



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **OREA – INVEST s. r. o.**, IČ: 258 42 480, se sídlem Svojsíkova 1596/2, Ostrava – Poruba, zast. Mgr. Ing. Jiřím Šimečkem, LL.M., advokátem, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát města Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 10. 2013, č. j. 15 A 26/2013 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost v části směřující proti výroku II. a III. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 10. 2013, č. j. 15 A 26/2013 – 32, **se z a m í t á.**
- II. Výrok I. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 10. 2013, č. j. 15 A 26/2013 – 32, **se z r u š u j e** a žaloba v části týkající se návrhu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve sdělení žalovaného č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, ze dne 15. 1. 2013, **se o d m í t á.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalovaný informoval sdělením ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, žalobkyni, že nebude přezkoumávat územní souhlas ze dne 25. 4. 2008, č. j. MM/SO/S/24375/2008/Te, ve věci umístění stavby „Koupaliště Brná nad Labem –

umístění oplocení“ na p. p. č. 4119/1, 4122/10, 4122/9, 4122/8, 4122/7, 4122/6, 4122/19 v k. ú. Střekov a na p. p. č. 921/4, 921/21, 921/23 a 921/24 v k. ú. Brná nad Labem (dále též „předmětný územní souhlas“). Žalovaný uvedl, že uvedený územní souhlas nabyl právních účinků ke dni 28. 4. 2008, a proto nelze po uplynutí lhůt k zahájení přezkumného řízení a pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení podle ustanovení § 96 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ve znění účinném ke dni 1. 1. 2013, zahájit řízení a vydat ve věci rozhodnutí. Žalovaný dále podotkl, že zahájení přezkumného řízení brání i uplynutí objektivní lhůty jednoho roku podle ustanovení § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalobkyně se v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem domáhala prohlášení výše uvedeného sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, za nezákonné, požadovala obnovení stavu před nezákonným zásahem a žalovanému mělo být zakázáno vycházet ze sdělení při další úřední činnosti. Dále žalobkyně navrhl, aby bylo žalovanému zakázáno vycházet z nezákonného územního souhlasu ze dne 23. 4. 2008, MM/SO/S/24375/2008/Te, a byl obnoven stav před tímto nezákonným zásahem. Předmětný územní souhlas považuje žalobkyně za prokazatelně nezákonný, protože ho žalovaný vydal v případě, který nebyl skutkově a procesně jednoduchý; žalobkyně zároveň nikdy neudělila stavebnímu záměru potřebný souhlas podle ustanovení § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona, ve znění účinném ke dni 23. 4. 2008. Žalovaný ve sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, nesprávně postupoval podle novely stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. bez zohlednění přechodných ustanovení. Územní souhlas je jiným správním úkonem podle části čtvrté správního řádu. Protože se na postupy ve stavebním zákoně neupravené použije podle ustanovení § 192 odst. 1 citovaného zákona správní řád, je předmětný územní souhlas zrušitelný podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu po dobu trvání jeho účinků. Žalovaný navíc nerespektoval názor nadřízeného správního orgánu, Krajského úřadu Ústeckého kraje, když v rozporu s jeho rozhodnutím ze dne 1. 10. 2012, č. j. 106/UPS/2012 – 4, fakticky „zastavil“ řízení.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem tuto žalobu rozsudkem ze dne 2. 10. 2013, č. j. 15 A 26/2013 – 32, v části směřující proti sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, zamítl, v části týkající se územního souhlasu ze dne 25. 4. 2008, č. j. MM/SO/S/24375/2008/Te, odmítl a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění krajský soud uvedl, že sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, nenaplnuje podmínky nezákonného zásahu ve smyslu ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), protože žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech a nejednalo se o přímý zásah. Žalobkyni nebyla uvedeným sdělením uložena žádná povinnost ani z něj nevyplývá, že by žalobkyně musela něco konat, případně strpět jednání třetí osoby. Jedná se o pouhou informaci, že žalovaný neshledal důvody pro postup dle § 156 odst. 2 správního řádu. Sdělení se nijak fakticky nepromítlo v právní sféře žalobkyně. Krajský soud dále uvedl, že se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem proti územnímu souhlasu ze dne 25. 4. 2008, č. j. MM/SO/S/24375/2008/Te, zabýval již dříve v řízení pod sp. zn. 15 A 142/2012. Žaloba byla v tomto případě podána po uplynutí subjektivní i objektivní lhůty, a proto byla podle ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnuta. Soud neshledal v žalobě nové důvody pro odchýlení se od předchozího právního názoru.

pokračování

[4] Proti tomuto rozsudku v celém rozsahu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a pro nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podaná žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu směřovala primárně proti sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, a žalobkyně ji podala vycházejíce z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 – 25, (dostupný na www.nssoud.cz). Stěžovatelka spatřuje v napadeném rozsudku krajského soudu odeprání soudní ochrany ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny před nezákonným zásahem žalovaného a porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatelka očekávala zrušení nezákonného územního souhlasu ze dne 25. 4. 2008, č. j. MM/SO/S/24375/2008/Te. Rozhodnutí žalovaného o zrušení územního souhlasu ale byla nadřízeným správním orgánem vícekrát pro vady řízení rušena. Stěžovatelka spatřuje proto ve sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, rezignaci žalovaného na zhojení nezákonně vydaného územního souhlasu. Ukončení snahy o nápravu tohoto nezákonného stavu je samo nezákonným zásahem, který porušuje legitimní očekávání stěžovatelky. Účinky daného sdělení se proto projeví i v právní sféře stěžovatelky. Stěžovatelka shledává rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, protože se krajský soud nevypořádal s částí její argumentace a dostatečně zdůvodnil, proč se v případě napadeného sdělení nejedná o nezákonný zásah. Stěžovatelka proto z výše uvedených důvodů navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se plně ztotožňuje s usnesením krajského soudu, jímž byla žaloba stěžovatelky v části týkající se územního souhlasu ze dne 25. 4. 2008, č. j. MM/SO/S/24375/2008/Te, odmítnuta a v části týkající se sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, zamítnuta.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Shledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

II. a)

Kasační stížnost proti výroku II. rozsudku krajského soudu

[7] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že výrok II. napadeného rozsudku krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba v části týkající se územního souhlasu z 25. 4. 2008 pro její opožděnost, je zcela správný. Tím, zda již uběhly lhůty pro žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který stěžovatelka spatřovala v předmětném územním souhlasu, se Nejvyšší správní soud zabýval podrobně ve svém rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013-25, týkajícím se jiné zásahové žaloby stěžovatelky proti témuž územnímu souhlasu, na který v nyní projednávané věci lze pro stručnost odkázat. Zde proto postačí zopakovat, že v případě předmětného územního souhlasu stěžovatelka zmeškala

subjektivní dvouměsíční lhůtu i objektivní dvouletou lhůtu k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vydání předmětného územního souhlasu (vydán 25. 4. 2008, žaloba podána 18. 2. 2013). Stejně tak neobstojí tvrzení stěžovatelky, že krajský soud pochybil, když rozhodoval o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v územním souhlasu. Z podané žaloby (jejího obsahu i petitu totiž vyplývá, že stěžovatelka se domáhala mj. toho, aby soud žalovanému zakázal „*vycházet z nezákonného územního souhlasu čj. MM/SO/S/24375/2008/Te ze dne 23. 4. 2008 ve své další úřední činnosti a nařizuje se obnovení stavu před nezákonným zásahem*“). Jediným správným postupem krajského soudu za těchto okolností bylo odmítnutí žaloby v této části pro její opožděnost.

II. b)

Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku krajského soudu

[8] Jinak tomu je v případě výroku I. napadeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba v její části, kterou se stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te.

[9] Ze správního spisu žalovaného k tomu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti. Dne 8. 4. 2008 doručilo statutární město Ústí nad Labem, zastoupené příspěvkovou organizací Městské služby Ústí nad Labem (dále též stavebník) oznámení o záměru v území týkající se předmětného plotu, který odděluje areál koupaliště ve vlastnictví stavebníka od objektu restaurace ve vlastnictví stěžovatelky. Písemný souhlas stěžovatelky dle § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona v tehdy účinném znění jako vlastníka sousední nemovitosti, jehož vlastnické právo mohlo být záměrem přímo dotčeno, však k oznámení přiložen nebyl. Přesto žalovaný dne 25. 4. 2008 vydal předmětný územní souhlas. Dne 20. 6. 2008 pak stěžovatelka podala podnět k odstranění stavby plotu. Uvedla, že je vlastníkem pozemků č. 921/15 a 921/19 a budovy č. p. 1023 na pozemku č. 921/19, vše v katastrálním území Brná nad Labem. Předmětné nemovitosti jsou zkolaudovány a užívány jako restaurace, přičemž veřejnost má od kolaudace restaurace v roce 1986 možnost vstupu pouze přes areál koupaliště. V důsledku postavení plotu na hranici pozemku stěžovatelky tak je aktuálně znemožněno podnikání stěžovatelky, neboť do restaurace vede mimo hlavní vchod, který je nyní oplocen, pouze zadní vchod pro zaměstnance, který hosté ze stavebně technických důvodů nemohou využívat, což doložila mj. i stanoviskem Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje. Stěžovatelka upozornila, že v důsledku chybějícího souhlasu dle § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona je územní souhlas nezákonný. Stěžovatelka se dále (neúspěšně) domáhala u žalovaného nápravy i návrhem podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964. Stěžovatelka zároveň dále podala proti stavebníku i žalobu v občanském soudním řízení, která je vedena u Okresního soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 13 C 165/2008 (z aplikace infosoud Nejvyšší správní soud ověřil, že v tomto řízení dosud nebylo vydáno rozhodnutí).

pokračování

[10] Usnesením ze dne 21. 10. 2008, č. j. MM/SO/S/58988/2008/Te, žalovaný podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil předmětný územní souhlas pro jeho nezákonnost. Stavebník proti usnesení z 21. 10. 2008 podal odvolání. Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím ze dne 7. 8. 2009, č. j. 551/UPS/2008-3, zrušil usnesení žalovaného ze dne 21. 10. 2008 a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť shledal, že usnesení trpí formálními vadami výroku (nebylo dostatečně přesně určeno, jaká část územního souhlasu je rušena, nebyly určeny časové účinky zrušení územního souhlasu a z usnesení nebylo zřejmé, s kým jednal žalovaný jako s účastníkem řízení).

[11] Žalovaný dále dne 1. 12. 2009 vydal pod č. j. MM/SO/S/208887/Te opětovně usnesení, kterým zrušil část předmětného územního souhlasu, a to pouze část týkající se plotu na pozemku č. 921/4 v k. ú. Brná nad Labem, a zároveň stanovil účinky zrušení ke dni vydání předmětného územního souhlasu. Stavebník proti usnesení ze dne 1. 12. 2009 podal opět odvolání. Krajský úřad Ústeckého kraje vydal dne 21. 7. 2011 rozhodnutí čj. 132/OPS/2010-3, kterým usnesení žalovaného ze dne 1. 12. 2009 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že napadené usnesení postrádalo úvahu ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu týkající se ochrany dobré víry stavebníka a odůvodnění určení časového účinku zrušení části územního souhlasu.

[12] Dne 20. 1. 2012 vydal žalovaný další usnesení pod č. j. MM/SO/S/2359/2012/Te, kterým opětovně zrušil část předmětného územního souhlasu týkající se plotu na pozemku č. 921/4 v k. ú. Brná nad Labem a stanovil účinky zrušení ke dni vydání územního souhlasu. Stavebník se opětovně odvolal i proti usnesení z 20. 1. 2012. Následně Krajský úřad Ústeckého kraje vydal dne 1. 10. 2012 rozhodnutí čj. 106/UPS/2012-4, kterým usnesení žalovaného ze dne 20. 1. 2012 opět zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský úřad shledal v odůvodnění usnesení žalovaného z 20. 1. 2012 nedostatky týkající se posouzení proporcionality zrušení územního souhlasu ve vztahu k ochraně práv nabytých stavebníkem v dobré víře.

[13] Následně dne 31. 10. 2012 žalovaný oznámil v návaznosti na posledně uvedené rozhodnutí krajského úřadu přípisem č. j. MM/SO/S/57824/2012/Te pokračování v řízení a zároveň nařídil ve věci ústní jednání na 20. 11. 2012. V návaznosti na žádost stavebníka žalovaný dne 8. 11. 2012 odročil nařízení ústní jednání spojené s místním šetřením na 22. 11. 2012. Při jednání, které se konalo uvedeného dne, bylo zjištěno, že objekt restaurace je nepoužívaný (pro nemožnost přístupu pro hosty), zástupce stěžovatelky předložil některé žalovaným požadované doklady, ovšem nebyl schopen zajistit vstup do uzamčené provozovny. Dne 15. 1. 2013 pak žalovaný zaslal stěžovatelce přípis o tom, že nebude přezkoumávat územní souhlas.

[14] Z výše uvedené rekapitulace vyplývá, že usnesením žalovaného ze dne 21. 10. 2008, č. j. MM/SO/S/58988/2008/Te, bylo zahájeno zkrácené přezkumné řízení ve věci předmětného územního souhlasu a že toto zkrácené přezkumné řízení nebylo dosud žádným procesním předpisem předvídaným úkonem (tj. rozhodnutím ve formě rozhodnutí či usnesení) skončeno.

[15] Na tom nic nemění ani názor, objevující se v některých komentářích, že postup podle § 156 odst. 2 správního řádu není řízením (srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář.

II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, str. 1234; Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že názor autora zde prezentovaný, že proti usnesení podle § 156 odst. 2 správního řádu není přípustné odvolání, je nesprávný, srov. k tomu níže citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dospěla k opačnému závěru). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že s takovým názorem se nemohl ztotožnit. Lze citovat i důvodovou zprávu ke správnímu řádu (srov. sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, volební období 2002-2006, www.psp.cz), kde se uvádí, že zatímco samotný úkon podle části čtvrté správního řádu se činí neformálně, při jeho opravě právní jistota vyžaduje alespoň minimální formu. Usnesení se vydá ve formálním řízení podle části druhé. *„Intenzita zásahu do práv dotčených osob je v případě úkonu, který byl vydán v rozporu s právními předpisy, větší než v případě konverze (tj. usnesení, kterým se úkon opravuje dle § 156 odst. 1 správního řádu, pozn. NSS), protože může mít zásadní vliv na práva nabytá v dobré víře, proto je třeba jej rušit formálně v přezkumném řízení. Zpravidla se bude jednat o zkrácené přezkumné řízení (...)“*. Obdobný závěr vyplývá i ze závěru č. 60 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 10. 2007 k „přezkumnému řízení“ podle § 156 odst. 2 (dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu.aspx>). Poradní sbor sice i zde prezentuje názor, že nejde o správní řízení v pravém slova smyslu, nicméně jde o formalizovaný „postup“, u něhož „dotčené osoby“ musí mít právo se vyjádřit, respektive brojit proti rozhodnutí (usnesení) v tomto „řízení“ vydanému, a to odvoláním. Poradní sbor dále výslovně připouští uplatnění prostředků na ochranu před nečinností správního orgánu podle § 80 správního řádu. Účelem těchto institutů je, jak výslovně uvádí poradní sbor, ochrana práv „dotčených osob“, respektive jejich právní jistota, že předmětný úkon (zde územní souhlas) může být zrušen jen za podmínek stanovených zákonem a jen zákonem stanoveným způsobem.

[16] To, že proti usnesení vydanému podle § 156 odst. 2 správního řádu je přípustné odvolání a že toto usnesení, respektive rozhodnutí o odvolání proti němu, představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkon správního orgánu, který zakládá, mění nebo závazně určuje práva nebo povinnosti účastníka, a podléhá přezkoumání ve správním soudnictví, přitom bylo opakovaně judikováno. Tento názor byl vysloven v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011 - 42, publikovaném pod č. 2955/2014 Sb. NSS, i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012 - 23. Podle § 9 správního řádu je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti nemá, správním řízením. Nejvyšší správní soud neshledal žádný relevantní důvod, proč by v nyní řešené věci měl dospět k závěru, že formalizovaný postup žalovaného směřující k vydání úkonu, který je považován za rozhodnutí správního orgánu a jako takový podléhá soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., není správním řízením. Tímto důvodem nemůže být samotný systematický argument, že § 156 odst. 2 správního řádu je zařazen do části čtvrté správního řádu, zatímco správní řízení je upraveno v části druhé správního řádu. Jakkoli totiž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že mj. i územní souhlas není rozhodnutím správního orgánu vydaným ve správním řízení, nýbrž se jedná o úkon podle části čtvrté správního řádu, který je vydáván neformálním postupem, neznamená to automaticky, že stejnou povahu

pokračování

má mít i jeho přezkoumání a zrušení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Naopak § 156 odst. 2 správního řádu výslovně odkazuje na ustanovení týkající se přezkumného řízení (byť pouze „přiměřeně“). Že má jít naopak o postup formalizovaný, tj. o správní řízení, tomu svědčí už samotný účel tohoto postupu, tedy vydání rozhodnutí (byť pouze formou usnesení), kterým má být najisto postaveno, že původní územní souhlas byl vydán v rozporu se zákonem a zároveň má být rozhodnuto ve smyslu § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, zda některý z účastníků (osob dotčených územním souhlasem) nabyt práva v dobré víře a proporcionálně zásahu do těchto nabytých práv ve vztahu k právům dalších účastníků a veřejnému zájmu (srov. shora citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 2 As 86/2010 a 7 As 109/2012). Účelem formalizace postupu správního orgánu ve správním řízení je právě ochrana práv účastníků a zajištění právní jistoty spočívající mj. i v tom, že pokud bylo přezkumné řízení podle § 156 odst. 2 jednou zahájeno, bude také vydáno rozhodnutí, zda předmětný přezkoumávaný úkon z daného důvodu bude zrušen či nikoli. Takové řízení a pravomocné rozhodnutí v něm vydané pak vytváří rovněž překážku věci rozhodnuté případnému opětovnému přezkoumávání stejného úkonu z týchž důvodů a za stejných okolností v případném dalším přezkumném řízení, v němž by bylo možno dospět k odlišnému rozhodnutí (srov. § 48 ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu). Ve svém důsledku právě takový výklad ostatně zajistí účastníkům i adekvátní soudní ochranu.

[17] Z výše uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelka se měla za splnění podmínek stanovených v § 79 odst. 1 a 80 odst. 1 s. ř. s. správně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu (žalovaného) žalobou podle § 79 s. ř. s. Přípustnosti nečinnostní žaloby není na překážku v tomto případě ani to, že § 79 odst. 1 s. ř. s. hovoří o tom, že žalobce se nečinnostní žalobou může domáhat *rozhodnutí ve věci samé*. Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutím ve věci samé se v této souvislosti rozumí rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení a které je principiálně přezkoumatelné ve správním soudnictví, tj. rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V tomto smyslu existuje komplementarita mezi procesní úpravou týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) a žaloby proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.), kterou lze vymáhat vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. v jednou zahájeném řízení před správním orgánem (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, ze dne 10. 2. 2006, č. j. 4 Ans 1/2005 - 60, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Teprve subsidiárně, pokud nelze použít některou z uvedených žalob, se lze domáhat soudní ochrany proti jiným formám činnosti správního orgánu, které přímo zasahují do práv jednotlivce, žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Při splnění těchto podmínek lze považovat za přípustnou i žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení, jehož předmětem není věcná úprava hmotných práv a povinností účastníků, nýbrž otázky do právní sféry jednotlivce přímo zasahující, které s touto věcnou úpravou hmotných práv a povinností souvisejí. Nejvyšší správní soud tak věcně projednal i žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu ve věci pořádkové pokuty dle § 62 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, č. j. 6 Ans 13/2012 - 36). Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení přitom zpravidla je považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a žaloba proti takovému rozhodnutí je tedy přípustná, jak

vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, č. 1513/2008 Sb. NSS). Soudnímu přezkumu zpravidla podléhá nejen rozhodnutí, kterým se přezkoumávané rozhodnutí zrušuje, ale i rozhodnutí o zastavení (přezkumného) řízení z procesních důvodů (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42).

[18] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že respektuje ustálenou judikaturu týkající se nemožnosti domáhat se u soudu ochrany před nečinností správního orgánu spočívající v nezačínání správního řízení, které lze zahájit toliko z moci úřední (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, a v rozsudku ze dne 30. 8. 2007 č. j. 4 Ans 6/2006 - 162). Tyto závěry však nelze na nyní projednávanou věc aplikovat. Jak bylo již jednou výše uvedeno, v předmětné věci bylo přezkumné řízení zahájeno, a to usnesením žalovaného ze dne 21. 10. 2008, č. j. MM/SO/S/58988/2008/Te, aniž by bylo dosud pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že za pravomocné skončení přezkumného řízení nelze považovat rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 1. 10. 2012, č. j. 106/UPS/2012-4, kterým bylo zrušeno usnesení žalovaného ze dne 20. 1. 2012, č. j. MM/SO/S/2359/2012/Te, kterým žalovaný již poněkoličaté (částečně) zrušil předmětný územní souhlas, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Pokud by totiž krajský úřad hodlal svým rozhodnutím přezkumné řízení skončit, mohl ve věci odvolání stavebníka rozhodnout podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. usnesení žalovaného (vydané podle § 156 odst. 2 správního řádu) zrušit a řízení zastavit. Pokud tak krajský úřad neučinil a rozhodl podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, bylo povinností žalovaného v přezkumném řízení pokračovat a v souladu se závazným názorem vysloveným krajským úřadem ve zrušujícím rozhodnutí vydat nové rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom nemůže akceptovat výkladovou alternativu, že zrušením usnesení vydaného podle § 156 odst. 2 správního řádu (které je prvním úkonem v řízení, srov. § 98 poslední věta správního řádu) a vrácením věci žalovanému k dalšímu řízení by bylo přezkumné řízení skončeno a věc by byla nadále řešena pouze v režimu § 94 odst. 1 věty třetí správního řádu, tj. pouhého podnětu, o němž by žalovaný neměl povinnost rozhodovat. Takový výklad by byl v rozporu se zájmem na právní jistotě popsáným výše, tj. na určení toho, zda z žalovaným uvedených důvodů (absence souhlasu stěžovatelky) je předmětný územní souhlas (jeho část) nezákonný, a zda má proto (s přihlédnutím k případným právům nabytým účastníky, respektive dotčenými osobami, v dobré víře) zrušen, v jakém rozsahu a s jakými časovými účinky. Naopak Nejvyšší správní soud se přiklonil k výkladu, že pokud bylo řízení jednou zahájeno, pokračuje i přes zrušení usnesení, které bylo prvním úkonem v řízení, odvolacím orgánem, a musí být skončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem (novým zrušením předmětného územního souhlasu nebo zastavením řízení). Jedině tento výklad zároveň účastníkům (dotčeným osobám) zachovává i právo na soudní ochranu včetně práva na ochranu před nečinností správního orgánu, případně práva na soudní přezkum rozhodnutí, kterým se řízení končí. Nejvyšší správní soud podotýká, že takový výklad (byť implicitně) přijal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ans 13/2012, kde rovněž byla úspěšně žalována nečinnost správního orgánu poté, co bylo zrušeno rozhodnutí, které bylo prvním úkonem v řízení.

pokračování

[19] S ohledem na výše uvedené úvahy se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je přípustná ta část žaloby stěžovatelky, kterou se domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu ve sdělení ze dne 15. 1. 2013, č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te. Podle § 85 s. ř. s. *žaloba [na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu] je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.* V rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012 - 50, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „[z]ákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti určitému aktu brojít. Žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovýmto právním prostředkem pouze tehdy, pokud sporný akt není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. nebo opatřením obecné povahy (§ 101a násl. s. ř. s.). Pokud je akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho současně napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Není proto ani v procesní dispozici žalobce volit, kterou z žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání žaloby je tedy povaha napadeného úkonu (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90, č. 1541/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS).“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, se dále výslovně uvádí, že „dospěl-li krajský soud k závěru, že se v daném případě nelze domáhat soudní ochrany žalobou před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., ale že je na místě žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., měl zásahovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. V dané situaci bylo bezpředmětné zkoumat naplnění podmínek pro nezákonný zásah vymezených v rozsudku zdejšího soudu č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.).“ V nyní řešené věci, jak bylo shora obsáhle rekapitulováno, se stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím fakticky ve sdělení žalovaného, že v zahájeném přezkumném řízení týkajícím se zákonnosti předmětného územního souhlasu nebude již činit další úkony ani vydávat rozhodnutí. Ani z přípisu žalovaného ze dne 15. 1. 2013, který je předmětem žaloby, ani ze správního spisu nevyplývá, že by se jednalo o některou z forem rozhodnutí předvídanou ve správním řádu či stavebním zákoně, včetně usnesení poznamenaného do spisu. Postup žalovaného je tedy třeba hodnotit jako nečinnost a ochrany proti takovému postupu se stěžovatelka musí domáhat nečinnostní žalobou podle § 79 s. ř. s. Naopak žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je nepřipustná podle § 85 s. ř. s.

[20] Vzhledem k formulaci žaloby stěžovatelkou, nemůže být pochyb o tom, že stěžovatelka podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a nikoli na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Stěžovatelka se výslovně domáhala kvalifikace žalovaného sdělení ze dne 15. 1. 2013 jako nezákonného zásahu, dovozovala splnění podmínek úspěšnosti zásahové žaloby a domáhala se vydání následujícího rozsudku: *Vydání sdělení žalovaného č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, ze dne 15. 1. 2013 se prohlašuje za nezákonné. Žalovanému se zakazuje vycházet z napadeného nezákonného sdělení č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, ze dne 15. 1. 2013 ve své další úřední činnosti a nařizuje se obnovení stavu před nezákonným zásahem.* Nelze proto dojít vzhledem ke shora uvedenému k jinému závěru než, že se jednalo o žalobu nepřipustnou podle § 85 s. ř. s. Krajský soud tedy pochybil, pokud žalobu meritorně projednal a zamítl, neboť měl žalobu i v této části

odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K této vadě přitom Nejvyšší správní soud přihlédl z úřední povinnosti, neboť se jedná o závažnou vadu řízení ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[21] Nejvyšší správní soud proto zrušil výrok I. napadeného rozsudku krajského soudu a za splnění předpokladů uvedených v § 110 odst. 1 věta první na konci s. ř. s. žalobu zároveň v této části odmítl.

II. c)

Kasační stížnost proti výroku III. rozsudku krajského soudu

[22] Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl v části týkající se výroku III. rozsudku krajského soudu o nákladech řízení. Krajský soud totiž správně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byť tento výrok nesprávně odůvodnil § 60 odst. 1 s. ř. s. Správně totiž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s., neboť žaloba byla odmítnuta. Tato skutečnost však nemá vliv na zákonnost výroku o nákladech řízení.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatelky zamítl v části týkající se výroku II a III. napadeného rozsudku krajského soudu a napadený výrok I. rozsudku krajského soudu zrušil a žalobu v části týkající se návrhu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v sdělení č. j. MM/SO/S/70460/2013/Te, ze dne 15. 1. 2013, odmítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nevznikly, stěžovatelka pak úspěch ve věci neměla, respektive její žaloba byla odmítnuta (§ 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. O nákladech řízení před krajským soudem nebylo třeba znovu rozhodovat, neboť výrok o nákladech řízení před krajským soudem zůstal nedotčen.

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

V Brně dne 26. března 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu