



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **JUDr. M. K.**, zastoupený Mgr. Viktorem Klímou, advokátem se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2021, č. j. 6 A 91/2020 - 60,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2021, č. j. 6 A 91/2020 – 60, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 6 (dále jen „stavební úřad“) svým rozhodnutím ze dne 19. 11. 2019 schválil stavební záměr na stavbu půdní nástavby, přístavby výtahu a stavební úpravy bytového domu č. p. X v ulici N. V. X v k. ú. H. Žalobce, vlastník bytu v tomto domě, se však proti jeho rozhodnutí dne 5. 12. 2019 odvolal k žalovanému; proti rozhodnutí se odvolali i další účastníci.

[2] Žalovanému bylo odvolání spolu se správním spisem předáno stavebním úřadem dne 11. 2. 2020. Žalobce své odvolání následně doplnil podáními z 15. 2. a 12. 3. 2020. Jelikož o odvolání do června 2020 žalovaný nerozhodl, brojil žalobce proti jeho postupu žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti (ze dne 29. 6. 2020) u Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“); ministerstvo však jeho žádosti nevyhovělo.

[3] Žalobce se proto obrátil na Městský soud v Praze, a to žalobou podanou dne 15. 8. 2020, v níž se domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného.

[4] Žalovaný následně dne 30. 9. 2020 na žádost stavebníka přerušil odvolací řízení, a to do 30. 10. 2020; žalobce se proti tomu odvolal k ministerstvu. Sám žalobce pak dne 11. 11. 2020 navrhl přerušování odvolacího řízení s poukazem na jím iniciované civilní soudní řízení týkající se předběžné otázky relevantní pro rozhodnutí žalovaného (řízení o návrhu ze dne 30. 5. 2020 na vyslovení neplatnosti usnesení společenství vlastníků předmětného domu, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 79 Cm 88/2020). Žalobce však svůj návrh na přerušování řízení vzal již 23. 11. 2020 zpět.

[5] Dne 5. 1. 2021 žalobce opětovně požádal ministerstvo o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Ze správního spisu plyne, že žalovaný dne 2. 2. 2021 z moci úřední odvolací řízení znova přerušil, a to s odkazem na § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Řízení přerušil do doby pravomocného rozhodnutí Městského soudu v Praze v civilním řízení o předběžné otázce ve věci vedené pod sp. zn. 79 Cm 88/2020. Proti usnesení o přerušování odvolacího řízení se žalobce odvolal; vyrozumění o podaných odvoláních pak žalovaný zveřejnil na své úřední desce a odvolání předložil ministerstvu.

II. Rozsudek městského soudu

[6] Městský soud v záhlaví citovaným rozsudkem ze dne 23. 3. 2021 rozhodl o žalobě na ochranu proti nečinnosti podané žalobcem dne 15. 8. 2020 (dále jen „napadený rozsudek“), a to tak, že žalovanému uložil povinnost rozhodnout o odvolání žalobce do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[7] Podle městského soudu začala lhůta pro rozhodnutí o odvolání běžet dne 12. 2. 2020. Jelikož však žalobce v doplnění svého odvolání z 13. 3. 2020 brojil proti závazným stanoviskům, lhůta k vydání rozhodnutí se po dobu jejich přezkumu příslušnými orgány podle § 147 odst. 7 správního řádu stavěla; žalovaný tak do 29. 6. 2020 nemohl být nečinný. Žalobce dne 10. 4. 2019 rovněž uplatnil tzv. námitku systémové podjatosti žalovaného, o které bylo rozhodnuto 13. 8. 2020; žalovaný tedy nemohl být nečinný ani do té doby, neboť postupoval podle § 14 odst. 4 správního řádu. Podle městského soudu byly navíc splněny podmínky pro prodloužení lhůty k rozhodnutí o 30 dnů podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, neboť bylo vedeno odvolací řízení s velkým počtem účastníků a bylo doručováno veřejnou vyhláškou. Městský soud proto konstatoval, že lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání uplynula dne 14. 9. 2020.

[8] Městský soud s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že žaloba nebyla předčasná ani nepřipustná. Uvedl, že žalovaný podle skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí soudu [§ 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] porušil svoji povinnost vydat rozhodnutí o odvolání v zákonné lhůtě, která uplynula dne 14. 9. 2020, a stal se tak nečinným v průběhu soudního řízení.

[9] Městský soud se nezabýval důvodností přerušování správního řízení v období od 30. 9. 2020 do 30. 10. 2020, neboť bylo nepochybné, že žalovaný byl nečinný i po pokračování v řízení.

pokračování

III. Shrnutí kasační stížnosti

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel především namítá, že městský soud před vydáním rozsudku nezjistil skutečný stav věci, neboť stěžovatel svým usnesením ze dne 2. 2. 2021 odvolací řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, přerušil, a proto nemohl být nezákonně nečinný; o odvolání rozhodnout nemohl a nemůže, neboť mu neběží lhůty pro vydání rozhodnutí. Přerušování řízení stěžovatel odůvodnil nutností vyčkat na výsledek řízení vedeného u městského soudu pod sp. zn. 79 Cm 88/2020 o návrhu na vyslovení neplatnosti usnesení Společenství vlastníků jednotek domu č. p. X v P. X, N. V. X, (dále jen „SVJ“), který podal žalobce dne 3. 6. 2020. Výsledek řízení, resp. otázka oprávnění jednat za SVJ, je podle žalovaného pro řešení věci stěžejní, a to pro posouzení souhlasu SVJ podle zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

[11] Jelikož městský soud skutkový stav řádně nezjistil, nedostal své povinnosti rozhodnout na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, čímž porušil § 81 odst. 1 s. ř. s. V době vydání rozsudku bylo řízení přerušeno pro předběžnou otázku a za situace, kdy je řízení přerušeno, nelze meritorně rozhodovat. Městský soud proto nesprávně posoudil právní otázku, která byla předmětem řízení, neboť řádně nezjistil skutkový stav.

[12] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Shrnutí vyjádření žalovaného

[13] Žalobce poukazuje na nestandardní postup stavebního úřadu a žalovaného a stěžuje si na údajné nezákonnosti v průběhu správního řízení. V pořadí již druhé přerušování řízení ze strany žalovaného považuje za účelové. Upozorňuje, že návrh na vyslovení neplatnosti usnesení SVJ, o němž se vede u městského soudu řízení pod sp. zn. 79 Cm 88/2020, sám podal, přičemž dne 11. 11. 2020 žalovanému také navrhl přerušit řízení; žalovaný řízení nepřerušil. Žalobce uvádí, že svůj návrh vzal následně zpět, ale dne 2. 2. 2021 žalovaný svým usnesením řízení „z čista jasna“ přerušil.

[14] Žalobce upozorňuje, že jediná kasační námitka stěžovatele spočívá v tom, že soud nevzal v potaz toto usnesení, resp. přerušování řízení, ale stěžovatel soud o jeho vydání nijak neinformoval; zároveň konkludentně souhlasil s projednáním věci bez nařízení jednání. Takový postup stěžovatele považuje za absurdní. Současně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, podle něhož přerušování správního řízení, k němuž došlo až po uplynutí lhůty pro rozhodnutí, nemá za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tudíž ani nijak neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby.

[15] Na závěr žalobce uvádí, že v právním státě nemůže správní orgán přerušovat správní řízení zcela neomezeně, svévolně a zjevně jedinečně ve prospěch jednoho účastníka – stavebníka. Ve vztahu ke stavebnímu sporu upozorňuje, že sama absence souhlasu SVJ, který podle něj nemohl a nemůže být dán od roku 2014 do současnosti, je až 5. či 6. důvodem namítané nezákonnosti (dle závažnosti), pro které mělo být řízení nejpozději

v létě 2020 zastaveno, resp. mělo být rozhodnuto o vrácení věci stavebnímu úřadu. Poukazuje na to, že odstoupil od smlouvy o výstavbě a odvolal veškerá zmocnění pro SVJ a že považuje za neakceptovatelné, aby „členové výboru“ SVJ poškozovali jeho práva tím, že protiprávně udělí souhlas, ke kterému nemají zmocnění všech vlastníků jednotek se stavebními úpravami, kterými se mění poměry mezi vlastníky budovy.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, kasační stížnost byla podána včas a stěžovatel je řádně zastoupen.

[17] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. soud o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

[20] V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu se nerozhoduje podle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale podle aktuálního skutkového stavu ke dni rozhodnutí (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 683). Žaloba na ochranu proti nečinnosti totiž slouží k tomu, „aby nečinnost byla odstraněna, ať již faktickou činností správního orgánu, nebo exekučním provedením výroku rozhodnutí soudu. Tato žaloba naopak neslouží k tomu, aby se žalobce domohl akademického výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, ale v době rozhodování soudu již netrvá; taková žaloba musí být zamítnuta,“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46).

[21] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 - 72, publ. pod č. 2258/2011 Sb. NSS, uvedl: „Z § 81 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že soud rozhoduje u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Z předloženého soudního spisu vyplývá, že krajský soud rozhodoval bez jednání, pouze na základě podkladů ze správního spisu. Bylo však jeho povinností v případě, že jednání nenařídil, zjistit skutkový stav přímo k datu rozhodování a mít s určitostí potvrzeno, že správní orgán předmětné rozhodnutí nevydal.“

[22] V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu je tedy povinností soudu zjistit skutkový stav k datu rozhodování, a to bez ohledu na případné opomenutí účastníků soud informovat o vývoji řízení. Ve výše citovaném rozsudku ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 - 72, Nejvyšší správní soud ostatně zrušil rozsudek krajského soudu, ačkoli konstatoval, že „především stěžovatel měl informovat krajský soud o tom, že v průběhu zahájeného řízení vydal rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ze spisů zjistil, že jej stěžovatel zaslal žalobci, krajskému soudu však nikoli. Pokud měl stěžovatel nebo žalobce zájem na tom, aby soud rozhodoval na základě úplných podkladů, bylo zcela namístě předmětné rozhodnutí zaslat také soudu, čímž by účastníci předešli následným nesrovnalostem a prodlužováním řízení.“

pokračování

Pasivita stěžovatele, pokud jde o sdělení o aktuálním stavu řízení, na povinnosti soudu zjistit skutkový stav ke dni jeho rozhodnutí nic nemění.

[23] Výše uvedené závěry týkající se zjišťování, zda správní orgán již rozhodl, lze vztáhnout i na zjišťování skutečnosti, zda správní orgán přerušil řízení. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005 - 68, *„žaloba na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán přerušil správní řízení, přičemž okolnosti, za nichž tak učinil, odpovídají požadavkům, které pro tento procesní postup předpisy o řízení před takovým orgánem stanoví (§ 29 odst. 1, § 40 odst. 1 správního řádu).“*

[24] V rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ans 8/2012 - 50, Nejvyšší správní soud připomněl, *„že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s., viz také např. rozsudky ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 11; 62, ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 11; 72, č. 2258/2011 Sb. NSS, či č. j. 6 Ans 7/2012 11; 35).“* Zároveň uvedl: *„Bylo-li správní řízení o žádosti stěžovatele důvodně přerušeno, jak nyní potvrdil i Nejvyšší správní soud, městský soud správně nepřikázal správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl. Případné průtahy v řízení, které předcházely rozhodnutí o přerušení řízení, nemohou na tomto závěru nic změnit (srov. rozsudek č. j. 6 Ans 7/2012 - 35).“* Je-li tedy ke dni rozhodnutí soudu správní řízení přerušeno, soud nemůže vyhovět žalobě na ochranu proti nečinnosti s odkazem na předchozí nečinnost správního orgánu, ale má se zabývat důvodností samotného přerušení.

[25] V projednávané věci se městský soud vůbec nezabýval přerušením řízení, o kterém se žalovaný usnesl dne 2. 2. 2021. Městský soud tedy nezjistil, jaký je skutkový stav, ačkoli tak měl na základě výše uvedených závěrů učinit. Rozhodl tedy o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v době, kdy bylo správní řízení přerušeno, aniž by se zabýval důvodností takového přerušení, neboť o něm neměl informace. Je sice politováníhodné, že stěžovatel městský soud o této skutečnosti neinformoval, nicméně městský soud byl před vydáním rozhodnutí povinen zjistit, zda tvrzená nečinnost stále trvá.

[26] Je skutečností, jak uvádí žalovaný, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, přerušení správního řízení, k němuž došlo až po uplynutí lhůty pro rozhodnutí, nemá za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tudíž ani nijak neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Tyto závěry však v projednávané věci nelze použít. Je nezbytné rozlišovat mezi posuzováním nečinnosti, resp. běhu lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, za účelem vyhodnocení včasnosti nečinnostní žaloby na straně jedné, a posuzováním nečinnosti za účelem věcného posouzení, zda ke dni rozhodnutí soudu nečinnost stále trvala, na straně druhé. V projednávané věci jde o druhý případ, a proto je v souladu se závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ans 8/2012 - 50, nutné zopakovat a uzavřít, že ani případné průtahy v řízení, které předcházely rozhodnutí o přerušení řízení, nemohou nic změnit na tom, že je-li správní řízení důvodně přerušeno, nemůže soud správnímu orgánu přikázat, aby o věci rozhodl. Takovým výrokem by totiž mohl správní orgán postavit do neřešitelné situace, kdy je soudem nucen

vydat rozhodnutí i za okolností, kde je podle zákona *povinen* řízení přerušit (např. navrhne-li to v řízení o žádosti sám žadatel).

[27] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud nezjistil řádně skutkový stav ke dni svého rozhodnutí, a proto se ani nemohl zabývat otázkou důvodnosti přerušení odvolacího řízení, což měl učinit, a jeho rozhodnutí je proto vadné.

VI. Závěr a náklady řízení

[28] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, krajský soud je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. V dalším řízení proto městský soud zohlední výše uvedenou argumentaci Nejvyššího správního soudu a rozhodne znova.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci městský soud.

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

V Brně dne 15. června 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu