



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **CHOVSERVIS a.s.**, IČ 46505008, se sídlem Zemědělská 897/5, Hradec Králové, zast. JUDr. Ondřejem Moravcem, Ph.D., advokátem, se sídlem Sokolovská 49, Praha 8, adresa pro doručování Malé náměstí 124, Hradec Králové, proti žalovanému: **Magistrát města Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: M. P., zast. Mgr. Františkem Málkem, advokátem, se sídlem třída Míru 62, Pardubice, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 1. 2022, č. j. 30 A 66/2021 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Ondřeje Moravce, Ph.D.

### Odůvodnění:

#### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové se žalobkyně podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhala vydání meritorního rozhodnutí v řízení vedeném žalovaným o žádosti osoby zúčastněné na řízení doručené žalovanému dne 24. 1. 2000 o změnu užívání stavby: budova - provozní kanceláře a sklady firmy Martin Páral - MALZED umístěné v areálu společnosti žalobkyně a postavené na pozemku

parc. č. st. 1726 v katastrálním území Slezské Předměstí ve vlastnictví žalobkyně (dále jen „žádost o změnu užívání stavby“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 1. 2021, č. j. 64443/2006 MMHK/001664/2021 ST2/Kru (dále jen „rozhodnutí o přerušení řízení“), předmětné řízení přerušil do pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce, která měla být vyřešena v řízení vedeném u Okresního soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 10 C 164/2020. V odkazovaném řízení o předběžné otázce se osoba zúčastněná na řízení žalobou domáhala určení jejího časově neomezeného práva mít stavbu na pozemku žalobkyně a dále nahrazení projevu vůle (určení obsahu smlouvy soudem) na základě uzavřené smlouvy o smlouvě budoucí z roku 1992.

[2]Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 5. 1. 2022, č. j. 30 A 66/2021 - 62, uložil žalovanému povinnost do 60 dnů od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí o žádosti osoby zúčastněné na řízení o změnu užívání stavby.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve citoval relevantní ustanovení soudního řádu správního a konstatoval, že žalobkyně řádně poukázala na skutečnost, podle níž žalovaný dosud nevydal meritorního rozhodnutí, přičemž prokázala rovněž bezvýsledné vyčerpání dostupných prostředků nápravy. Součástí odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení totiž byla rovněž žádost žalobkyně o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného podle § 80 odst. 3 věty poslední zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterou vypořádal nadřízený správní orgán žalovaného sdělením ze dne 10. 5. 2021. Krajský soud dále konstatoval, že v případě přerušení řízení neběží lhůty stanovené v § 65 odst. 1 správního řádu pouze tehdy, jsou-li splněny dvě podmínky. Zaprvé přerušení řízení musí být důvodné a tyto důvody musí stále trvat. Zadruhé k přerušení řízení musí dojít v průběhu lhůty k vydání rozhodnutí, přičemž citovaná podmínka v posuzovaném případě splněna nebyla. V této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS.

[4]Předmětné správní řízení bylo podle krajského soudu zahájeno návrhem žalobkyně (krajský soud měl na mysli zřejmě osobu zúčastněnou na řízení, pozn. soudu) dne 24. 1. 2000. Žalovaný (krajský soud měl na mysli zřejmě Krajský úřad Královéhradeckého kraje, pozn. soudu) jako nadřízený správní orgán žalovaného rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, č. j. KUKHK-36799/UP/2016/Kd, které nabylo právní moci dne 30. 12. 2016, věc vrátil žalovanému k novému projednání. Prvním úkonem žalovaného v dalším řízení pak byla až jeho výzva ze dne 5. 9. 2017 osobě zúčastněné na řízení k doplnění podkladů pro rozhodnutí do 30. 11. 2017, kdy současně do uvedené doby žalovaný řízení přerušil. Řízení bylo následně přerušeno dne 4. 1. 2018 do doby pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce, což se stalo rozhodnutím krajského soudu ze dne 29. 5. 2019. Pokračování v řízení pak žalovaný oznámil účastníkům až dne 12. 8. 2019, následně jej však již dne 22. 8. 2019 přerušil do doby pravomocného skončení řízení o odstranění stavby. Rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 11. 12. 2019, pak nadřízený správní orgán žalovaného poslední usnesení o přerušení řízení zrušil. Rovněž další usnesení o přerušení řízení ze dne 30. 1. 2020 bylo nadřízeným správním orgánem žalovaného dne 5. 4. 2020 pravomocně zrušeno. Žalovaný pak naposledy rozhodnutím ze dne 12. 5. 2020, č. j. 64443/2006 MMHK/075067/2020 ST2/Kru (dále jen „rozhodnutí o zastavení řízení“), řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení zastavil, přičemž uvedené rozhodnutí nadřízený správní orgán zrušil rozhodnutím ze dne 3. 8. 2020, č. j. KUKHK-19954/UP/2020 (Kd)

pokračování

(dále jen „zrušující rozhodnutí nadřízeného správního orgánu“), které nabylo právní moci dne 4. 8. 2020, a věc žalovanému vrátil k novému projednání. Od té doby zůstal žalovaný zcela nečinný až do vydání předmětného rozhodnutí o přerušení řízení, které následně potvrdil nadřízený správní orgán žalovaného rozhodnutím ze dne 28. 4. 2021, č. j. KUKHK 8783/UP/2021 (Kd), a odvolání žalobkyně zamítl.

[5]Rozhodnutí o zastavení řízení žalovaný podle krajského soudu vydal až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, která počala znovu běžet dne 5. 8. 2020. Krajský soud doplnil, že nadřízený správní orgán žalovanému lhůtu pro vydání meritorního rozhodnutí neprodloužil. Na základě uvedeného proto nemohl krajský soud k předmětnému rozhodnutí o přerušení řízení přihlížet a neposuzoval tak ani jeho důvodnost. Žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného pak byla podána dne 6. 8. 2021 včas, tj. ve lhůtě stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s., jelikož lhůta k vydání meritorního rozhodnutí marně uběhla dne 3. 9. 2020, resp. 3. 10. 2020.

[6]Nad rámec výše uvedeného krajský soud uvedl, že výše popsaným postupem osoba zúčastněná na řízení ve zřejmé součinnosti s žalovaným usilovala pouze o účelové oddalování meritorního rozhodnutí. Nadto z § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu vyplývá, že závisí-li vydání rozhodnutí na řešení otázky, o níž nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o níž nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, může si o ní učinit úsudek správní orgán sám, nejedná-li se o předběžnou otázku zákonem výslovně vyloučenou. Krajský soud proto s ohledem na § 71 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 81 odst. 2 s. ř. s. a na složitost i délku posuzovaného případu určil lhůtu 60 dní od právní moci jeho rozsudku pro vydání rozhodnutí ve věci samé.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[7]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8]V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatelka nejprve konstatovala, že napadený rozsudek je založen výlučně na nesplnění údajné druhé podmínky pro přerušení řízení. Zmíněnou podmínku krajský soud vyvodil z judikatury správních soudů, konkrétně však odkázal pouze na jediné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS, však krajským soudem citované podmínky přerušení řízení nevyplývají, resp. z něj není zřejmé, že po uplynutí pořádkové lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí není přípustné správní řízení přerušit, případně že by bylo automaticky takové přerušení řízení nedůvodné. Nadto by obdobně striktní výklad znemožnil ochranu konkrétních subjektivních práv účastníků řízení výhradně kvůli předcházejícímu pochybení správního orgánu a byl v přímém rozporu s § 81 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud tak nebyl oprávněn se bez dalšího odmítnout zabývat důvodností přerušení řízení žalovaným. Navíc i citované usnesení rozšířeného senátu vycházelo ze skutkového stavu věci, kdy bylo správní řízení přerušeno po uplynutí lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí. Uvedený výklad krajského soudu nevyplývá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS. Ze skutečnosti, že již uplynula pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci, totiž nelze automaticky vyvodit, že v takové situaci správní orgán přišel o všechny procesní

nástroje vedení řízení a zbývá mu jen možnost vydat meritorní rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatelka akcentovala důležitost vyřešení potenciální předběžné otázky a uzavřela, že se krajský soud měl správně zabývat přinejmenším důvodností přerušení řízení s ohledem na řešení předběžné otázky. Uplynutí pořádkové lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí ostatně není překážkou ani pro jeho vydání.

[9] Stěžovatelka dále namítla, že žalobkyně argumentovala jen nedůvodností předmětného rozhodnutí o přerušení řízení. Závěry krajského soudu tak neodpovídají ani uplatněným žalobním bodům. Pokud v odstavci 53 krajský soud *obiter dictum* konstatoval, že v řízení o předběžné otázce vedené Okresním soudem v Hradci Králové pod sp. zn. 10 C 164/2020 nebyla stěžovatelka úspěšná, pak namítá, že žalovanému opakovaně předložila doklady prokazující její právo mít na pozemku žalobkyně umístěnu stavbu. Vyhověla tak i požadavkům akcentovaným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014 - 108, č. 3428/2016 Sb. NSS. Vzhledem k povaze řešené otázky však uplatnila odpovídající návrh také v civilním řízení jako předběžnou otázku. Naopak žalobkyně výlučně ze soukromoprávních důvodů usiluje o odstranění stavby stěžovatelky v paralelním řízení. Vzhledem k popsanému postupu žalobkyně je tak stěžovatelka nucena vést paralelně i civilní řízení u Okresního soudu v Hradci Králové, jehož výsledek bude relevantní pro rozhodnutí o žádosti o změnu užívání stavby. Jinak řečeno bude postaveno najisto právo stěžovatelky mít na pozemku žalobkyně umístěnu stavbu.

[10] Stěžovatelka dále zdůraznila, že smyslem řízení o změně užívání stavby není odstranění předmětné stavby výlučně ze soukromoprávních důvodů. Pokud proto civilní soudy rozhodnou, že předmětnou stavbu z odkazovaných důvodů odstranit nelze, bylo by nelogické, aby tak samostatně učinil žalovaný. Kompetence stavebního úřadu jsou nadto určeny stavebním zákonem, jehož účelem je ochrana veřejných zájmů. Stavební úřad tak nesmí nahrazovat činnost civilních soudů. Zavázal-li krajský soud žalovaného, aby si řešenou předběžnou otázku posoudil sám, správní řízení se pouze zkomplikuje. Uvedené ostatně konstatoval již Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 16. 2. 2022, č. j. 22 Cdo 2616/2021 - 644, jímž zrušil rozhodnutí žalovaného o odstranění stavby a dovolání stěžovatelky vyhověl. Ta proto uzavřela, že žalovaný postupoval správně, pokud svou povahou soukromoprávní otázku sám neposuzoval, nýbrž v souladu s § 64 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 57 odst. 1 a 2 správního řádu řízení do doby jejího vyřešení civilním soudem přerušil.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu, že pro přerušení řízení musí být naplněny dvě podmínky. V posuzovaném případě přitom krajský soud správně dospěl k závěru o nesplnění druhé podmínky pro přerušení řízení žalovaným, a proto již nebylo nutné se zabývat naplněním první podmínky. Stěžovatelka konkrétně neuvedla, z čeho dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Žalobkyně zdůraznila, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu je nutno při posuzování nepřezkoumatelnosti postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí, a to za účelem zachování hospodárnosti řízení a rychlosti vyřešení sporu. Žalobkyně dále s ohledem na relevantní judikaturu správních soudů konstatovala, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. V jeho odůvodnění totiž

pokračování

krajský soud řádně vysvětlil, na základě jakých skutkových a právních důvodů žalobě vyhověl, přičemž povinnost stanovená ve výroku rozsudku byla zcela jednoznačná. Uvedené platí tím spíš, pokud žalovaný ve lhůtě stanovené soudem meritorní rozhodnutí vydal. Žalobkyně doplnila, že rozsudek krajského soudu je rovněž věcně správný a k jeho zrušení neexistuje žádný důvod, neboť opětovné přerušování řízení nebylo ani věcně opodstatněné.

[13] S ohledem na tyto skutečnosti žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, a na písmeno d) téhož ustanovení, podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze 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*.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009 - 69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Afs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[17] V posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se krajský soud při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Ačkoli se částečně odchýlil od žalobních námitek, učinil tak proto, že vzhledem k relevantním skutkovým okolnostem případu dospěl k závěru o nečinnosti žalovaného v době posledního přerušování řízení, přičemž v takové

situaci se dále nezabýval důvodností přerušení řízení. Jinak řečeno krajský soud v odůvodnění svého rozsudku představil vlastní ucelený argumentační systém. Jak uvedl Ústavní soud, „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247); srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 47/2012 - 58, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50]. S uvedeným právním názorem ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nebylo možné.

[18] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[19] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud při posuzování věci údajně vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, odkázal však pouze na jediné usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS. Konkrétně se pak zaměřil na splnění tzv. druhé podmínky, tj. zdali bylo rozhodnutí o přerušení řízení vydáno ve lhůtě stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu. Z odkazovaného usnesení Nejvyššího správního soudu však nevyplývá, že po uplynutí pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci již správní řízení nelze přerušit, přičemž důvodnost takového přerušení není nutné zkoumat. Popsaný výklad porušuje práva účastníků řízení, bylo-li správní řízení zatíženo byť jedinou vadou, a je v rozporu s § 81 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka zdůraznila, že i v případě posuzovaném rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu bylo řízení přerušeno až po uplynutí pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí, což soud správnímu orgánu nevytkl. Podle stěžovatelky přitom závěr, že po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí nemá správní orgán k dispozici žádný procesní nástroj k vedení řízení, přičemž může pouze vydat meritorní rozhodnutí, nevyplývá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS.

[20] Lhůty pro vydání meritorního správního rozhodnutí upravuje § 71 správního řádu. Nečinnost správního orgánu je proto podle judikatury Nejvyššího správního soudu objektivní stav. Jestliže není rozhodnutí vydáno ve lhůtách stanovených zákonem, je správní orgán již bez dalšího nečinný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, č. 2785/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 12. 2017, č. j. 10 Azs 202/2017 - 52). Výjimku představují jen případy uvedené v § 71 odst. 3 pod písm. a) a b) správního řádu, kdy se lhůta prodlužuje o maximálně dalších 30 dní, nebo o lhůtu nutnou k provedení (taxativně vyjmenovaných) procesních úkonů.

[21] V případě přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu se pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu staví v souladu s § 65 odst. 1 téhož zákona. K tomu, aby se tak stalo, je ovšem podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS, třeba, aby tato lhůta pro vydání rozhodnutí byla v době přerušení řízení stále zachována, tedy aby nedošlo před přerušením řízení k jejímu marnému uplynutí. Jinak řečeno přerušení lhůty může nastat pouze

pokračování

za jejího běhu, a nikoliv až po jejím skončení. Pokud správní orgán, tak jako žalovaný v předmětné věci, oznámí účastníkům řízení usnesení o přerušení řízení až poté, kdy došlo k uplynutí lhůty pro jeho rozhodnutí podle § 71 odst. 3 správního řádu, nemůže mít takové přerušení řízení účinky předvídané v § 65 odst. 1 správního řádu. Lhůta k vydání rozhodnutí ve věci samé se totiž v takovém případě neobnovuje.

[22] Namítla-li stěžovatelka, že výše citované závěry porušují práva účastníků řízení, pokud správní orgán zatížil správní řízení byť jedinou vadou, Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému konstatuje, že je to právě správní orgán, který svou nečinností porušuje základní zásadu rychlosti a hospodárnosti správního řízení formulovanou v § 6 odst. 1 správního řádu. Nedodržením lhůt pro vydání správního rozhodnutí stanovených v § 71 správního řádu se pak stává bez dalšího nečinným, čímž nezákonně oddaluje vydání meritorního rozhodnutí.

[23] Pokud stěžovatelka namítla, že výše citovaný výklad je v rozporu s § 81 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud konstatuje, že již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS, uvedl, že „v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je soud oprávněn k řádné žalobní námitce jako součást skutkového stavu věcně zkoumat důvodnost přerušení správního řízení.“ Součástí vyhodnocení důvodnosti přerušení správního řízení je však rovněž skutečnost, zdali v době vydání příslušného usnesení nebyl správní orgán nečinný. V souladu s výše uvedeným platí, že přerušení řízení po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí nemůže mít účinky předvídané v § 65 odst. 1 správního řádu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ostatně v citovaném usnesení konstatoval, že „mají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností.“

[24] Stěžovatelka ve vztahu k citovanému usnesení rozšířeného senátu namítla, že Nejvyšší správní soud při posuzování věci vycházel ze skutkového stavu, kdy správní orgán řízení přerušil až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, přičemž takovému postupu ničeho nevytkl. Nejvyšší správní soud však uvedené námitce stěžovatelky nepřisvědčil. Rozšířený senát se totiž v odkazovaném usnesení zabýval možností věcného přezkumu rozhodnutí o přerušení správního řízení v obecné rovině. Nijak však konkrétně neposuzoval, zdali správní orgán příslušné správní řízení přerušil důvodně a zdali tak učinil ve lhůtě pro vydání rozhodnutí. Vztahem konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí a důvodností přerušení správního řízení se Nejvyšší správní soud zabýval až následně v navazujícím rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 62, podle jehož závěrů vzhledem k uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí nebylo správní řízení přerušeno důvodně. V odůvodnění předmětného rozsudku dále konstatoval, že důvodnost přerušení správního řízení byla vyloučena rovněž s ohledem na správním orgánem odkazovanou nutnost doložit další podklady pro rozhodnutí, které si však mohl opatřit již dříve v průběhu správního řízení.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že uplynutí lhůty stanovené v § 71 správního řádu pro vydání rozhodnutí není překážkou pro vydání meritorního rozhodnutí, nemělo by proto být překážkou ani pro přerušení řízení. Zmíněná lhůta totiž přímo určuje správnímu orgánu nejzazší dobu, v níž musí vydat

správní rozhodnutí. Institut přerušení řízení naopak okamžik vydání správního rozhodnutí a zároveň meritorního ukončení správního řízení oddaluje, a proto se jeho využití správním orgánem řídí zákonem stanovenými pravidly. Jinak řečeno přerušení řízení představuje zcela opačné procesní opatření správního orgánu. Je-li správní orgán nečinný (jak Nejvyšší správní soud konstatoval výše), mohou účastníci správního řízení využít opatření na ochranu proti nečinnosti (srov. § 80 správního řádu). Právě zmíněné opatření ve spojení se správní žalobou na ochranu proti nečinnosti mají za cíl nezákonnou nečinnost správního orgánu co nejdříve ukončit a zavázat jej k vydání meritorního rozhodnutí. Jsou-li popsána nápravná opatření účinná a správní orgán následně vydá meritorní rozhodnutí, bylo jejich účelu i smyslu správního řízení plně dosaženo. Analogická úvaha ve vztahu k institutu přerušení řízení je však vzhledem k jeho účelu vyloučena. Není totiž smyslem správního řízení oddálit jeho meritorní ukončení, nýbrž dosáhnout vydání správního rozhodnutí, byť po uplynutí lhůty pro jeho vydání a přes nečinnost správního orgánu.

[26] Stěžovatelka dále namítla, že v posuzovaném případě záviselo předmětné správní řízení na posouzení soukromoprávní předběžné otázky spočívající v prokázání existence jejího práva mít na pozemku žalobkyně stavbu. Zmíněné právo přitom žalovanému opakovaně dokládala, čímž naplnila požadavky stanovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 8 As 79/2014 - 124, č. 3428/2016 Sb. NSS. Vzhledem k tomu, že žalobkyně ze soukromoprávních důvodů usilovala o odstranění stavby stěžovatelky, byla tato nucena vést paralelně civilní řízení, na jehož výsledku je závislá nyní posuzovaná věc. Žalovaný proto v posuzovaném případě postupoval správně, pokud správní řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 57 odst. 1 a 2 správního řádu přerušil. Pokud tak krajský soud zavázal žalovaného, aby si předmětnou předběžnou otázku posoudil sám, pouze tak správní řízení zkomplikoval.

[27] Krajský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že výše popsaným postupem stěžovatelka ve zřejmé součinnosti s žalovaným usilovala pouze o účelové oddalování meritorního rozhodnutí. Odkázal dále na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož si žalovaný měl rovněž vzhledem k délce správního řízení učinit úsudek o předběžné otázce sám. Nejvyšší správní soud pak ve shodě s krajským soudem konstatuje, že s ohledem na délku správního řízení žalovaný shromáždil dostatek důkazů, aby mohl předmětnou předběžnou otázku samostatně posoudit. Zároveň tak měl učinit v zájmu urychleného meritorního ukončení posuzované věci. Žádost, kterou bylo předmětné správní řízení zahájeno, totiž byla podána již v roce 2000. Pokud ostatně stěžovatelka sama konstatovala, že žalovanému předložila dostatek důkazů prokazujících existenci jejího práva mít na pozemku žalobkyně stavbu, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, z jakého důvodu žádala o přerušení řízení do vydání rozhodnutí v řízení vedeném u Okresního soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 10 C 164/2020 a proč si předběžnou otázku s ohledem na neúměrnou délku správního řízení žalovaný nevyhodnotil sám. Uvedené platí tím spíš, pokud žalovaný řízení přerušil až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí (viz výše).

[28] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že již v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 2 Ans 3/2007 - 120, č. 456/2005 Sb. NSS, uvedl, že „pokud by proto správní orgán prováděl nesmyslné a neúčelné úkony, například s cílem protahovat záměrně řízení, jednal by v rozporu s citovaným ustanovením a toto jednání by se svou povahou a závažnými

pokračování

*právními důsledky jak z pohledu adresátů veřejné správy, tak i z hlediska ochrany veřejného zájmu dalo charakterizovat jako nečinnost správního orgánu. Lze tedy konstatovat, že nesmyslná a neúčelná činnost je z obsahového hlediska nečinností, neboť se s nečinností ve svých důsledcích dá srovnat, jelikož vede k neodůvodněnému průtahy v řízení.“* Vzhledem k uvedenému tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že přerušení řízení žalovaným bylo nedůvodné, krajský soud jej proto správně zavázal k vydání meritorního rozhodnutí ve lhůtě do 60 dnů od právní moci rozsudku.

[29] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posuzovanou spornou právní otázkou vyhodnotil správně. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žalobkyně má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť v něm měla plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému pak v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[32] Důvodně žalobkyní vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za tento jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o částku 714 Kč odpovídající této dani v sazbě 21 %. Celkové důvodně vynaložené náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tak činí 4.114 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšné stěžovateli povinnost zaplatit tuto částku úspěšné žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2022

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu