



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mgr. V. K.**, Králodvorská 1086/14, Praha 1, zastoupený JUDr. Vladimírem Jablonským, advokátem v Praze, 28. října 1001/3, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2008, čj. S-MHMP 86318/2008/OST/DI, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2009, čj. 7 Ca 140/2008 - 82,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Úřad městské části Praha 1, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 19. 4. 2007 rozhodnutí čj. Výst 121090/2006 – Hs - 1/660, kterým rozhodl o umístění stavby vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku parc. č. 1072/1 v katastrálním území Staré Město Praha 1, a současně vydal stavební povolení na stavební úpravy domu na hotel včetně přípojek vody a kanalizace Praha 1, Staré Město č. p. 660, U Obecního domu 3, na pozemku parc. č. 673 a 1072/1 v katastrálním území Staré Město. Na tomto rozhodnutí byla vyznačena právní moc následujícího dne (20. 4. 2007).

Žalobce 30. 1. 2008 podal u stavebního úřadu „Požádání o vydání předběžného opatření podle § 61 zákona č. 500/2004 Sb.“.

Stavební úřad žalobci sdělením ze dne 5. 2. 2008 oznámil, že správní orgán může na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření. Protože však správní orgán I. stupně žádné správní řízení v předmětné věci nevede, nemůže o předběžném opatření rozhodnout.

Žalobce proto podal dne 11. 2. 2008 u žalovaného výzvu k realizaci opatření proti nečinnosti. Žádal, aby žalovaný podle § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“, „s. ř.“) místo stavebního úřadu zakázal stavebníkovi provádění výkopových a terénních prací a přikázal, aby hlučné stavební práce stavebník neprováděl ve dnech pracovního volna a pracovního klidu.

Žalovaný usnesením ze dne 17. 3. 2008 podle § 80 odst. 6 s. ř. žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhověl. V odůvodnění uvedl, že stavební úřad nebyl ve věci nečinný. Na vydání předběžného opatření není právní nárok a vydává se pouze v případech, že jím lze dočasně upravit zatímní poměry účastníků řízení. Účelem je to, aby ještě před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci nedošlo k nevratným změnám, které by měly vliv na vlastní rozhodnutí ve věci samé. Protože stavební úřad v předmětné věci již vydal pravomocné rozhodnutí, nebyly splněny předpoklady ani pro vydání předběžného opatření, ani pro postup podle § 80 správního řádu.

Proti usnesení žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Ten usnesením ze dne 29. 1. 2009, čj. 7 Ca 140/2008 - 82, žalobu odmítl. Uvedl, že *„žalovaný v usnesení deklaroval, že konečné rozhodnutí ve věci v souvislosti s návrhem, které by se eventuálně dotklo žalobcových práv a povinností, není a ani nemá být vydáno. Ani rozhodnutí žalovaného, které žalobce napadl žalobou, pak závazná práva a povinnosti žalobce neurčuje, pouze se procesně vypořádává s návrhem žalobce. Důsledkem tohoto rozhodnutí tedy není přímý dopad do práv žalobce, nýbrž žalobcem tvrzená nečinnost správních orgánů“*.

Městský soud dále vyslovil, že žalobce neměl podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu. Rozhodnutí žalovaného závazným způsobem neurčovalo žalobcova práva a povinnosti, není proto rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Dne 18. 3. 2009 podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, kterou doplnil 12. 5. 2009. V ní namítal, že usnesení žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl s. ř. s., a to jak po formální, tak po materiální stránce. Tím, že žalovaný nevyhověl návrhu stěžovatele, nezabránil neoprávněnému a trvajícímu zásahu do jeho práv a chráněných zájmů. Stěžovatel zejména nesouhlasil s tvrzením městského soudu, že usnesení žalovaného neurčuje práva a povinnosti.

Dále brojil proti názoru městského soudu, že nebyl oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale měl podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Dle stěžovatele nezůstal žalovaný nečinný, protože rozhodl o návrhu usnesením. Žalobou proti nečinnosti by se stěžovatel mohl domáhat vydání rozhodnutí až tehdy, pokud by o tomto návrhu nadřízený správní orgán žádným způsobem ve lhůtě uvedené v § 80 odst. 2 s. ř. nerozhodl, což se nestalo. Stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 233/02 týkající se formy a obsahu rozhodnutí.

Stěžovatel dále namítal, že v řízení před městským soudem došlo k závažným procesním pochybením. Věc byla podle rozvrhu práce přidělena senátu 7 Ca, jehož předsedou byl JUDr. Ladislav Hejtmánek. O této skutečnosti informoval městský soud stěžovatele poučením o procesních právech ze dne 15. 7. 2008. Na jeho základě nevznesl

stěžovatel námitku podjatosti soudců a zároveň nesouhlasil s projednáním věci bez ústního jednání.

JUDr. Hejtmánek si ve věci vyžádal správní spisy a zaslal stěžovateli vyjádření žalovaného k žalobě. Následně však ve věci rozhodoval senát složený z Mgr. Aleše Sabola, Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jaromíra Sklenáře. Rozhodoval tak jiný senát, než kterému byla věc přidělena. O změně senátu nebo členů senátu městský soud stěžovatele nijak neinformoval, byla mu proto odebrána možnost vyjádřit se k osobám jednotlivých soudců a namítat jejich podjatost. Z výše uvedeného vyplývá, že ve věci nerozhodoval zákonný soudce a tím došlo k zásahu do stěžovatelových ústavně zaručených práv.

Stěžovatel se dále zamýšlel nad postupem soudu. Nesouhlasil s tím, že původní předseda senátu vyžadoval spisy a vyjádření, a senát v novém složení žalobu ze zcela nesprávných důvodů odmítl. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z předloženého správního a soudního spisu vyšly najevo následující skutečnosti:

Stěžovatel je vlastníkem bytové jednotky č. 20 v budově č. p. 1086 a spoluvlastníkem parcely parc. č. 675/1, na které je budova postavena, vše v katastrálním území Praha, Staré Město.

Stavební úřad dne 19. 4. 2007 povolil stavební úpravy domu na hotel. V průběhu stavebního řízení však stavební úřad nejednal se stěžovatelem jako účastníkem řízení, ten proto nepodával námitky ani připomínky a stavební úřad mu rozhodnutí nedoručoval.

Dne 25. 11. 2007 stěžovatel zjistil, že stavební úřad vydal stavební povolení a rozhodnutí o umístění stavby, které 20. 4. 2007 nabylo právní moci. Stěžovatel proto 28. 11. 2007 písemně oznámil stavebnímu úřadu své účastenství ve stavebním řízení a zaslal stavebníkovi dopis, kterým jej žádal, aby přerušil bourací a stavební práce, které jsou prováděny ve vzdálenosti menší než 10 metrů od jeho balkónu.

Stěžovatel se také 10. 12. 2007 odvolal dle § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), proti rozhodnutí o umístění stavby a stavebnímu povolení. Dále dne 30. 1. 2008 žádal v souladu s § 61 s. ř. stavební úřad o vydání předběžného opatření, kterým se stavebníkovi zakazuje provádění bouracích a stavebních prací v okruhu 7 metrů od jeho nemovitosti. Dne 30. 1. 2008 podal stěžovatel podnět ke zrušení stavebního povolení podle § 102 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb.

Stavební úřad sdělením ze dne 5. 2. 2008 stěžovateli oznámil, že nevydá předběžné opatření, protože nevede žádné stavební řízení. V reakci na toto sdělení podal stěžovatel u žalovaného výzvu k realizaci opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 s. ř.

Nad rámec nyní řešené věci Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovateli bylo doručeno sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008, čj. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He, ve kterém se žalovaný zabýval žádostí stěžovatele o zrušení stavebního povolení a jeho odvoláním. Žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl účastníkem sloučeného

územního a stavebního řízení. Podání stěžovatele z 10. 12. 2007 - sice označené jako odvolání - za odvolání nepovažoval. Dále neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

Pouze pro doplnění Nejvyšší správní soud uvádí, že sdělení žalovaného přezkoumával jak Městský soud v Praze, tak Nejvyšší správní soud. Oba soudy se sjednotily na závěru, že sdělení nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a stěžovatel měl využít prostředky ochrany před nečinností dle správního řádu. Obě rozhodnutí - jak městského, tak Nejvyššího správního soudu - zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09.

Pro nyní řešenou věc je však významné usnesení žalovaného ze dne 17. 3. 2008, který podle § 80 odst. 6 s. ř. nevyhověl žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba u městského soudu.

Nejvyšší správní soud při přezkumu usnesení městského soudu neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Přezkoumal proto důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Věc posoudil takto:

Nejvyšší správní soud se předem zabýval tím, zda v řízení před městským soudem došlo k procesním pochybením. V soudním spise městského soudu je založeno „poučení o procesních právech a povinnostech“ ze dne 15. 7. 2008, čj. 7 Ca 140/2008 - 66, doručené zástupci stěžovatele dne 24. 7. 2008. V něm je uvedeno, že *„předmětná věc byla podle rozvrhu práce přidělena k projednání a rozhodnutí specializovanému senátu 7 Ca. Složení tohoto senátu i senátu zástupců je dáno rozvrhem práce, do kterého lze nahlédnout u zdejšího soudu“*.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozvrh práce je taktéž zveřejněn na internetových stránkách městského soudu, dostupných na adrese umožňující dálkový přístup www.justice.cz. Zde je možné nahlédnout nejen do aktuálních, ale také do rozvrhů práce z minulých let a jejich změn. Stěžovatel, stejně jako jeho zástupce, se dle výše uvedeného poučení mohl seznámit jak s rozvrhem práce pro rok 2008, tak pro rok 2009. V roce 2008 byl předsedou senátu 7 Ca JUDr. Ladislav Hejtmánek nebo Mgr. Aleš Sabol. Složení senátu 7 Ca se však pro rok 2009 změnilo, což je zjiitelné z rozvrhu práce pro rok 2009. Zde jsou již uvedeni jako předsedové senátu Mgr. Aleš Sabol a Mgr. Kamil Tojner, dalším členem senátu je Mgr. Jaromír Sklenář.

Městský soud proto jednal zcela v souladu s poučením, které stěžovateli doručil. Věc rozhodoval senát 7 Ca, o jeho přesném složení se stěžovatel měl informovat prostřednictvím aktuálního rozvrhu práce, do kterého mohl nahlédnout přímo na městském soudě nebo prostřednictvím dálkového přístupu z veřejně dostupných bezplatných internetových zdrojů. Bylo proto pochybením stěžovatele, že tak neučinil; nemůže proto vinit městský soud za to, že jednal v novém složení senátu. Z toho, že původní předseda senátu JUDr. Ladislav Hejtmánek vyžádal správní spisy a činil další

úkony, nelze usuzovat, že by senát 7 Ca rozhodl odlišným způsobem než v roce 2009. Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že městský soud jednal bez procesních pochybení, na jejichž základě by došlo k zásahu do práva stěžovatele na spravedlivý proces. V souvislosti s touto kasační námitkou považuje Nejvyšší správní soud za nutné poznamenat, že subjektivní názor stěžovatele o nesprávnosti rozhodnutí městského soudu neznamená, že je rozhodnutí nesprávné či vadné.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, ve které stěžovatel tvrdil, že usnesení žalovaného podle § 80 odst. 6 s. ř. je rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl s. ř. s. a dospěl k závěru, že taktéž není důvodná.

Rozhodnutí podle § 80 odst. 6 s. ř. je pouze dozorčím prostředkem procesní povahy, který nenaplnuje podmínky stanovené v § 65 s. ř. s.; usnesením se totiž nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují práva stěžovatele. Tímto typem usnesení se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 Ans 2/2010 - 127 (dostupný na www.nssoud.cz), a v souladu se závěry městského soudu vyslovil, že „*usnesení vydané správním orgánem podle § 80 odst. 6 správního řádu z roku 2004 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví*“. Pokud by nadřízený správní orgán rozhodoval podle § 80 odst. 4 písm. b) s. ř., tedy by provedl atrakci, mohl by proti tomuto rozhodnutí účastník podat opravný prostředek dle správního řádu. Městský soud proto nepochybil, když žalobu odmítl s tím, že rozhodnutí žalovaného neurčuje závazně práva a povinnosti žalobce, pouze se procesně vypořádává s jeho návrhem. Taktéž je nutné souhlasit s tím, že usnesení podle § 80 odst. 6 s. ř. nemá přímý dopad do žalobcových práv. Tento dopad mělo sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 5. 2. 2008.

Námitkou týkající se toho, zda měl žalobce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, či proti nečinnosti správního orgánu, se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože se netýkala rozhodovacího důvodu, ale nezávazného názoru městského soudu vysloveného *obiter dictum*. Kasační námitky by měly mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí městského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné. Městský soud žalobu odmítl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a ze správných důvodů; uvedení možnosti dle jeho názoru řádného procesního postupu bylo pouze nad rámec jeho rozhodovací činnosti. Protože předmětná námitka směřovala pouze proti této části odůvodnění, Nejvyšší správní soud se jí nezabýval.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, který by měl právo na náhradu nákladů řízení, Nejvyšší správní soud jejich náhradu nepřiznal, neboť z obsahu spisu nevyplývá, že by mu nad rámec běžné úřední činnosti jakékoliv náklady řízení vznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. října 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu