



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **I. Z.**, zast. Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem Na Flusárně 168, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: I) Ministerstvo obrany, se sídlem Tychonova 1, Praha, II) Letiště Příbram s.r.o., se sídlem Skalka 39, Drásov, zast. JUDr. Jaroslavou Žákovou, advokátkou se sídlem Komenského nám. 289, Příbram, III) AIR STATION s.r.o., se sídlem Žitavského 496, Praha, zast. Mgr. Vladislavem Jirkou, advokátem se sídlem Václavské nám. 64, Praha, IV) E. S., V) OK AVIATION Group, a.s., se sídlem K letišti 25, Praha a VI) H. Č., všichni ad IV) až VI) zast. JUDr. Jaroslavou Žákovou, advokátkou se sídlem Komenského nám. 289, Příbram, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2019, č. j. 14 A 66/2017 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2017, č. j. 21/2012-910-LET/41. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 2. 2017, č. j. 1477-17-701.

[2] Posledně citovaným rozhodnutím správní orgán I. stupně přerušil řízení o odstranění stavby podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to do doby vydání rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 216/15. Tento postup zvolil kvůli probíhajícímu řízení o ústavní stížnosti České republiky - Ministerstva obrany [osoby zúčastněné na řízení I)] proti rozhodnutí soudů v civilním řízení, podle kterých mělo Ministerstvo obrany povinnost odstranit stavbu vzletové a přistávací dráhy letiště Příbram, která se nachází na pozemku stěžovatelky.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného u městského soudu, který dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí pouze upravuje vedení řízení před správními orgány, přičemž taková rozhodnutí jsou ze soudního přezkumu vyloučena podle § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Upozornil stěžovatelku, že má možnost domoci se efektivní soudní ochrany v rámci řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Projednávanou žalobu v důsledku toho vyhodnotil jako nepřipustnou podle § 68 písm. e) s. ř. s. a v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ji odmítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[4] Stěžovatelka brojila proti usnesení městského soudu kasační stížností. Tvrdila, že správní orgán I. stupně svým postupem zasáhl do činnosti soudních orgánů. Ústavní stížnost totiž nemá ze zákona odkladný účinek, nicméně Ústavní soud jej může na návrh stěžovatele přiznat. Ústavní stížnosti však v dané věci odkladný účinek přiznan nebyl a nelze jej nahrazovat přerušением řízení z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle názoru stěžovatelky může správní orgán v souladu s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušit řízení, probíhá-li řízení o předběžné otázce, ale průběhem řízení se rozumí pouze průběh do pravomocného skončení řízení. Nabude-li rozhodnutí právní moci, důvod k přerušení řízení odpadá nehledě na to, jestli byl podán mimořádný opravný prostředek. V důsledku toho probíhající řízení před Ústavním soudem nebylo důvodem pro přerušení řízení a správní orgán I. stupně byl povinen se řídit pravomocným rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2011, č. j. 25 Co 501/2010 - 206. Závěrem stěžovatelka uvedla, že rozhodnutí o přerušení řízení v nyní projednávaném případě svým významem převyšuje pouhé rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a v důsledku toho může být podrobeno přezkumu správních soudů. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Osoby zúčastněné na řízení II), IV), V) a VI) podaly ke kasační stížnosti společné vyjádření. Předně souhlasily se závěrem městského soudu, že byla žaloba nepřipustná. Upozornily, že stěžovatelka pouze uvádí, že rozhodnutí o přerušení řízení v daném případě svým významem přesahuje otázku vedení řízení, aniž by vysvětlila, v čem tento přesah spatřuje. Vyslovily též názor, že správní orgány postupovaly správně, když řízení přerušily, neboť Ústavní soud sice usnesením ze dne 6. 3. 2018, sp. zn. II. ÚS 216/15, odmítl ústavní stížnost Ministerstva obrany, ale jednoznačně přitom vyjádřil nutnost ochrany provozovatele letiště [tedy osoby zúčastněné na řízení II)]. Dále popsaly následný postup stěžovatelky, která měla přistoupit k demolici části vzletové a přistávací dráhy

pokračování

letišťe Příbram navzdory tomu, že tou dobou již byla nařízená exekuce pravomocně zastavena. Navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jim náhradu nákladů řízení.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na závěry městského soudu a plně se s nimi ztotožnil. Stejně tak se žalovaný ztotožnil s argumentací osob zúčastněných na řízení II), IV), V) a VI).

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., a dospěl k následujícímu závěru.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyššímu správnímu soudu je podanou kasační stížností předložena k posouzení jediná otázka, a to zda je přípustná žaloba proti rozhodnutí, kterým žalovaný jakožto odvolací orgán potvrdil usnesení, jímž správní orgán I. stupně přerušil řízení, a to i s ohledem na význam tohoto rozhodnutí.

[10] K uvedené otázce má Nejvyšší správní soud konstantní a jednotnou judikaturu, podle níž je rozhodnutí o přerušení správního řízení rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení (§ 70 písm. c) s. ř. s.). Žaloba proti tomuto rozhodnutí je proto nepřípustná dle § 68 písm. e) s. ř. s. a musí být na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62, ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 - 23, ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 48/2009 - 54, ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 52/2010 - 61, ze dne 30. 3. 2020, č. j. 7 As 423/2019 - 36, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 As 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS).

[11] Pokud tedy městský soud žalobu odmítl, neboť mířila proti úkonu správního orgánu, který je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s., postupoval v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou.

[12] Stěžovatelka, vědoma si možnosti podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, trvala na možnosti soudního přezkumu usnesení o přerušení řízení vzhledem k tomu, že rozhodnutí v nyní projednávané věci „významně převyšuje ‚pouhé‘ rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“. Z kontextu kasační stížnosti vyplývá, že takový význam napadenému rozhodnutí připisuje z toho důvodu, že správní orgány mohou přerušit řízení pouze do doby, kdy je vydáno pravomocné rozhodnutí o předběžné otázce, a pokud přeruší řízení pro řízení o mimořádném opravném prostředku, resp. ústavní stížnosti, zasahují tím do rozhodovací pravomoci soudů, neboť pouze ty mohou těmito výjimečným prostředkům nápravy přiznat odkladný účinek.

[13] S touto argumentací Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Předně je třeba poznamenat, že v zákoně nemá oporu stěžovatelčino tvrzení, že správní orgán nesmí přerušit řízení do právní moci rozhodnutí o mimořádném oprávněném prostředku či ústavní stížnosti. Smyslem institutu přerušení řízení je mj. umožnit správnímu orgánu vyčkat na rozhodnutí jiného orgánu, které může mít v dané věci významný vliv. Je přitom evidentní, že právě rozhodnutí Ústavního soudu mohou mít ve své podstatě precedenční charakter a řízení před tímto soudem je často důvodem k přerušení řízení jak pro správní orgány, tak i pro obecné soudy. Výklad stěžovatelky by znamenal, že správní orgán bude nucen vydat rozhodnutí, o kterém ví, že může být protiústavní, a to navzdory tomu, že již obdobnou otázku Ústavní soud posuzuje a přerušením řízením by žádné osobě nevznikla nepřiměřená újma. Řízení o odstranění stavby je navíc charakteristické tím, že v důsledku rozhodnutí ve věci samé mohou být způsobeny škody, jejichž náprava je značně obtížná. Aniž by tak předjímal výsledek případného přezkumu v jiném řízení, v němž by bylo přípustné zabývat se podrobně zákonností přerušení předmětného řízení, Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí, kterým správní orgán přeruší řízení o odstranění stavby do doby rozhodnutí Ústavního soudu, nelze *a priori* považovat za nezákonné.

[14] Přerušením řízení se správní soudy mohou zabývat při řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005 - 68, č. 974/2006 Sb. NSS, nebo výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46), popř. při přezkumu konečného rozhodnutí ve věci samé. Důvodem vyloučení rozhodnutí, kterým se pouze upravuje průběh řízení, ze soudního přezkumu je zájem na hospodárnosti a rychlosti správního řízení, nikoliv menší význam těchto rozhodnutí. Nelze tedy dojít k závěru, že mimořádný význam procesního rozhodnutí odůvodňuje jeho soudní přezkum v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud byla stěžovatelka přesvědčena o tom, že kvůli významu přerušení řízení nelze vyčkat na pokračování řízení, a bylo-li tedy jejím cílem domoci se dřívějšího rozhodnutí ve věci samé, měla zvolit právě žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu; nesprávně zvolený žalobní typ již svojí výše nastíněnou argumentací nenapraví.

[15] Je třeba zde připomenout, že pokud se řízení zahajuje pouze z moci úřední, jako tomu je i v případě řízení o odstranění stavby, nemůže se podle dosavadní judikatury podatel podnětu k zahájení řízení domáhat prostřednictvím nečinnostní žaloby, aby správní orgán řízení skutečně zahájil, nicméně pokud již řízení zahájeno bylo, jeho účastníci mají možnost proti případné nečinnosti brojit žalobou (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, nebo ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS).

[16] Rozlišování žalobních typů není samoúčelné a ve správním soudnictví má svůj nepopíratelný význam. Žalobce svou volbou dává najevo, čeho se vlastně domáhá, a umožňuje tak soudům, aby k žalobě přistupovaly podle odpovídajících procesních ustanovení. Nyní projednávaný případ je typickým příkladem významu tohoto rozdělení – stěžovatelka zjevně chtěla docílit toho, aby „rozpohybovala“ správní orgány a přiměla je k vydání rozhodnutí ve věci samé. Pokud by zvolila správný žalobní typ, její věc by byla projednána přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.), a soudní ochrana by tak mohla přijít včas. Volbou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu však daná věc nespádala do přednostního režimu, a v důsledku toho byla projednána městským soudem více než rok

pokračování

poté, co důvod pro přerušení řízení o odstranění stavby odpadl. Nejvyššímu správnímu soudu není ani z podání účastníků zřejmé, zda správní řízení po vydání usnesení ze dne 6. 3. 2018, sp. zn. II. ÚS 216/15, pokračovalo, popř. zda bylo skončeno, nicméně tato skutečnost není pro posouzení nyní projednávané věci nezbytná.

[17] Vzhledem k tomu, že ve věci připadalo v úvahu podání nikoliv žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale nečinnostní žaloby, zabýval se ještě Nejvyšší správní soud otázkou, zda nebylo na místě stěžovatelku – ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod [62] – vyzvat k úpravě žaloby na správný žalobní typ, a dospěl k závěru, že nikoliv. Správní soudy jsou sice obecně povinny žalobcům úpravu žaloby a jejího petitu umožnit, nicméně to neplatí, pokud žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně nebo pokud mu odmítnutím „nesprávné“ žaloby nemůže být způsobena újma – pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky nebo žalobce zároveň podal „správnou“ věcně projednatelnou žalobu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod [35]). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že výše citované usnesení č. j. 7 As 155/2015 - 160 sice bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně zrušovací důvody se závěru o umožnění žalobcům měnit žalobní typ netýkaly a Nejvyšší správní soud svůj právní názor potvrdil i v další rozhodovací činnosti.

[18] V nyní projednávaném případě soud shledává naplnění podmínek obou zmíněných případů, v nichž krajský nebo městský soud nemusí žalobce upozorňovat na to, že zvolil nesprávný žalobní typ. V první řadě je z okolností zřejmé, že stěžovatelka zvolila žalobu proti rozhodnutí správního orgánu úmyslně navzdory tomu, že správným žalobním typem byla žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tomuto závěru nasvědčuje text kasační stížnosti, ve které stěžovatelka uvedla, že stanovisko městského soudu sice respektuje, ale vzhledem k významu napadeného správního rozhodnutí je třeba připustit jeho soudní přezkum. Obdobně také jádro žalobní argumentace v řízení před městským soudem směřovalo k tomu, že správní orgány zasahují do výkonu soudní činnosti, a nikoliv k tomu, že byla stěžovatelka nepřipustně zkrácena na svých právech oddalováním vydání rozhodnutí, byť je to zřejmým důsledkem tvrzeného pochybení správních orgánů. Skutečnost, že je správní rozhodnutí o přerušení řízení vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí upravující pouze vedení řízení, nadto plyne z dlouholeté a zcela ustálené judikatury, a nejedná se tedy o nejasnou či spornou právní otázku, o které by bylo stěžovatelku, navíc zastoupenou advokátem, nutno poučovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2019, č. j. 1 Azs 305/2019 - 25, bod [23]).

[19] Ostatně absencí poučení stěžovatelce ani nemohla vzniknout újma, neboť nebyly splněny podmínky řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podle § 79 s. ř. s. může tento žalobní typ využít „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti ovšem není odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení, ale žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS). Stěžovatelka přitom proti rozhodnutí o přerušení řízení brojila toliko odvoláním. Ve spise je založena pouze jedna písemnost, u které bylo třeba zvážit, zda se nejedná o žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu. Jde o

listinu označenou jako „*Výzva ke zjednání nápravy a odstranění průtahů v řízení – Letiště Příbram – stížnost na postup úřadu*“ ze dne 5. 12. 2016. V tomto podání stěžovatelka sdělovala generálnímu řediteli správního orgánu I. stupně, že nesouhlasí s přerušением řízení. Stěžovatelka výslovně uvedla, že nebude-li vydáno rozhodnutí do konce roku 2016, podá k nadřízenému orgánu stížnost a podnět k prošetření jeho postupu. Je tedy zřejmé, že se nejednalo o žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu, ale o pouhý apel na rozhodující správní orgán, aby řízení nepřerušoval a vydal rozhodnutí ve věci samé, neboť teprve podání k nadřízenému orgánu, které stěžovatelka pro případ další nečinnosti sama výslovně zmiňuje a ve kterém by stěžovatelka měla navrhnout, aby bylo přijato opatření proti nečinnosti, by bylo možné považovat za žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu. Obdobně vyhodnotil situaci taktéž správní orgán I. stupně, který na podání reagoval sám, aniž by jej postoupil svému nadřízenému orgánu. Proti takovému postupu stěžovatelka nebrojila, a lze tak uzavřít, že toto podání nečinila jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, ale jako vyjádření svého názoru na věc a zdůraznění, že je připravena vést další obranu proti přerušení řízení.

[20] V době, kdy stěžovatelka podala žalobu k městskému soudu (dne 25. 10. 2017), tedy nebyly splněny procesní podmínky, neboť stěžovatelka nevyčerpala všechny prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Nenaplnění této podmínky by nebylo možné zhojit ani v případě, že by po výzvě městského soudu stěžovatelka podala žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu, neboť procesní podmínky musí být naplněny již v době podání žaloby (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, č. 3409/2016 Sb. NSS).

[21] Výše uvedené je též v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, ve kterém se Ústavní soud zabýval právem na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v souvislosti se zvolením nesprávného žalobního typu ve správním soudnictví. V daném případě Nejvyšší správní soud rušil zamítavý rozsudek krajského soudu a namísto něho sám podanou žalobu odmítl. Učinil tak však za situace, kdy projednával z hlediska žalobního typu nejednoznačný případ, ke kterému se dříve ve své rozhodovací činnosti nevyjádřil. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud rozhodl překvapivě a že bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu. V nyní projednávaném případě však městský soud žalobu stěžovatele odmítl, neboť byla podána proti rozhodnutí správního orgánu, které je ze soudního přezkumu podle zákona i podle ustálené judikatury vyloučeno. Zjevně se tak nejedná o překvapivé rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným

pokračování

na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 14. září 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu