



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) M. Š., a b) RSDr. J. Š.**, oba zastoupeni JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 679/5, Opava, proti žalovanému: **Úřad Městské části Praha 12**, se sídlem Písková 830/25, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. K., II) R. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2017, č. j. 8 A 223/2016 - 42,

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.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) doručily dne 23. 9. 2015 žalovanému žádost podle § 82 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), o udělení souhlasu s dělením pozemku parc. č. X v k. ú. K.

[2] Žalovaný vydal dne 13. 10. 2015, pod č. j. P12 35548/2015 OVY, vyjádření podle § 82 odst. 3 stavebního zákona, ve kterém sdělil, že souhlasí s dělením označeného pozemku.

[3] Na uvedené vyjádření zareagovali žalobci podáním doručeným žalovanému dne 19. 5. 2016 nazvaným „Podnět ke zrušení vyjádření“, ve kterém se domáhali jeho zrušení v souladu s § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[4] Sdělením ze dne 17. 6. 2016 žalovaný k podnětu žalobců sdělil, že ve věci nebylo v souladu s § 82 odst. 3 stavebního zákona nutno vést správní řízení, neboť nebylo nutno stanovovat žádné podmínky pro dělení nebo zcelování pozemku a zároveň, že souhlasem s jeho dělením se nemění práva a povinnosti ke stavbám na pozemku či jeho částem. Žalovaný tak neshledal důvody pro postup dle § 156 odst. 2 správního řádu.

II.

[5] Dne 18. 12. 2016 podali žalobci u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti nečinnosti žalovaného dle 79 a násl. s. ř. s. Městský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud uvedl, že doručením podnětu ke zrušení vyjádření žalovaného nebylo zahájeno správní řízení. Z textu písemnosti je zřejmé, že jde o podnět k postupu dle § 156 odst. 2 správního řádu, v rámci kterého se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení. Přezkumné řízení je přitom řízením, které se zahajuje z moci úřední, nikoliv na základě žádosti. Pokud správní orgán neshledal důvody pro postup dle § 156 odst. 2 správního řádu, postupoval správně, když podle § 42 správního řádu žalobce pouze vyrozuměl, že v předmětné věci neshledal důvody pro zahájení řízení. Žalovaný tak nebyl nečinný, neboť neměl povinnost v dané věci přistoupit k vydání rozhodnutí.

III.

[6] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Předně poukazovali na nepřezkoumatelnost závěrů městského soudu. Stěžovatelé dále brojili proti závěrům městského soudu o nutnosti aplikace § 156 odst. 2 a § 94 správního řádu na danou věc. Podle stěžovatelů nelze postup dle § 156 odst. 2 správního řádu kvalifikovat jako přezkumné řízení. Aplikace § 94 odst. 1 věta první správního řádu (ustanovení o přezkumném řízení), na kterou odkázal městský soud, je pak nemožná, neboť § 156 odst. 2 správního řádu obsahuje vlastní úpravu, dle které správní orgán zruší vyjádření, které je v rozporu s právními předpisy. Podnět stěžovatelů bylo nutné klasifikovat jako žádost o zahájení řízení podle § 44 správního řádu. Z těchto důvodů nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že ve věci nebylo vedeno žádné správní řízení, tudíž se nemohlo jednat o nečinnost správního orgánu. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu.

IV.

pokračování

[8] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž shledal svůj postup souladný se zákonem. Správnost postupu byla potvrzena i napadeným rozsudkem městského soudu. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[9] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že předmětné dělení pozemků je věcí, v níž by stěžovatelé neměli být účastníky řízení. Jedná se toliko o majetkovou změnu vlastnických práv; nedochází ke změně druhu, způsobu užití či změně způsobu ochrany pozemku.

VI.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[13] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů (zde městského soudu) vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné na www.nssoud.cz), vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými*

úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na důlčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku městského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které soud vedly k zamítnutí žaloby, resp. ke konstatování, že se žalovaný nedopustil nečinnosti. Nepřezkoumatelný nelze shledat ani závěr krajského soudu, že postup dle § 156 odst. 2 správního řádu umožňuje použití ustanovení o přezkumném řízení. Městský soud jej řádně zdůvodnil. Stěžovatelé ostatně proti výkladu podanému městským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí (k tomu viz dále) a na mnoha místech s ním polemizují, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, ve kterých stěžovatelé dovozovali nečinnost žalovaného a nesprávnost závěrů městského soudu.

[17] Jak již bylo výše uvedeno, osoby zúčastněné na řízení I) a II) doručily dne 23. 9. 2015 žalovanému žádost podle § 82 stavebního zákona o udělení souhlasu s dělením pozemku. Žalovaný vydal dne 13. 10. 2015 vyjádření podle § 82 odst. 3 stavebního zákona, ve kterém sdělil, že souhlasí s dělením označeného pozemku. Na uvedené vyjádření zareagovali stěžovatelé podáním doručeným žalovanému dne 19. 5. 2016 nazvaným „Podnět ke zrušení vyjádření“ (dále též „podnět“), ve kterém se domáhali jeho zrušení v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatelů byl souhlas s dělením pozemku vydán v rozporu se zákonem, když měla být věc řešena přinejmenším v územním řízení tak, aby se k ní mohli vyjádřit dotčené orgány státní správy a dotčení sousedé. Sdělením ze dne 17. 6. 2016 žalovaný k podnětu stěžovatelů sdělil, že ve věci nebylo v souladu s § 82 odst. 3 stavebního zákona nutno vést správní řízení, neboť nebylo nutno stanovovat žádné podmínky pro dělení nebo zcelování pozemku a zároveň, že souhlasem s jeho dělením se nemění práva a povinnosti ke stavbám na pozemku či jeho částem. Žalovaný tak neshledal důvody pro postup dle § 156 odst. 2 správního řádu.

pokračování

[18] Stěžovatelé následně uplatnili opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, kterému nebylo vyhověno, a poté podali k městskému soudu žalobu, ve které se domáhali ochrany proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.).

[19] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *„ten, kdo bezvýsledně 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.“*

[20] Jak správně uvedl městský soud, základním předpokladem pro to, aby mohla být úspěšná žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu, je skutečnost, že tento správní orgán vede správní řízení v konkrétní věci, v němž má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Teprve v případě, že je dána povinnost správního orgánu zahájit správní řízení, v rámci něhož má povinnost vydat správní rozhodnutí, lze uvažovat o případné nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání správního rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, a rozsudky zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 258/2014 - 25, ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012 - 52). V posledně označeném rozsudku nadto zdejší soud uvedl, že *„zmíněný prostředek právní ochrany (žaloba proti nečinnosti) připadá v úvahu pouze tehdy, je-li zákonem předpokládáným ukončením probíhajícího správního řízení vydání rozhodnutí či osvědčení; tomu pak také odpovídá výrok rozsudku soudu, kterým soud může uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Tak tomu však nemůže být v případě, kdy (...) zákon již nepředpokládá tuto jedinou alternativu (...). Soud v takových případech nemůže sám zvolit jednu ze zákonem předpokládaných alternativ, přiklonit se k jedné z nich a správnímu orgánu přikázat vydání rozhodnutí ve věci samé.“*

[21] Jak již bylo výše uvedeno, žalovanému byla doručena žádost o dělení pozemku ve smyslu § 82 stavebního zákona, podle něhož:

(1) Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků.

(2) Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků je možno vydat pouze na žádost podanou všemi vlastníky všech dotčených pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí, nebo oprávněnou osobou za účelem uplatňování předkupního práva pro veřejně prospěšné stavby (§ 101).

(3) Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Není-li třeba stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, stavební úřad potvrdí tuto skutečnost sdělením, kterým současně schvaluje navrhovaný záměr. Sdělení nelze vydat, pokud je rozhodování v území podmíněno územní studií nebo regulačním plánem.

[22] Právní úprava tedy žalovanému umožňovala (aniž by zdejší soud hodnotil zákonnost postupu žalovaného, kterou nelze v řízení o nečinnosti zkoumat), aby ve věci

žádosti o udělení souhlasu s rozdělením pozemku ve smyslu § 82 stavebního zákona postupoval podle § 82 odst. 3 věta druhá stavebního zákona, který mu umožňuje schválit žádost o udělení souhlasu sdělením.

[23] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný tímto způsobem postupoval a na základě žádosti osob zúčastněných na řízení sdělil, že souhlasí s dělením označeného pozemku (viz výše uvedené vyjádření ze dne 13. 10. 2015).

[24] Na uvedené vyjádření zareagovali stěžovatelé podnětem doručeným žalovanému dne 19. 5. 2016 (nazvaným „Podnět ke zrušení vyjádření“), ve kterém se domáhali jeho zrušení v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu.

[25] Podle § 156 odst. 1 správního řádu *„Jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu.“*

[26] Podle § 156 odst. 2 správního řádu *„Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.“*

[27] Sdělením ze dne 17. 6. 2016 žalovaný k podnětu stěžovatelů sdělil, že neshledal důvody pro postup dle § 156 odst. 2 správního řádu.

[28] Zdejší soud souhlasí s městským soudem, že právní úprava žalovanému umožňovala postupovat uvedeným postupem, tedy sdělit, že neshledal důvod pro postup dle § 156 odst. 2 správního řádu, resp. že neshledal důvod pro zrušení dříve vydaného vyjádření (aniž by zdejší soud hodnotil zákonnost postupu žalovaného, kterou nelze v řízení o nečinnosti zkoumat). Podle výslovné dikce zákona by žalovaný ke zrušení vyjádření musel přistoupit pouze tehdy, pokud by shledal, že vydané vyjádření je v rozporu s právními předpisy a nelze jej opravit podle § 156 odst. 1 správního řádu (přičemž při tom by postupoval přiměřeně podle ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení, které lze zahájit pouze z moci úřední, viz dále). Ze správního spisu vyplývá, že důvody pro takový postup neshledal, v návaznosti na což zaslal stěžovatelům sdělení, ve kterém jim sdělil, že neshledal důvody pro postup dle § 156 odst. 2 správního řádu. Právní úprava přitom nestanoví ani to, že by správní orgán měl, neshledal-li důvod pro zrušení vyjádření vydaného podle části čtvrté správního řádu, žádost stěžovatelů rozhodnutím zamítnout, jak tvrdili stěžovatelé.

[29] Na základě výše uvedeného nelze městskému soudu vytknout ani to, že poukázal na § 94 správního řádu. Na toto ustanovení totiž odkazuje přímo § 156 odst. 2 správního řádu, když stanoví, že na postup při rušení vyjádření se použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení (která je obsažena právě v § 94 a násl. správního řádu).

pokračování

[30] Přezkumné řízení pak lze podle výslovné dikce zákona (srov. § 94 odst. 3 věta třetí správního řádu) zahájit pouze z moci úřední; podnět k zahájení přezkumného řízení takové řízení nezahajuje. Srov. § 94 odst. 1 správního řádu, podle něhož „*V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci.*“

[31] S ohledem na obsah podnětu (resp. s ohledem na to, v návaznosti na jaký akt byl učiněn) nelze se stěžovateli souhlasit ani v tom, že by jejich podání bylo nutno vyhodnotit jako žádost vyvolávající zahájení správního řízení. Stěžovatelé se v něm výslovně domáhali postupu dle § 156 odst. 2 správního řádu (tj. řízení, které svou povahou může být zahájeno pouze z moci úřední). Ostatně, vzhledem k tomu, že stěžovatelé v podnětu požadovali, aby je žalovaný informoval o tom, jak s daným podnětem naložil a s jakým výsledkem byl podnět vyřízen, je zřejmé, že o povaze tohoto podání jako „podnětu“ byli stěžovatelé srozuměni. Ani z jiného ustanovení správního řádu, resp. stavebního zákona nevyplývá, že by na základě předmětného podnětu bylo nutno zahájit správní řízení a vydat rozhodnutí ve věci. Zdejší soud připomíná, že stěžovatelé se domáhali zrušení vyjádření, které není rozhodnutím vydávaným v klasickém správním řízení. Jedná se o úkon ve smyslu části čtvrté správního řádu. Postup při vydávání, změně, resp. zrušení těchto úkonů je odlišný než u klasických správních rozhodnutí (viz § 154 a násl. správního řádu a odbornou literaturu, např. Potěšil, Hejč, Rigel, Marek. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 699 s.).

[32] Uvedené závěry potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu. Jak uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015 - 29, „*Jak je zřejmé z výše uvedeného, možnost zrušit úkon provedený podle části čtvrté správního řádu je typickým prostředkem dozorčího práva vyhrazeným univerzálně správním orgánům k nápravě vadných úkonů v rámci výkonu veřejné správy. K takovému postupu může dát podnět kdokoli, pro podatele však z něho nevyplývají žádná hmotná práva či povinnosti. Správní řízení se v daném případě nevede, případné usnesení o zrušení osvědčení, vyjádření či sdělení je prvním (a zároveň posledním) úkonem ve věci, odvolání není přípustné, neboť tím, že tento úkon není činěn ve správním řízení, nejsou zde žádní účastníci, kteří by mohli takové odvolání podat, a neuplatní se proto ani ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu.*“

[33] Dále lze poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009 - 58, „*Nejvyšší správní soud ovšem nesdílí ani názor stěžovatele na výklad ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Z ustanovení samotného ani ze souvisejících ustanovení správního řádu (...) nelze nikterak dovodit, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět. To má zajisté své logické opodstatnění. Ustanovení § 9 správního řádu definuje správní řízení jako 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 má anebo nemá. K vydání takového rozhodnutí pak ustanovení § 71 správního řádu stanoví příslušné lhůty, jejichž nedodržení může být důvodem k učinění opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem podle ustanovení § 80 tohoto zákona. Soudní ochrana proti nečinnosti je pak po bezvýsledném vyčerpání prostředků ve správním řízení poskytována především z toho důvodu, aby účastník řízení nesetrvával ve stavu právní nejistoty za situace, kdy již příslušné úkony směřující ke změně jeho právního postavení byly jím samým či příslušným správním orgánem učiněny a kdy tedy již zbývá jen vydat ono správní rozhodnutí, proti němuž by se pak mohl případně bránit správní žalobou. Právě jen v tomto bodě lze nalézt určitý dotyk institutu ochrany proti nečinnosti s právem na přezkum správních rozhodnutí podle čl. 36 odst. 2 v návaznosti na čl. 2 odst. 2 Listiny. Ochrana se však (ať už na úrovni správního řízení či v řízení před soudem) zaměřuje toliko na vydání rozhodnutí samotného, nelze se však v jejím rámci domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu. Správní řád pak pamatuje i na situace, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a kdy fyzické nebo právnické osoby mohou dát k zahájení takového řízení pouze podnět. Postup správního orgánu v takovýchto případech je upraven v ustanovení § 42 správního řádu, i zde zákon stanoví lhůty k vyřízení a rovněž zde se lze při jejich nedodržení domáhat přijetí opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 2 a 3 správního řádu. Také pro tyto případy však platí, co bylo uvedeno již výše. Osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě konal, nikoliv toho, jakým způsobem má být jeho podnět konkrétně vyřízen. (...) Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit.“

[34] Stejně tak lze odkázat na rozsudek ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 As 96/2014 - 40, podle něhož „Z judikatury Nejvyššího správního soudu se tedy jednoznačně podává, že se správní orgán nedopouští nečinnosti, pokud na základě podnětu nezahájí řízení, které je možno zahájit pouze z moci úřední, a postupuje přitom podle § 42 správního řádu (což žalovaný v nyní projednávané věci učinil, když zaslal stěžovateli k jeho žádosti sdělení o postupu ve věci); osoba podatele podnětu nemá veřejné subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, a proto se ani nemůže dovolávat ochrany svých práv žalobou na ochranu proti nečinnosti“.

[35] Lze tedy souhlasit s městským soudem, že žalovaný se nedopustil nečinnosti. Podrobněji odkazuje zdejší soud na rozsudek městského soudu, se kterým se v tomto ohledu zcela ztotožňuje a jeho závěry přebírá.

[36] Z důvodu, že Nejvyšší správní soud zcela převzal argumentaci městského soudu, nelze shledat důvodné námitky, ve kterých stěžovatelé brojili proti argumentaci městského soudu. Pouze z procesní opatrnosti k námitce, že podnět k postupu dle § 156 odst. 2 správního řádu nelze kvalifikovat jako podnět k přezkumnému řízení, zdejší soud odkazuje na výše uvedené a dodává, že sám správní řád v § 156 odst. 2 stanoví, že při rušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními

pokračování

předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, postupuje správní orgán, který jej vydal, přiměřeně podle ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. To ostatně vyplývá i z odborné literatury. Např. v komentáři ke správnímu řádu (Vedral J. *Správní řád – Komentář*, BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012, s. 1233) se uvádí, že se na zrušení uvedených úkonů „*přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 a násl.). Přiměřeně proto, že předmětem přezkumného řízení není v tomto případě rozhodnutí (§ 94 odst. 1), ale jiný úkon správního orgánu. V případě přezkumného řízení tedy zřejmě nelze uvažovat o aplikaci takových ustanovení, jakými jsou § 94 odst. 4, § 95 odst. 3, 4 a 5, § 96 odst. 3 nebo § 99. V tomto přezkumném řízení se nepoužijí ani ustanovení o lhůtách podle § 96 odst. 1, resp. § 97 odst. 2, neboť usnesení podle § 156 odst. 2 lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení či sdělení, které je předmětem tohoto řízení. Vzhledem k tomu se neuplatní ani subjektivní a objektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení stanovená v § 96 odst. 1 správního řádu, neboť by nedávalo smysl vázat na lhůty zahájení takového přezkumného řízení a současně stanovit, že usnesení, jímž se úkon správního orgánu ruší, lze vydat po dobu, po kterou účinky takového úkonu správního orgánu trvají. Řízení podle § 156 odst. 2 se nezahajuje tak jako klasické přezkumné, ale prvním a jediným úkonem je vždy usnesení o zrušení úkonu. Pokud by se došlo k závěru, že úkon v rozporu s právními předpisy není, žádné usnesení se nevydává (§ 97 odst. 1 se nepoužije, neboť v takovém případě se žádné řízení nevede, usnesení se vydává jen o zrušení úkonu). Pokud by měl správní orgán přistoupit ke zrušení příslušného úkonu např. na základě podnětu dotčené osoby, pouze by jí (na základě § 42) sdělil, že usnesení podle § 156 odst. 2 nevydává, neboť pro to neshledal důvody.“*

[37] Pokud pak stěžovatelé poukazovali na nezákonnost předmětného sdělení (vyjádření) žalovaného, nesprávně určený okruh účastníků a na další podobné vady v řízení před žalovaným, konstatuje zdejší soud, že úkolem městského soudu bylo posoudit, zda se žalovaný dopustil nečinnosti či nikoli. Městský soud nemohl v řízení o nečinnosti zkoumat zákonnost předmětného vyjádření, resp. zákonnost jeho postupu při jeho vydání. To stejné platí i pro zdejší soud.

[38] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[40] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[41] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 9. srpna 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu