

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobců: a) **A. K.**
bytem J., P – H P
b) **V. K.**
bytem K., K.
oba zastoupeni advokátem Mgr. Davidem Macháčkem
sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno

proti

žalovaným: 1. **Městský úřad Úvaly**
sídlem Pražská 276, Úvaly
2. **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaných 1. a 2.,

takto:

- I.** Žaloba se **odmítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci a) **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **2 000 Kč**. Tato částku mu bude vyplacena z účtu Krajského soudu v Praze ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- IV.** Žalobkyni b) **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **2 000 Kč**. Tato částku jí bude vyplacena z účtu Krajského soudu v Praze ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Společnou žalobou podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 31. 8. 2018 se žalobci domáhají ochrany proti nečinnosti žalovaných spočívající v tom, že dosud nebylo pravomocně rozhodnuto v určovacím řízení dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) o určení charakteru účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) na pozemcích p. č. X a p. č. X,

v k. ú. Š., obec Š. Toto řízení je vedeno na návrh společnosti L. F. s.r.o., IČO: X, sídlem R., P., přičemž žalobci jsou jeho účastníky. Žalobci uvedli, že žalovaný 1. rozhodnutím ze dne 15. 1. 2018, sp. zn. MEUV 546/2018, rozhodl, že se na uvedených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný 2. rozhodnutím ze dne 31. 7. 2018, č. j. 065878/2018/KUSK-DOP/Hir, rozhodnutí žalovaného 1. zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Žalovaný 2. takto postupuje opakovaně, neboť již poněkolikrát zrušil rozhodnutí, kterým byla určena existence veřejné účelové komunikace, přestože žalovaný 1. vždy postupoval dle poučení žalovaného 2. a vypořádal se se všemi vadami, které mu byly vytýkány. Tímto postupem jsou žalobci zkráceni na svých právech, neboť mají v k. ú. Š. vystavěný rodinný dům, ve kterém žijí s dětmi, a bez pravomocného rozhodnutí nemohou dům řádně užívat. Žalobci jsou přesvědčeni, že žalovaní způsobují svým jednáním nečinnost svého druhu, přičemž žalobci jako účastníci správního řízení mají a mohou legitimně očekávat vydání pravomocného rozhodnutí v přiměřené době, avšak žalovaní dosud pravomocné rozhodnutí ve věci samé nevydali. Jako jediný možný prostředek ochrany se proto žalobcům jeví rozhodnutí správního soudu, který určí jednoznačné lhůty a případně stanoví v obecné rovině postup pro správní orgány. Žalobci tak navrhuji, aby soud uložil žalovanému 1. povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé do 15 dnů od rozhodnutí soudu a žalovanému 2. povinnost vydat v případném řízení o odvolání proti rozhodnutí žalovaného 1. rozhodnutí do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty k podání případných odvolání.

2. Žalobci dále s žalobou spojili návrh na vydání předběžného opatření, kterým by soud určil, že se na pozemcích p. č. X a p. č. X, v k. ú. Š., obec Š. nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Návrh odůvodnili tím, že v současné době nemají legální přístup na svůj pozemek a jako jediná možnost se jeví přístup přes shora uvedené pozemky.
3. Žalovaný 1. navrhl odmítnutí žaloby pro její nepřipustnost z důvodu nevyčerpání jiných prostředků ochrany proti nečinnosti. V této souvislosti konstatoval, že žalovaný 2. nevydal opatření proti nečinnosti žalovaného 1. V případě, že soud žalobu neodmítne, navrhl její zamítnutí. K návrhu na vydání předběžného opatření uvedl, že jej považuje za zmatečný, neboť předběžné opatření by bylo současně rozhodnutím v meritu věci.
4. Žalovaný 2. rovněž navrhl odmítnutí žaloby pro nepřipustnost. Uvedl, že žalobci neuplatnili podnět k opatření proti nečinnosti a nevyčkali na jeho vyřízení. Žaloba tak byla podána předčasně. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro odmítnutí žaloby, navrhl žalovaný 2. její zamítnutí. K návrhu na vydání předběžného opatření uvedl, že se žalobci v podstatě dožadují vydání rozhodnutí ve věci samé, ačkoliv dosud nebylo řízení ve věci samé skončeno. Předběžné opatření upravuje zatímně poměry účastníků, a proto nelze vydat rozhodnutí, které by nahrazovalo rozhodnutí ve věci samé.
5. Soud se předně zabýval otázkou, zda jsou dány všechny procesní podmínky, jejichž splnění je nezbytným předpokladem pro meritorní projednání a rozhodnutí věci. Žalovaní totiž v této souvislosti namítali, že žaloba je nepřipustná.
6. Podle § 79 odst. 1 první věty s. ř. s. platí, že „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpá 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.“

7. Citované ustanovení upravuje jednu z podmínek řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kterou je bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278, publ. pod č. 3071/2017 Sb.NSS (rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz): *„Z hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejména v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem [...].“*
8. Obecný prostředek ochrany před nečinností upravuje § 80 správního řádu, který stanoví, že *„nevýdá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.“* Opatření proti nečinnosti činí nadřízený správní orgán nečinného správního orgánu buď sám z úřední povinnosti nebo na žádost účastníka řízení, uplynula-li lhůta pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 2 druhá věta správního řádu). V řízení, jež jsou vedena podle správního řádu, je tedy podmínkou přípustnosti žaloby předchozí podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu. K bezvýslednému vyčerpání tohoto prostředku ochrany pak dojde v okamžiku, kdy nadřízený správní orgán žádost zamítne nebo je sám nečinný (nerozhodne o žádosti v zákonem stanovené lhůtě) anebo sice žádosti vyhoví, avšak podřízený nečinný správní orgán dál setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty.
9. V kontextu nyní projednávané věci je třeba dále uvést, že nečinnostní žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. se může žalobce domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Nečinnostní žaloba tak neslouží jako prostředek ochrany proti jakékoliv nečinnosti správního orgánu a nelze se jejím prostřednictvím domáhat vydání jiného úkonu či činnosti správního orgánu. Je třeba zdůraznit, že účelem nečinnostní žaloby je dosáhnout vydání rozhodnutí ve věci samé (resp. osvědčení), nemůže však zajistit, že rozhodnutí správního orgánu ve věci samé nabude právní moci. To je z podstaty věci vyloučeno, neboť pravomocným se rozhodnutí stává ze zákona v případě splnění podmínek stanovených v § 73 odst. 1 správním řádu. Právní moc rozhodnutí je tak závislá zejména na tom, zda dojde k podání řádných opravných prostředků, což ovšem správní orgán nemůže nikterak ovlivnit a soud mu tedy ani nemůže uložit povinnost vydat *pravomocné rozhodnutí*. Žaloba proti nečinnosti tedy není a ani nemůže být prostředkem ochrany práv účastníka řízení, jenž se domáhá toho, aby správní orgány vydaly rozhodnutí, které nabude právní moci. V závislosti na tom, v jaké fázi se řízení nachází se tak lze toliko domáhat vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci samé,

případně vydání rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o podaném opravném prostředku, pokud ho zákon připouští.

10. V projednávané věci tak lze žalobu rozdělit na dvě samostatné části. První část směřuje proti tvrzené nečinnosti žalovaného 1. vůči němuž se žalobci domáhají toho, aby mu soud uložil vydat rozhodnutí ve věci samé. Tato část žaloby je však nepřipustná (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb.NSS), neboť žalobci neuplatnili zákonem předvídaný prostředek ochrany proti nečinnosti žalovaného 1., tj. žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Jejich názoru, že využití tohoto prostředku ochrany by v daném případě postrádalo smysl, nelze přisvědčit. Pokud by snad v době podání žaloby žalovanému 1. již uplynula lhůta k vydání rozhodnutí ve věci samé, pak se právě prostřednictvím opatření proti nečinnosti žalobci mohli domoci nápravy tohoto stavu a vydání rozhodnutí ve věci samé, čehož se domáhají i touto žalobou. Obecná zásada subsidiarity, jež je vyjádřena v § 79 odst. 1 s. ř. s., se tak uplatní i v tomto případě. Z tohoto důvodu tedy nelze postupovat jinak než žalobu v této části odmítnout pro její nepřipustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].
11. Druhá část žaloby směřuje proti tvrzené nečinnosti žalovaného 2., vůči němuž se žalobci domáhají toho, aby mu soud uložil, aby v případném odvolacím řízení rozhodl ve lhůtě odpovídající zákonem stanovené lhůtě podle § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 odst. 3 správního řádu. Již na první pohled je z žalobních tvrzení a žalobního návrhu zřejmé, že v současné době žádné odvolací řízení před žalovaným 2. neprobíhá, což ostatně potvrdili ve svých vyjádřeních i oba žalovaní. V daném případě žalovaný 1. rozhodnutím ze dne 15. 1. 2018, sp. zn. MEUV 546/2018, určil, že se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný 2. toto rozhodnutí zrušil rozhodnutím ze dne 31. 7. 2018, č. j. 065878/2018/KUSK-DOP/Hir, a věc vrátil žalovanému 1. k novému projednání. Žalovaný 1. dosud nevydal nové rozhodnutí ve věci samé, proti němuž by mohlo být podáno odvolání. Žalobci se tak v podstatě domáhají *pro futuro* preventivní ochrany svých práv pro případ, že by odvolací řízení bylo zahájeno a žalovaný byl v odvolacím řízení nečinný. K takovým účelům ovšem žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemůže sloužit, neboť ve správním soudnictví je poskytována ochrana pouze existujícím veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.), nikoliv domnělým právům, která teprve mohou v budoucnu vzniknout. Jinými slovy, žalobci se nemohou dovolávat ochrany svých subjektivních práv žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu za situace, kdy je na první pohled zřejmé, že žádné správní řízení neprobíhá a žalovaného 2. tedy netíží povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. V této souvislosti odkazuje soud na rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, č. j. 7 As 30/2018 – 22, v němž NSS s odkazem na svou dřívější judikaturu konstatoval, že „*nezbytnou podmínkou, za níž se lze ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat, je existence probíhajícího správního řízení; pouze v jeho rámci lze pojmově uvažovat o povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Za situace, kdy žádné správní řízení vedeno nebylo a výsledkem činnosti správního orgánu nemělo být vydání rozhodnutí ve věci samé, nebyly splněny podmínky pro využití soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu a městský soud ji z toho důvodu měl odmítnout (Nejvyšší správní soud odmítnutí v obdobných situacích aproboval například v rozsudku ze dne 8. 3. 2012, č. j. 7 Ans 8/2011 - 117; či v rozsudku ze dne 20. 8. 2015, č. j. 10 As 90/2015 - 35).*“ Absence probíhajícího správního řízení přitom představuje nedostatek

podmínek řízení, který nelze odstranit. Soudu tedy nezbylo než žalobu i v této části odmítnout, a to pro nesplnění podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

12. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.
13. K odmítnutí žaloby došlo před prvním jednáním ve věci. Soud tedy podle § 10 odst. 3 věty třetí a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobcům každému ve výši 2 000 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).
14. Závěrem soud dodává, že o návrhu na vydání předběžného opatření již nerozhodoval, neboť by to s ohledem na odmítnutí žaloby bylo nadbytečné a neúčelné (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ans 6/2008-48, publ. pod č. 1741/2009 Sb.NSS).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. září 2018

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

