

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobců: **a) F. S. a b) L. S.**, oba zast. JUDr. Josefem Moravcem, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 3. 2021, č. j. 62 A 188/2020 - 81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobcům **s e v r a c í** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 10.000 Kč, který jim bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejich zástupce JUDr. Josefa Moravce, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného, jež měla spočívat v tom, že žalovaný ke dni podání žaloby (21. 12. 2020) nerozhodl o odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Boskovice, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), ze dne 23. 9. 2020, č. j. DMBO 18255/2020, sp. zn. SMBO 10213/2020/STAV/sumb. Žalobci tudíž žádali, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí do 7 dnů od doručení rozsudku.

[2] V návaznosti na sdělení žalovaného ze dne 12. 1. 2021 (nesprávně označeného datem 12. 1. 2020 – poznámka soudu), podle nějž o odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu rozhodl svým rozhodnutím ze dne 12. 1. 2021, č. j. JMK 3405/2021, sp. zn. S-JMK 158584/2020, žalobci svými podáními ze dnů 7. 2. 2021 a 9. 2. 2021 učinili zpětvzetí žaloby. V nich oba shodně uvedli, že požadavek na vydání rozhodnutí žalovaný splnil, vedení dalšího řízení tak považují za bezpředmětné. Oba žalobci navrhli, aby jim soud přiznal náhradu nákladů řízení.

[3] V záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) krajský soud podle § 47 písm. a) s. ř. s. řízení o žalobě pro zpětvzetí zastavil (I. výrok), rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (II. výrok) a rozhodl i o vrácení soudního poplatku ve výši 1.000 Kč žalobkyni (III. výrok). V odůvodnění usnesení se krajský soud podrobně věnoval odůvodnění výroku o nákladech řízení a vysvětlil, že žalobci podali žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. předčasně, a to již 18. den po podání jejich odvolání, tedy ještě v době, kdy lhůty podle § 71 odst. 3 správního řádu a § 88 odst. 1 téhož zákona dosud neuplynuly. Žalobci tudíž nesplnili podmínku bezvysledného vyčerpání prostředků ochrany, přitom k pozdějšímu dodatečnému splnění této podmínky v řízení před soudem přihlížet nelze (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59). Z uvedeného důvodu krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá na jejich náhradu právo podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s.

[4] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) se proti napadenému usnesení brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítají, že nejprve byl krajský soud povinen zkoumat, zda jsou dány podmínky pro meritorní projednání věci podle § 79 odst. 1 s. ř. s. a teprve následně zjišťovat procesní stanovisko žalobců ke sdělení žalovaného o tom, že o podaném odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu již rozhodl. Z uvedeného důvodu nesouhlasí s odůvodněním výroku o nákladech řízení (II. výrok napadeného usnesení) a krajským soudem podané odůvodnění tohoto výroku považují za zcela nesrozumitelné, a napadené usnesení tudíž za nepřezkoumatelné. Krajský soud nepostupoval v souladu se zásadou předvídatelnosti soudního rozhodnutí, neboť tím, že stěžovatele vyzval, aby uvedli své procesní stanovisko ke sdělení žalované (že již rozhodnutí o odvolání vydal), tito logicky předpokládali, že žalobu bez výhrad přijal, a z důvodu odpadnutí žalobního důvodu dává stěžovatelům možnost vzít jejich žalobu zpět.

[5] V návaznosti na uvedené stěžovatelé obsáhle popisují důvody, pro něž se na krajský soud obrátili ještě před uplynutím 30-denní lhůty k vydání opatření proti nečinnosti. Krajský soud se však nevypořádal s okolnostmi systematické a systémové nečinnosti žalovaného, na niž v žalobě poukazovali, a postavil se na stranu žalovaného, když shodně s ním v odůvodnění napadeného usnesení poukázal na skutečnost, že v dané věci se jednalo o zvlášť složitý případ, činila lhůta k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu 60 dnů, a naopak bez povšimnutí ponechal repliku žalobců, v níž uvedené tvrzení o zvláštní složitosti případu rozporovali. Tím došlo k porušení rovnosti účastníků řízení.

[6] Stěžovatelé upozorňují na to, že správní orgán nemá automatickou lhůtu 30 dnů k vydání svého rozhodnutí, nýbrž je povinen rozhodnout bez zbytečného odkladu. Lhůta 30 dnů je svou povahou lhůtou podpůrnou, nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně. Ani definice toho, co se rozumí případem zvlášť složitým, není nikde vymezena a ani krajský soud neodůvodnil, z čeho usuzuje na to, že v dané věci se právě o takový případ jednalo a nebylo možno věc stěžovatelů vyřídit bezodkladně či ve lhůtě 30 dnů.

[7] Nakonec stěžovatelé popisují chronologický průběh správního řízení, z něž podle nich vyplývá, že v daném případě žalovaný nevydal rozhodnutí ani v prodloužené 60-denní lhůtě. Z uvedeného důvodu stěžovatelé považují za nepřijatelné vyčkávat na vyřízení žádosti o přijetí opatření proti zjevné nečinnosti žalovaného a s poukazem na Evropskou

pokračování

chartu, jež nachází svůj odraz v Listině základních práv a svobod, zdůrazňují své právo nejen na spravedlivé, ale i rychlé projednání věci. Stěžovatelé mají za to, že podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splnili, neboť vyčerpali prostředky ochrany proti nečinnosti. Z uvedeného důvodu považují napadené usnesení jako celek za nezákonné a nepřezkoumatelné. Navrhují, aby je Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvává na stanovisku, že ve správním řízení se v dané věci jednalo o případ zvláště složitý, tudíž lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání činila 60 dnů a tuto lhůtu žalovaný dodržel. Rozhodnutí stavebního úřadu zrušil pro nezákonnost a věc mu vrátil, tudíž uvedené správní řízení dosud probíhá a nebylo ukončeno. K napadenému usnesení se žalovaný blíže nevyjadřuje.

[9] Kasační stížnost není přípustná.

[10] Obdobným případem, v němž stěžovatel taktéž brojil proti usnesení krajského (resp. městského) soudu o zastavení řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného z důvodu zpětvzetí správní žaloby, resp. proti nepřiznání náhrady nákladů řízení, se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval, například v usnesení ze dne 19. 5. 2020, č. j. 10 Afs 238/2019 - 24. V něm kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) a § 120 s. ř. s., neboť shledal, že stěžovatel byl osobou zjevně neoprávněnou k jejímu podání. Tento závěr následovaly i další senáty zdejšího soudu (viz např. usnesení ze dne 28. 5. 2020, č. j. 7 Afs 225/2019 - 21, nebo usnesení ze dne 15. 6. 2020, č. j. 4 Afs 362/2019 - 26). Jelikož se jedná o skutkově i právně obdobné případy tomu právě posuzovanému, kasační soud nenachází žádný důvod se od jejich závěrů odchýlit; naopak z nich v dalším vychází.

[11] Již ve shora citovaném usnesení č. j. 10 Afs 238/2019 - 24 kasační soud vyslovil, že „odmítá kasační stížnosti, které míří proti výroku o zastavení řízení a domáhají se odmítnutí žaloby. I když jsou totiž splněny podmínky objektivní přípustnosti kasační stížnosti, nejsou stížnosti přípustné subjektivně: stěžovatel se jimi nedomáhá meritorního výroku soudu o žalobě, nýbrž jen jiného procesního výroku. Jediná újma, která měla být stěžovateli způsobena, byla spojena se zásahem do majetkové sféry v důsledku výroku o náhradě nákladů řízení. Tuto újmu ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o zastavení řízení. Placení nákladů řízení totiž stojí vedle hlavního předmětu řízení. Je jen jeho odvozeným důsledkem. Tyto výroky zákon vylučuje ze samostatného přezkumu (viz § 104 odst. 2 s. ř. s.). Proto NSS podobné kasační stížnosti odmítá jako podané osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz již usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012 - 33). Tato rozhodovací praxe byla před časem zpochybněna a předložena k posouzení rozšířenému senátu NSS. Rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 - 52, kterým potvrdil koncepci subjektivní nepřípustnosti, zaujatou poprvé v usnesení 1 Ans 17/2012. Rozšířený senát sice řešil kasační stížnost žalovaného, který se domáhal jiného procesního výroku především proto, aby nemusel žalobci hradit náklady řízení. Není však pochyb o tom, že obdobně třeba přistupovat také k případům kasačních stížností podaných žalobci (viz již usnesení ze dne 19. 11. 2013, č. j. 1 Ans 16/2013 - 46). Rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, č. 2116/2010 Sb. NSS, bod 31, shledal přípustnou kasační námitku proti výroku rozhodnutí krajského soudu o náhradě nákladů řízení, podanou souběžně s alespoň jednou kasační námitkou směřující proti rozhodnutí

v meritu věci. Přípustnost napadení výroku o nákladech řízení však podmínil přípustností alespoň jedné meritorní námitky. Taková námitka v této věci nebyla vznesena. Stěžovatel sice formálně vyjadřuje nesouhlas i s výrokem o zastavení řízení. Veškeré důsledky, které napadenému usnesení přičítá, však pramení výhradně z výroku, jímž mu soud nepřiznal náhradu nákladů řízení. Výrok, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě, nemohl stěžovateli z povahy věci způsobit újmu. Tento výrok je totiž jen důsledkem jím učiněného procesního úkonu - zpětvzetí žaloby na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatel svou kasační stížností nechce dosáhnout toho, aby soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Nezpochybňuje správnost postupu soudu, který žalobu věcně neprojednal. Stěžovatel zjevně spatřuje újmu toliko ve výroku o nákladech řízení. S ohledem na nepřípustnost kasační stížnosti proti výroku o nákladech řízení (§ 104 odst. 2 s. ř. s.) se snaží tuto zákonnou výlukou obejít tím, že formálně napadá též výrok o zastavení řízení. S ohledem na vše shora uvedené je však evidentní, že tento postup je jen snahou o obcházení § 104 odst. 2 s. ř. s. Část kasační stížnosti formálně brojící proti výroku o zastavení řízení totiž působí dojem nutného přívažku, o který stěžovateli ve skutečnosti vůbec nejde a jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení. Takový akcesorický výrok nelze napadnout samostatnou kasační stížností (viz jasná zákonná dikce v § 104 odst. 2 s. ř. s.).“

[12] Z právě uvedeného vyplývá, že v případě kasační stížnosti, v níž se stěžovatelé domáhají přezkumu usnesení správního soudu o zastavení řízení, avšak nedomáhají se meritorního rozhodnutí soudu o žalobě, je jedinou újmou, která jim může být způsobena, právě újma spojená se zásahem do majetkové sféry v důsledku výroku o náhradě nákladů řízení. Ostatně to je zjevné z kasační argumentace, v níž stěžovatelé výslovně brojí proti té části odůvodnění napadeného usnesení, v níž krajský soud uvádí důvody, pro které rozhodl o nákladech řízení tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo, byť v obecnosti namítají, že za nezákonné a nepřezkoumatelné považují napadené usnesení jako celek. Konkrétní důvody takové nezákonnosti však podle obsahu kasační stížnosti nepochybně spojují právě s výrokem o nákladech řízení obsaženým v napadeném usnesení. Tuto újmu spočívající v tom, že jim krajský soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o zastavení řízení. Takovou kasační stížnost nelze připustit k věcnému přezkumu, ale je třeba ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Placení nákladů řízení totiž stojí vedle hlavního předmětu řízení, přičemž napadení výroku o nákladech řízení zákon vylučuje ze samostatného přezkumu (viz § 104 odst. 2 s. ř. s.).

[13] V této souvislosti lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 - 52, který přípustnost napadení výroku o nákladech řízení podmínil přípustností alespoň jedné meritorní námitky. Jak již shora uvedeno, takovou námitku v nyní posuzované věci stěžovatelé nevznesli. Proti výroku o zastavení řízení ničeho konkrétního nenamítají a postup krajského soudu navazující na jejich dispozitivní úkon spočívající ve zpětvzetí žaloby nikterak nezpochybňují. Je totiž zjevné, že krajský soud rozhodl zcela ve shodě s návrhem stěžovatelů, jenž vůči krajskému soudu učinili (viz výše odst. [2]).

[14] Ačkoliv tedy stěžovatelé formálně brojí proti napadenému usnesení jako celku, veškeré důsledky, které mu přičítají, vyplývají výlučně z výroku, jímž soud rozhodl o nákladech řízení. Výrok, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě, stěžovatelům žádnou újmu

pokračování

nezpůsobil, naopak odpovídá jejich podání, jímž žalobu vzali v celém rozsahu zpět. Jak již dovodil kasační soud v usnesení č. j. 7 Afs 225/2019 - 21, „[s]oudní ochranu pak nelze poskytnout postupu, ve kterém se stěžovatelka snaží obejít zákonnou nepřípustnost kasační stížnosti proti výroku o nákladech řízení (§ 104 odst. 2 s. ř. s.) souběžným formálním napadáním výroku o zastavení řízení (podrobněji k uvedeným závěrům srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2020, č. j. 10 Afs 238/2019 - 24).“

[15] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, aniž shledal důvod se blíže zabývat úvahami krajského soudu o složitosti případu, jež vyslovil v rámci posouzení podmínek pro přiznání nákladů řízení některému z účastníků řízení.

[16] Pouze pro doplnění a nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že pokud krajský soud v napadeném usnesení mimo jiné v části, v níž odůvodňoval výrok o nákladech řízení, odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, podle něž nelze přihlížet k dodatečnému splnění podmínky o bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany, že opačný závěr vyslovil Ústavní soud v nedávném nález ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/2020. S ohledem na subjektivní nepřípustnost kasační stížnosti však uvedená skutečnost nemá na výsledek tohoto řízení jakýkoliv vliv.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[18] O vrácení soudního poplatku zaplaceného za kasační stížnost rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Soudní poplatek bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 16. listopadu 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu