



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Z. Š.**, zastoupené Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem Frýdek - Místek, 8. pěšího pluku 2380, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské náměstí 6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2018, č. j. 14 A 205/2018 – 22,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“), který měl spočívat v jeho sdělení ze dne 24. 7. 2018, č. j. MMR-28746/2018-83/1790, jímž žalobkyni k její žádosti o učinění opatření proti nečinnosti Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) informoval, že *„neshledal důvody, respektive podmínky k přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu, neboť tento nečinný není.“* Usnesením ze dne 13. 12. 2018, č. j. 14 A 205/2018 – 22, byla žaloba odmítnuta.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení po krátkém shrnutí skutkového stavu nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení. Uvedl, že z obsahu žaloby je (i po jejím doplnění) zřejmé, že žalobkyně brojí zásahovou žalobou proti indolenci žalovaného při vyřizování její žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu, jelikož po žalovaném požadovala vydání usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu, namísto

pouhého sdělení. Na podkladě ustanovení § 46 odst. 1 písm. b), § 84 odst. 1 a § 85 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) zkonstatoval, že pro určení běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je mimo jiné podstatné, zda je možné v případě konkrétního zásahu využít jiný prostředek ochrany, než žalobu ve správním soudnictví; existuje-li totiž takový prostředek, počne (subjektivní) lhůta pro podání žaloby běžet až po jeho marném vyčerpání, respektive dnem, kdy se žalobce dozvěděl o jeho vyřízení či dnem, kdy uplynula lhůta pro jeho vyřízení. Pokud tedy žalobce podá žalobu před začátkem běhu lhůty pro podání žaloby (tj. před vyřízením prostředku mimosoudní ochrany), bude se jednat o žalobu předčasně podanou.

[3] V tomto kontextu městský soud upozornil, že žalobkyně proti sdělení žalovaného ze dne 24. 7. 2018 brojila též žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného, přičemž na tuto žádost reagovala ministryně pro místní rozvoj sdělením ze dne 6. 11. 2018. Jestliže tedy žalobkyně podala zásahovou žalobu dne 27. 9. 2018, tzn. před tím, než byla vyrozuměna o výsledku jí podané žádosti o opatření proti nečinnosti, šlo o žalobu předčasnou, neboť lhůta k podání žaloby počala žalobkyni běžet až doručením sdělení ministryně ze dne 6. 11. 2018. Z tohoto důvodu musela být žaloba podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnuta.

[4] Proti usnesení městského soudu brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, odkazující na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že se žalobou domáhala, aby městský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jejích práv a přikázal mu zrušit jeho sdělení ze dne 24. 7. 2018, č. j. MMR-28746/2018-83/1790. Nezákonný zásah žalovaného tedy stěžovatelka spatřuje právě v předmětném sdělení, neboť v něm není žádná zmínka o postupu ve smyslu § 80 odst. 6 správního řádu. V chybějící zmínce stěžovatelka spatřovala nečinnost žalovaného, a proto se obrátila na ministryni pro místní rozvoj, jakožto nadřízený správní orgán žalovaného, s žádostí o přijetí opatření proti jeho nečinnosti, k níž obdržela sdělení ze dne 6. 11. 2018, č. j. MMR-4462/2018-96/14, jímž ministryně potvrdila postup žalovaného. Naposledy uvedené sdělení stěžovatelka zaslala městskému soudu dne 15. 11. 2018, tedy před vydáním napadeného usnesení.

[6] Jelikož v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu rozhoduje soud dle § 87 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, nemohla být dle názoru stěžovatelky žaloba podána předčasně, neboť z obsahu žaloby i petitu je zjevné, že za nezákonný zásah je považováno sdělení žalovaného ze dne 24. 7. 2018, od jehož obdržení se odvíjí počátek běhu dvouměsíční lhůty k podání zásahové žaloby a uplatnění prostředku k nápravě ve smyslu § 85 s. ř. s. Sdělení žalovaného ze dne 24. 7. 2018 stěžovatelka obdržela dne 26. 7. 2018, žaloba byla podána dne 26. 9. 2018, sdělení ze dne 6. 11. 2018 k uplatněnému prostředku k nápravě ve smyslu § 85 s. ř. s. stěžovatelka obdržela dne 8. 11. 2018, soud sdělení ze dne 6. 11. 2018 obdržel dne 19. 11. 2018 a usnesení soudu o odmítnutí žaloby bylo vydáno až dne 13. 12. 2018; to vše dle názoru stěžovatelky svědčí o splnění všech podmínek pro včasnost a přípustnost žaloby.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že stěžovatelka byla (jím, stavebním úřadem i jemu nadřízeným krajským úřadem) opakovaně upozorňována na

pokračování

fakt, že v souvislosti s vyřizováním jejích žádostí ze dne 12. 9. 2017 a 24. 10. 2017 o zařazení do okruhu třetích osob v případě veřejnoprávní smlouvy ze dne 9. 10. 2017, sp. zn. MUFO_4517/17, se žádné správní řízení nevede. Podle § 80 odst. 3 správního řádu přitom platí, že po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění proti nečinnosti podat pouze účastník a v případě, že správní orgán takové žádosti účastníka nevyhoví, vydá o tom usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu (které je oznamováno účastníkům řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu). Dle žalovaného tedy nebyla v daném případě pro vydání usnesení ve smyslu § 80 odst. 6 správního řádu splněna základní podmínka, spočívající v žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podané účastníkem řízení. Krajský úřad proto nepochybil, jestliže na podání stěžovatelky odpověděl formou sdělení. Pokud jde o právní posouzení dané věci, žalovaný se plně ztotožnil se závěrem městského soudu i odůvodněním napadeného usnesení.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] S ohledem na komplikovanou skutkovou situaci projednávané věci považuje Nejvyšší správní soud za vhodné shrnout podstatné skutkové okolnosti. Městský úřad ve Frýdlantu nad Ostravicí – stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) zveřejnil informaci o podání návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy ve smyslu ustanovení § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, která by nahrazovala územní rozhodnutí a stavební povolení ke stavbě zamýšlené v sousedství nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky. Stěžovatelka se svými podáními ze dne 12. 9. 2017 a 24. 10. 2017 dožadovala po stavebním úřadu vysvětlení, proč nebyla zahrnuta do okruhu osob uvedených ve veřejnoprávní smlouvě jako osob, které by byly účastníkem územního řízení, a dožadovala se přiznání tohoto postavení; zároveň vyjádřila své výhrady k navrženému technickému řešení likvidace dešťových a odpadních vod ze zamýšlené stavby. Stavební úřad na obě podání zareagoval a stěžovatelce vysvětlil, proč jejím požadavkům nelze vyhovět. Na to stěžovatelka reagovala žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti stavebního úřadu, adresované Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje. Namítala, že stavební úřad neměl její podání vyřídit prostými přípisy, ale měl vydat rozhodnutí, v souladu s ustanovením § 142 správního řádu. Krajský úřad sdělením ze dne 18. 5. 2018 stěžovatelce vysvětlil, že její podání byla stavebním úřadem vyřízena v souladu s ustanovením § 42 správního řádu, tedy tak, jak to sama požadovala. Žádné řízení ve smyslu ustanovení § 142 správního řádu v dané věci vedeno není, neboť v tomto směru nebyla podána kvalifikovaná žádost. Z tohoto důvodu nelze o nečinnosti stavebního úřadu hovořit. Stěžovatelka v návaznosti na toto sdělení požádala Ministerstvo pro místní rozvoj, aby přijalo opatření proti nečinnosti krajského úřadu; dle jejího názoru měl krajský úřad k její žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti vydat usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu, nikoli pouhý přípis. Ministerstvo odpovědělo stěžovatelce přípisem ze dne 24. 7. 2018, ve kterém sdělilo, že v dané věci není vedeno žádné správní řízení a nelze tedy vůči krajskému úřadu iniciovat postup ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu. I proti tomuto sdělení se stěžovatelka dovolávala ochrany proti nečinnosti; v žádosti ze dne 26. 9. 2018 požádala ministryni pro

místní rozvoj o přijetí opatření podle § 80 správního řádu proti nečinnosti ministerstva. Výslovně v této souvislosti uvedla, že jediným prostředkem ochrany jejích práv v dané věci je vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Sdělením ze dne 6. 11. 2018 ministerstvo stěžovatelku informovalo, že svůj předcházející postup považuje za správný; opakovaně jí přitom upozornilo, že v dané věci není vedeno žádné správní řízení, což postup podle § 80 správního řádu vylučuje. Ještě před vydáním posledně zmiňovaného sdělení ministerstva podala stěžovatelka u městského soudu žalobu, výslovně označenou jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem; tímto zásahem mělo být sdělení ministerstva ze dne 24. 7. 2018. Fakt, že šlo o zásahovou žalobu, potvrzuje i petit žaloby (po jejím doplnění), neboť stěžovatelka se domáhala vydání rozsudku, kterým by žalovanému bylo zakázáno pokračovat v porušování jejích práv a přikázáno zrušit sdělení ze dne 24. 7. 2018. Stěžovatelka přitom výslovně uvedla, že její podání adresovaná stavebnímu úřadu měla být považována za návrh na zahájení řízení dle § 142 správního řádu; v dané věci se tedy dle jejího názoru správní řízení vede a má v něm být rozhodnuto. O jejích žádostech o přijetí opatření proti nečinnosti tedy mělo být rozhodnuto způsobem předvídaným v § 80 odst. 6 správního řádu.

[11] Z toho, co bylo uvedeno v odst. [10] výše, lze usuzovat, že stěžovatelka vychází z předpokladu, že její podání ze dne 12. 9. 2017 a 24. 10. 2017 byla žádostmi (§ 44 odst. 1 správního řádu) a vyvolala tak (co do předmětu blíže nespecifikované) řízení o určení právního vztahu ve smyslu ustanovení § 142 správního řádu, ve kterém by mělo být rozhodnuto ve věci samé. Aniž by bylo nutné vyjadřovat se k opodstatněnosti této premisy, lze z pohledu projednatelnosti její žaloby konstatovat, že pokud by takové řízení bylo skutečně zahájeno, prostředkem ochrany proti nečinnosti správního orgánu by byla výlučně žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Zásadně totiž platí, že soudní ochranu v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu (o tom, že žaloba stěžovatelky byla podána právě v tomto procesním režimu, není pochyb) je možné poskytnout pouze tehdy, není-li namítaný zásah správním rozhodnutím či nečinností (ve smyslu jejich zákonných definic podávajících se z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., respektive § 79 odst. 1 s. ř. s.) a není-li tedy možné přezkoumat zákonnost takového úkonu (postupu) v řízení o žalobě proti (následně vydanému) rozhodnutí (splňujícímu parametry předvídané § 65 odst. 1 s. ř. s.) či v řízení na ochranu před nečinností správního orgánu. Povaha zásahové žaloby je tedy ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, respektive žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu subsidiární a „chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Určujícím kritériem pro možnost podání zásahové žaloby je povaha napadeného úkonu a účastník řízení nemůže volit, kterou z žalob (proti správnímu rozhodnutí, proti nečinnosti, proti nezákonnému zásahu) bude považovat za výhodnější a které z řízení bude iniciovat (k tomu srov. například rozsudky

pokračování

tohoto soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS, či ze dne 27. 9. 2018, č. j. 3 Azs 57/2017-28).

[12] Přestože z citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu vyplývá možnost napadnout zásahovou žalobou procesní nečinnost správního orgánu při vydávání správního rozhodnutí nesplňujícího požadavky ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (tedy individuálního správního aktu, který nemůže být předmětem přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu), v případě kdy by žalobou bylo sledováno vydání příkazu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu či usnesení podle § 80 odst. 4 písm. b) až d) tohoto zákona, je takový postup vyloučen. Právě marné využití žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 odst. 3 *in fine* správního řádu je procesní podmínkou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.). Prostředkem ochrany účastníka řízení v takových případech tedy není (subsidiární) zásahová žaloba ukládající správnímu orgánu realizovat opatření proti nečinnosti, ale žaloba nečinnostní. Výjimkou by mohla být pouze situace, kdy by žalobce tvrdil „kvalifikovanou“ nečinnost správního orgánu při vydávání jiného rozhodnutí, než rozhodnutí *ve věci* (viz § 80 odst. 1 správního řádu a § 79 odst. 1 věta první s. ř. s.); z obsahu žaloby ovšem nic takového neplyne a stěžovatelka to netvrdí ani v kasační stížnosti.

[13] Pro úplnost je vhodné dodat, že i kdyby stěžovatelka vycházela z toho, že její podání ze dne 12. 9. 2017 a 24. 10. 2017 nebyla žádostí (viz bod [11] tohoto odůvodnění), ale pouhým podnětem k zahájení správního řízení podle § 42 správního řádu (čemuž ovšem obsah žaloby nenasvědčuje), není možné si cestou zásahové žaloby vynutit zahájení jakéhokoli správního řízení zahajovaného *ex officio*, neboť neexistuje veřejné subjektivní právo (§ 2 s. ř. s.) na zahájení takového řízení (k tomu viz rozsudek tohoto soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46).

[14] Z uvedeného je zřejmé, že i přes přetrvávající nejasnost v otázce, co konkrétně stěžovatelka svou žalobou sledovala (tzn., co konkrétně mělo být jejím konečným cílem), je evidentní, že šlo o žalobu meritorně neprojednatelnou, a to buď pro absenci esenciální podmínky existence veřejného subjektivního práva stěžovatelky, do kterého by mohlo být postupem žalovaného zasaženo (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., § 82 s. ř. s.), či pro nepřipustnost (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 85 s. ř. s.).

[15] Městský soud tedy pochybil v tom, že žalobu neodmítl ze shora uvedených důvodů, ale z důvodu její opožděnosti. Jde-li totiž o žalobu, jejímuž projednání brání absence obecných podmínek řízení (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) či její nepřipustnost, jakožto podmínka řízení *sui generis* (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), je bezpředmětné zabývat se otázkou její včasnosti. V těchto případech totiž z logiky věci žádné lhůty pro její podání neběží (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 187/2017-36). Úvahy městského soudu vedoucí k odmítnutí žaloby tak nebyly správné, výrok jeho usnesení nicméně sám o sobě ob stojí.

[16] Zbývá tak jen posoudit, zda za situace, kdy samotný výrok usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby z hlediska zákona ob stojí, avšak je opřený o nesprávné důvody (předčasnost namísto nedostatku podmínek řízení, respektive nepřipustnosti žaloby), je

nutné napadené usnesení zrušit, či zda je Nejvyšší správní soud oprávněn kasační stížnost zamítnout a pouze nahradit chybné důvody pro odmítnutí žaloby správnými. Zde je třeba předeslat, že zrušit rozhodnutí krajského (zde městského) soudu může kasační soud v zásadě jen pro nezákonnost výroku ve věci. Výjimku z této zásady představují pouze zrušující rozsudky krajských soudů (jejichž výrok z hlediska zákona ob stojí), jejichž součástí je právní názor, kterým jsou podle § 78 odst. 5 s. ř. s. správní orgány vázány v dalším řízení. Chybný právní názor totiž může být samostatným důvodem ke kasaci rozsudku nezávisle na jeho výroku; nosné důvody pro zrušení správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud nahrazovat nesmí (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75). Usnesení o odmítnutí žaloby však žádný právní názor, jímž by byl správní orgán vázán, neobsahuje; dospěje-li tedy Nejvyšší správní soud k závěru, že výrok takového usnesení je zákonný, může k tomu uvést vlastní důvody a argumentaci, aniž by je musel jen pro nesprávné odůvodnění rušit.

[17] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadené usnesení je z hlediska výsledku řízení před městským soudem v souladu se zákonem. Brojí-li stěžovatelka kasační stížností proti důvodům pro odmítnutí její žaloby, které (z důvodů nezávislých na její kasační argumentaci) sice neobstojí, avšak pro odmítnutí žaloby existovaly jiné procesní důvody, od jejichž existence nelze odhlédnout, nejde o kasační stížnost důvodnou, neboť argumenty v ní obsažené nemohou vést ke zrušení napadeného rozhodnutí městského soudu. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady (přesahující běžnou úřední činnost) vznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 10. října 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu