla společnosti A. C. R., a. s. uložena povinnost, kterou by tato společnost měla vykonat ve prospěch stěžovatelů, ale proto, že neuposlechla výzvy stavebního úřadu a užíváním nezakladované stavby soustavně porušovala stavební zákon. Úřad městské části proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pokud stěžovatelé namítají nezákonnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., Nejvyšší správní soud poznamenává, že nesprávné posouzení právní otázky soudem může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak tento byl nesprávně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze bez dalšího uznat důvodnou stížní námitku, že rozsudek městského soudu vychází z naprosto chybného právního názoru, že je zcela na libovůli správního orgánu, který vydal rozhodnutí, jenž je pravomocné a vykonatelné, zda toto rozhodnutí bude vykonáno.

Podle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu, nesplní-li účastník řízení ve stanovené lhůtě dobrovolně povinnost uloženou mu rozhodnutím, které je vykonatelné nebo smírem schváleným správním orgánem nebo výkazem nedoplatek jím sestaveným, jejich výkon se provede. Z této dikce nelze ovšem dovodit, že správní orgán je povinen vždy přímo ze zákona provést výkon svého rozhodnutí, jakmile se stane pravomocným a vykonatelným. Toto ustanovení vyjadřuje myšlenku, že výkon rozhodnutí tvoří součást správního řízení, z něhož vzešel podklad pro výkon rozhodnutí, ale součást samostatnou v tom smyslu, že vykonávací řízení jako poslední úsek řízení nenásleduje automaticky po vzniku podkladu pro výkon rozhodnutí. K jeho zahájení je třeba i podnětu správního orgánu nebo účastníka řízení (§ 72 odst. 1 správního řádu). Teprve jsou-li splněny podmínky pro výkon rozhodnutí (existence podkladu pro výkon rozhodnutí, kterými jsou vykonatelná rozhodnutí, smír schválený správním orgánem nebo výkaz nedoplatek sestavený správním orgánem, marné uplynutí lhůty k plnění a návrh účastníka na výkon rozhodnutí nebo podnět správního orgánu), jeho výkon se provede.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za opodstatněný ani stížní bod, podle něhož je nesprávný názor městského soudu, že stěžovatelé nebyli oprávněni podat návrh na nařízení

výkonu rozhodnutí, pokud povinnému nebyla uložena povinnost, kterou by měl vůči nim, jako oprávněným, plnit.

Stěžovatelé přehlíží, že výkon rozhodnutí se na návrh účastníka provádí tehdy, jde-li o vymáhání těch plnění, s nimiž dispozice přísluší výhradně oprávněnému účastníkovi řízení. Která rozhodnutí jsou vykonatelná jen na návrh oprávněného vyplývá z právního předpisu nebo z povahy věci. Proto také návrh na výkon rozhodnutí může učinit jen ten účastník řízení, v jehož prospěch byla povinnému účastníku povinnost uložena. V této konstrukci se projevuje dispozitivnost návrhu účastníka řízení. Městský soud proto správně zdůraznil, že oprávnění vyvolat provedení výkonu rozhodnutí má jen ten účastník řízení, v jehož prospěch bylo některému z ostatních účastníků správního řízení uloženo splnění povinnosti. V tomto případě bylo rozhodnutím Úřadu městské části ze dne 21. 11. 2002 nařízeno společnosti A. C. R., a. s., aby se zdržela určitého chování a nikoliv, aby plnila povinnosti ve prospěch stěžovatelů. Žádost stěžovatelů ze dne 6. 1. 2003 proto nelze považovat za návrh na provedení výkonu rozhodnutí, jímž by mohlo být zahájeno řízení ve smyslu ustanovení § 18 správního řádu, ale pouze za podnět správnímu orgánu. I v tom se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s názorem městského soudu. Třeba dodat i to, že v této věci jde o výkon rozhodnutí, které bylo vydáno podle ustanovení § 102 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jenž není vůči stavebníkovi vydáváno na návrh, ale z moci úřední. Tímto rozhodnutím Úřad městské části neuložil společnosti A. C. R., a. s. povinnost, kterou by měl vykonat vůči stěžovatelům, ale reagoval jím na skutečnost, že tato společnost neuposlechla výzvy stavebního úřadu a užíváním nezkolaudované stavby soustavně porušovala zákon. Proto také žádost stěžovatelů ze dne 6. 1. 2003 nemohla mít za následek zahájení výkonu rozhodnutí.

Za nedůvodný považuje Nejvyšší správní soud také stížní bod, podle něhož je zcela v rozporu s právními předpisy a základy teorie práva názor městského soudu, že ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. není oprávněn uložit správnímu orgánu povinnost, aby zahájil správní řízení. Stěžovatelé přitom argumentují tím, že pravomoc městského soudu je dána ve všech případech, kdy správní orgán nevydal rozhodnutí ve věci a nerozlišuje, zda to je rozhodnutí, jímž se řízení zahajuje či rozhodnutí, jímž se řízení končí.

Podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Podle ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Rozhodnutím ve věci samé se rozumí úkon správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti osoby pro konkrétní případ a jde tedy o akt aplikace práva vydávaný správními orgány, tj. individuální správní akt, který zasahuje do hmotněprávní pozice účastníka správního řízení (srov. ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.). Z hlediska ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. je proto určující, že správní orgán nevydal takové rozhodnutí přesto, že tak byl povinen učinit. Zahájení řízení však není rozhodnutím ve věci samé, neboť účastníkům nestanoví povinnosti, které by zasahovaly jejich hmotněprávní sféru. Z ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. tudíž nevyplývá oprávnění soudu uložit správnímu orgánu povinnost, aby zahájil správní řízení, konkrétně i o výkonu rozhodnutí. Toto rozhodnutí

má základ jen v právu procesním. Ostatně již Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 31. 1. 2006, č. j. 30 Ca 251/2005 - 34, www.nssoud.cz vyslovil právní názor, že „Z ustanovení § 79 odst. 1 a § 81 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že žalobce se může domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle části třetí, hlavy II., dílu 2. s. ř. s. pouze tehdy, kdy je řízení již zahájeno, neboť může uložit správnímu orgánu povinnost jen vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nikoli zahájit řízení“.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za relevantní ani stížní bod, v němž stěžovatelé dovozují, že výkon rozhodnutí lze provádět i přímým vynucením povinnosti jako např. vyklizením bytu, odnětím věci nebo listiny a že v této konkrétní věci proto nic nebrání tomu, aby za asistence odborníka bylo předmětné zařízení vypnuto a vypínač zapečetěn. Abstrahováno od již výše uvedeného, dojde-li soud k závěru, že správní orgán je nečinný, uloží mu rozsudkem povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Soud ovšem nemůže předjímat jeho obsah, který vyplývá z hmotněprávních norem. Ve výroku rozsudku tak soud ukládá povinnost rozhodnout v určité věci, aniž by určoval obsah rozhodnutí. Správnímu orgánu by proto soud nemohl ani předem uložit, s jakým výsledkem musí exekuční řízení skončit.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zamítl kasační stížnost stěžovatelů jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelé v řízení úspěch neměli a Úřadu městské části žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 5. září 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu