



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce:

Společenství vlastníků jednotek Nekázanka 876/19 Praha 1, se sídlem Praha 1, Nekázanka 876/19, zastoupeného Mgr. Jakubem Vavříkem, advokátem se sídlem Praha 8, Peckova 9, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2014, č. j. MHMP 1771163/2014, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2015, č. j. 9 A 18/2015 - 11,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení usnesení žalovaného ze dne 15. 12. 2014, č. j. MHMP 1771163/2014. Žalovaný tímto usnesením přikázal podle § 80 odst. 4 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“), aby ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení usnesení podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil kolaudační souhlas s užíváním stavby ze dne 6. 6. 2014, č. j. UMCP1 102510/2014, sp. zn. S UMCP1/077433/2014/VÝS-Hr-2/876, kterým podle § 122 odst. 3 zákona č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a podle § 18i odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, povolil žalobci užívání „plynifikace bytů ve 3. NP – 7. NP Praha 1, Nové město č. p. 876 Nekázanka

19“ na pozemku parc. č. 529 v k. ú. Nové město. Žalovaný v napadeném usnesení dospěl k závěru, že stavební úřad vydal kolaudační souhlas v rozporu s § 122 odst. 3 stavebního zákona a v zákonných lhůtách nereagoval na podání jednoho z vlastníků bytových jednotek, který se domáhal zrušení uvedeného kolaudačního souhlasu, a byl tedy nečinný.

Žalobce v rámci žaloby připustil, že daným příkazem sice nejsou přímo stanovena jeho práva a povinnosti, avšak je tímto rozhodnutím přímo zkrácen na svých právech tak, že uvedené usnesení může mít za následek nesprávnost rozhodnutí ve věci. Žalovaný napadeným usnesením zbavil žalobce jakékoliv právní ochrany proti zrušení kolaudačního souhlasu a vedle toho hrubě porušil procesní i hmotněprávní předpisy týkající se dané věci. Žalobce dále namítl, že žalovaný usnesením překročil svoji pravomoc podle § 80 odst. 4 správního řádu a nařídil podřízenému orgánu protiprávní postup. Jak dodal, postup podle § 156 odst. 2 téhož zákona se na kolaudační souhlas nepoužije. Upozornil dále na to, že napadené usnesení je nezákonné, neboť žalovaný porušil povinnost chránit práva třetích osob nabytá v dobré víře a postupovat ve věci přiměřeně a v nezbytném rozsahu, přičemž skutkové závěry žalovaného nemají oporu ve správním spise.

Městský soud žalobu usnesením označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podstata napadeného usnesení podle městského soudu spočívala v tom, že žalovaný jakožto nadřízený správní orgán využil oprávnění, které mu přiznává § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, a přikázal nečinnému stavebnímu úřadu, aby ve stanovené lhůtě v určité věci rozhodl. Žalovaný tedy sám napadeným usnesením o žádných právech žalobce nerozhodoval, ani žalobci nestanovil žádnou povinnost. Městský soud proto nesouhlasil s tím, že žalobce byl napadeným usnesením přímo zkrácen na svých právech. Samotným napadeným usnesením právní sféra žalobce nebyla a není nijak dotčena. K zásahu do ní dojde až budoucnu, poté, co stavební úřad uposlechne příkazu nadřízeného správního orgánu a vydá rozhodnutí specifikované ve výroku napadeného usnesení. Městský soud dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž se usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu nepovažuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takové usnesení je pouze dozorcím prostředkem procesní povahy, které nenaplnuje podmínky stanovené v § 65 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují práva žalobce. Městský soud uzavřel, že napadené usnesení není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 65 odst. 1 s. ř. s., a jako takové je podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Proti tomuto usnesení městského soudu brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel shrnul dosavadní průběh řízení a předně namítl, že žalovaný překročil svoji pravomoc ve smyslu § 80 odst. 4 správního řádu, neboť stavebnímu úřadu nařídil vydat rozhodnutí určitého obsahu. Orgány veřejné moci však mohou činit toliko to, co jim zákon umožňuje, a proto je postup žalovaného protiprávní, stejně jako napadené usnesení městského soudu. Stěžovatel dále zpochybnil argumentaci městského soudu, podle něhož není sféra stěžovatele napadeným rozhodnutím nijak dotčena. Žalovaný nařídil stavebnímu úřadu, jak má ve věci rozhodnout, a pro případ postupu stavebního úřadu v souladu s napadeným rozhodnutím žalovaného by došlo ke zrušení kolaudačního souhlasu s užíváním shora označené stavby. Stavební úřad pak takovým rozhodnutím při respektování nezákonného nařízení, jak rozhodnout, zcela zásadním způsobem zasáhne do sféry stěžovatele. Lze očekávat, že při respektování příkazu bude členům stěžovatele (vlastníkům bytových

pokračování

jednotek) znemožněno užívat vedení plynu, a tedy topit, a vzhledem k ročnímu období tím fakticky užívat jednotky sloužící k bydlení. Zásah do své právní sféry spatřuje stěžovatel též v tom, že byl zkrácen na svých právech v přezkumném řízení, spočívajících v právu jednat, předkládat důkazy a zejména pak argumentovat ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu pro případ, že byl shledán nesoulad s právním předpisem. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a současně sám ve věci rozhodl tak, že napadené rozhodnutí žalovaného zruší.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kolaudační souhlas je opatřením ve smyslu části čtvrté správního řádu a pokud je vydáno v rozporu s právními předpisy, zruší je usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil. Vzhledem k tomu, že kolaudační souhlas je nezákonný, jak plyne z rozhodnutí žalovaného, je příslušným k rozhodnutí ve věci stavební úřad, který v dané věci nereagoval na podněty vlastníka jednotky v daném bytovém domě. V případě, že nadřízený správní orgán uplatňuje opatření proti nečinnosti podřízeného orgánu z moci úřední, záleží na jeho rozhodnutí, který z možných prostředků v mezích zákona zvolí. Při rozhodování o opatření proti nečinnosti pak musí brát v úvahu nejen samotné lhůty pro vydání rozhodnutí a jejich uplynutí, ale vedle charakteru a složitosti věci musí brát v úvahu rovněž procesní chování účastníků řízení, zejména pak toho účastníka, který se ochrany proti nečinnosti domáhá. Z předložené dokumentace je v dané věci zřejmé, že rozvody plynu nebyly provedeny podle ověřené projektové dokumentace a kolaudační souhlas byl vydán, aniž by měl stavební úřad k dispozici podklady, ze kterých by bylo zřejmé, že funkce vnitřního plynovodu bude vyhovující. Vzhledem k tomu, že ve lhůtách podle § 71 správního řádu stavební úřad nezákonný kolaudační souhlas nezrušil, žalovaný zrušení stavebnímu úřadu nařídil. Žalovaný nerozhodl o žádných právech či povinnostech stěžovatele, a napadené usnesení tedy není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., kterým by se zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určovaly práva nebo povinnosti.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou, v níž připomněl, že pokud by stavební úřad vyhověl příkazu žalovaného, bude stěžovatel zbaven možnosti dodávat plyn (tedy i teplo a teplou vodu) do jím spravovaných jednotek. Jakákoliv následná obrana bude pro ochranu jeho práv neúčinná, jelikož právo užívat plynové vedení zanikne zrušením kolaudačního souhlasu. Zopakoval, že byl zkrácen na svých právech též faktickým nařízením výsledku přezkumného řízení. Jak plyne z § 122 odst. 3 stavebního zákona, kolaudační souhlas lze přezkoumávat jedinečně cestou přezkumného řízení. Použití § 154 správního řádu o rušení opatření ve smyslu části čtvrté správního řádu je vyloučeno, jeho přezkum má být prováděn na základě přezkumného řízení a nikoliv pouhým neformálním zrušením kolaudačního souhlasu.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k projednávané kasační stížnosti předně poznamenává, že ačkoliv stěžovatel dovozuje naplnění stížných důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., lze podle konstantní judikatury zdejšího soudu v případě usnesení o odmítnutí žaloby podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. [viz rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98 (všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz)]. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy s přihlédnutím ke kasačnímu důvodu spočívajícím v námitce, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Nejvyšší správní soud se přitom za těchto okolností ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatele, a to v rozsahu jím vznesených

stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámec z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby. Nejvyššímu správnímu soudu naopak s ohledem na výše uvedené nepřísluší v řízení o kasační stížnosti proti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby zabývat se samotnou zákonností napadeného rozhodnutí žalovaného.

Kasační stížnost není důvodná.

Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného nenaplnuje podmínky plynoucí z § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen 'rozhodnutí'), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“. Městský soud dovodil, že rozhodnutí žalovaného nezakládá, nemění ani závazně neurčuje práva stěžovatele. Předmětem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu v tomto řízení tedy může být pouze to, zda žalobou napadené usnesení, kterým žalovaný podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal stavebnímu úřadu další postup týkající se kolaudačního souhlasu s užíváním shora označené stavby, je samostatně přezkoumatelné ve správní soudnictví, tedy zda ve smyslu citovaného § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti stěžovatele. Dotčení svých práv v dané věci stěžovatel dovozuje jednak z toho, že při respektování rozhodnutí žalovaného stavebním úřadem bude zrušen kolaudační souhlas s užíváním dané stavby, což ve svém důsledku znemožní užívání bytových jednotek v daném bytovém domě, a jednak z toho, že faktickým nařízením výsledku přezkumného řízení stavebnímu úřadu byl stěžovatel zkrácen na svých právech, která by mu v přezkumném řízení náležela.

Pro projednávanou věc je především podstatné, že žalovaný zde postupoval podle § 80 správního řádu, na základě něhož nadřízené správní orgány činí ve vztahu k orgánům podřízeným opatření proti nečinnosti. Podle § 80 odst. 4 písm. a), které žalovaný v dané věci aplikoval, „[n]adřízený správní orgán může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí“. Odst. 6 téhož ustanovení pak určuje, kterým správním orgánům respektive účastníkům se usnesení podle citovaného odst. 4 oznamuje. Pokud jde o vyloučení napadeného rozhodnutí žalovaného ze soudního přezkumu, odkázal v odůvodnění svého usnesení městský soud na související judikaturu Nejvyššího správního soudu. Zdejší soud již ve svém rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010 - 127, dospěl k závěrům citovaným městským soudem, podle nichž usnesení vydané správním orgánem podle § 80 odst. 6 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že citované rozhodnutí bylo vydáno v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a jeho závěry dopadaly na situaci, kdy nebylo (na rozdíl od projednávané věci) žádosti žalobce o uložení opatření proti nečinnosti vyhověno. Přesto je třeba zdůraznit, že ani odlišné okolnosti projednávané věci neznemožňují užití této judikatury. Naopak, pokud městský soud odkázal v napadeném usnesení na citované závěry Nejvyššího správního soudu, postupoval zcela správně a ani Nejvyšší správní soud neshledal důvody k tomu, aby se v projednávané věci od této své předchozí judikatury odchýlil. Nelze ostatně přehlédnout, že ani stěžovatel

pokračování

ve vztahu k citované judikatuře Nejvyššího správního soudu, na níž městský soud napadené usnesení argumentačně vystavěl, ničeho nenamítá ani s ní blíže nepolemizuje.

V návaznosti na výše uvedené je třeba dále především zdůraznit, že soudní ochrana ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je zcela standardně poskytována až ve vztahu ke konečnému rozhodnutí, v rámci jehož přezkumu může být zkoumána též zákonnost řízení, které k vydání rozhodnutí vedlo. Rozhodnutí obsahující opatření proti nečinnosti je pak v tomto ohledu třeba především vnímat jako prostředek správního dozoru nadřízeného správního orgánu, nikoliv jako rozhodnutí zakládající, měnící, rušící či závazně určující práva stěžovatele. Tyto závěry přitom potvrdil Nejvyšší správní soud i v dalších rozhodnutích navazujících na výše citovanou judikaturu (srov. např. rozsudek ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 Ans 5/2009 - 113). Zdejší soud v projednávané věci neshledal ani nicotnost napadeného usnesení žalovaného, k níž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel sice namítal, že žalovaný překročil svoji pravomoc, neboť stavebnímu úřadu přímo nařídil, jak má rozhodnout, k tomu je však třeba uvést, že povaha § 156 odst. 2 správního řádu jiný postup než zrušení daného aktu neumožňuje, takže i kdyby žalovaný přímo v napadeném usnesení nepřikázal stavebnímu úřadu zrušit kolaudační souhlas, ale pouze mu uložil postupovat podle § 156 odst. 2 správního řádu, fakticky by důsledky takového příkazu byly shodné. Důvodem pro vyslovení nicotnosti navíc mohou být pouze tzv. těžké vady působnosti a příslušnosti či zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (srov. též § 77 správního řádu), přičemž žádné takové vady usnesení žalovaného nevykazuje, neboť je vydal příslušný orgán a jeho projev vůle je zcela zjevný. Bez ohledu na výhrady stěžovatele k obsahu tohoto usnesení (opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu) je tedy zřejmé, že toto usnesení samo o sobě skutečně práva stěžovatele nikterak nezasáhne a ani zasáhnout nemůže. K tomu lze ještě dodat, že k vydání příkazu stavebnímu úřadu nebylo v dané věci ani nutno zvolit formu usnesení. S ohledem na podanou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ze strany jednoho z vlastníků bytových jednotek je vydání usnesení ze strany žalovaného pochopitelné, pokud by však žalovaný striktně vycházel z § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, postačovalo vydání neformálního příkazu (nevyžadujícího formu usnesení). Ostatně samotný výrok usnesení žalovaného je adresován stavebnímu úřadu a nikoliv stěžovateli. K případnému zásahu do práv stěžovatele tak může dojít až v důsledku navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu. K těmto závěrům dospěl v napadeném usnesení též městský soud a zdejší soud se s nimi ztotožňuje. K tomu lze ještě dodat, že bude-li stavební úřad v souladu s napadeným rozhodnutím žalovaného postupovat a zruší kolaudační souhlas s užíváním shora označené stavby, existuje ve vztahu takovému aktu stavebního úřadu možnost soudní ochrany (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76). Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem v tom, že by v případě rozhodnutí stavebního úřadu podle § 156 odst. 2 správního řádu neměl k dispozici účinnou právní obranu.

Lze tedy uzavřít, že závěry městského soudu, podle něhož je napadené usnesení žalovaného vyloučenou ze soudního přezkumu, s ohledem na výše uvedené odůvodnění v projednávané věci ob stojí. Napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby není nezákonné, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal v řízení před městským soudem ani žádnou vadu, která by měla vést ke zrušení tohoto usnesení. Nelze sice přehlédnout, že městský soud v odůvodnění svého usnesení odkázal na důvod odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ačkoliv nepřípustný návrh je třeba odmítnout za užití § 46 odst. 1

písm. d) téhož zákona, z hlediska obsahu odůvodnění je však zcela zjevné, jaké důvody městský soud k odmítnutí žaloby vedly. Ani toto pochybení tedy nemůže mít na zákonnost napadeného usnesení městského soudu vliv.

Nejvyšší správní soud proto neshledal podanou kasační stížnost důvodnou a zamítl ji (§ 110 odst. 1. *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. listopadu 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu