



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **J. Š.**, zast. advokátem JUDr. Radkem Ondrušem, Bubeníčкова 42, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, Malinovského náměstí 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. K.**, zast. advokátem Mgr. Andrejem Lokajíčkem, Jugoslávská 620/29, Praha 2, **II) JUDr. Y. A.** a **III) T. A.**, oba bytem X, B., oba zastoupeni advokátem JUDr. Radkem Ondrušem, Bubeníčкова 42, Brno, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu městské části Brno-sever ze dne 15. 4. 2022, čj. MCBSev/005321/22, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2023, čj. 31 A 44/2023-102,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2023, čj. 31 A 44/2023-102, **se ruší** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení I) požádala společně se svou manželkou o dodatečné povolení stavby. Úřad městské části Brno-sever rozhodnutím ze dne 15. 4. 2022 stavbu dodatečně povolil. Proti rozhodnutí podala žalobkyně dne 12. 5. 2022 odvolání.

[2] Žalovaný v průběhu odvolacího řízení učinil dva úkony, kvůli kterým neběžely lhůty pro vydání rozhodnutí a které fakticky prodloužily odvolací řízení na déle než rok. Nejprve vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu, poté přerušil odvolací řízení z důvodu úmrtí manželky osoby zúčastněné na řízení I) (tedy jednoho z původních žadatelů o dodatečné povolení stavby), neboť považoval za nutné

vyčkat skončení pozůstalostního řízení. Žalobkyně nesouhlasila s důvodností těchto úkonů a žalovaného považovala za nečinného. Po vyčerpání prostředků podle správního řádu žalobkyně podala žalobu ke krajskému soudu, kterou se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o jejím odvolání.

[3] Krajský soud žalobě vyhověl a uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně do 14 dnů od právní moci rozsudku. V rozsudku krajský soud posuzoval důvodnost vyžádání potvrzení nebo změny závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu, resp. důvodnost přerušení odvolacího řízení kvůli úmrtí manželky osoby zúčastněné na řízení I. Krajský soud dospěl k závěru, že ani jeden z uvedených úkonů žalovaného nebyl důvodný a žalovaný tedy byl nečinný.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

Kasační stížnost

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (o kterém se dále mluví jako o stěžovateli) kasační stížnost. Domnívá se, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil.

[5] Úvodní stěžovatelova námitka mířila proti posouzení nedůvodnosti vyžádání potvrzení nebo změny závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně (ani ostatní odvolatelé) ve svých odvoláních neuvedli žádné námitky proti obsahu závazného stanoviska, proto žalovaný nemusel vyžádat jeho potvrzení nebo změnu podle § 149 odst. 7 správního řádu. Stěžovatel s tím nesouhlasí a setrvává na svém názoru, že odvolání žalobkyně směřovalo i proti obsahu závazného stanoviska, tudíž potvrzení nebo změnu závazného stanoviska vyžádat musel.

[6] Dále stěžovatel nesouhlasil ani s posouzením druhého důvodu pro stavení lhůt pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení – přerušení řízení z důvodu úmrtí jednoho z žadatelů o dodatečné povolení stavby. Stěžovatel namítl, že žadatelé o dodatečné povolení stavby vlastnili stavbu ve společném jmění manželů. Pokud jeden z žadatelů v průběhu odvolacího řízení zemřel, musel stěžovatel odvolací řízení přerušit do výsledku pozůstalostního řízení, které stanovilo nové uspořádání vlastnických práv a postavilo najisto, kdo je vlastníkem posuzované stavby.

[7] Konečně stěžovatel nesouhlasil ani s lhůtou 14 dnů, kterou mu krajský soud stanovil k vydání rozhodnutí. Ta byla podle stěžovatele nepřiměřeně krátká především z důvodu, že ačkoli bylo odvolací řízení přerušeno, byly do správního spisu doplňovány podstatné dokumenty, ke kterým musel žalovaný umožnit účastníkům se před vydáním odvolacího rozhodnutí vyjádřit.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení I)

[8] Ke kasační stížnosti se nejprve vyjádřila osoba zúčastněná na řízení I) [původní žadatel o dodatečné povolení stavby]. Ta podpořila kasační stížnost a rovněž navrhla zrušení rozsudku krajského soudu.

pokračování

[9] Osoba zúčastněná na řízení I) uvedla, že odvolatelé napadali ve svých odvoláních téměř všechny aspekty řízení o dodatečném povolení stavby, včetně obsahu závazného stanoviska. Stěžovatel proto postupoval správně, pokud si vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Rovněž i úmrtí manželky osoby zúčastněné na řízení I), a tedy jednoho z původních žadatelů o dodatečné povolení stavby, bylo důvodem pro přerušení odvolacího řízení. Konečně osoba zúčastněná na řízení I) upozornila, že argumenty žalobkyně nesměřovaly proti nečinnosti stěžovatele, ale spíše proti jeho procesním úkonům.

Vyjádření žalobkyně a osob zúčastněných na řízení II) a III)

[10] Žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení II) a III) zaslaly společné vyjádření ke kasační stížnosti. Ve vyjádření především uvedly, že souhlasí s rozsudkem krajského soudu, který je podle nich správný a řádně odůvodněný, na tom nic nemění ani argumenty obsažené v kasační stížnosti. Stěžovatel ohledně důvodnosti svých procesních úkonů neuvedl žádnou novou argumentaci, pouze zopakoval již vyřčené před krajským soudem. Krajským soudem stanovená čtrnáctidenní lhůta k vydání rozhodnutí nebyla nepřiměřená, protože rozsudek krajského soudu byl především obratem všem znám a do správního spisu nepřibyly během odvolacího řízení žádné podstatné dokumenty. I pokud by NSS shledal stanovenou lhůtu příliš krátkou, není to prý důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Před samotným hodnocením věci NSS připomíná, že pravidlo obsažené v § 81 odst. 1 s. ř. s., podle kterého soud rozhoduje v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, se týká pouze rozhodování krajských soudů. Při rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů rozhodujících v tomto typu soudního řízení vychází NSS ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (již usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, č. 1012/2007 Sb. NSS, které bylo znovu potvrzeno usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, především bod 41 a jemu předcházející body). Nynější kasační stížností se tedy NSS zabýval, ačkoli stěžovatel po vydání rozsudku krajského soudu ve věci již rozhodl dne 30. 11. 2023 a jeho nečinnost tedy dále netrvá.

[13] Dále NSS souhlasí s krajským soudem, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti soudu mj. posuzují i důvodnost jednotlivých procesních úkonů žalovaného správního orgánu, od které se poté odvíjí závěr o jejich případné nečinnosti (zejména již výše cit. usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 7 Ans 10/2012-46, body 45 až 49). Právě důvodnost stěžovatelových procesních úkonů je základem nynějšího sporu. NSS má přezkoumat, zda krajský soud správně dovedl nedůvodnost a) vyžádání potvrzení nebo změny závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu; b) přerušení odvolacího řízení z důvodu úmrtí a následného pozůstalostního řízení jednoho z žadatelů o dodatečné povolení stavby.

[14] Pro nynější věc jsou podstatné tyto skutkové okolnosti: Žalobkyně podala odvolání dne 12. 5. 2022. Odvolání následně dne 15. 6. 2022 doplnila o vymezení konkrétních

odvolacích námitek. Dne 20. 6. 2022 předal úřad městské části spisový materiál se stanoviskem stěžovateli. Dne 20. 7. 2022 zaslal žalovaný krajskému úřadu žádost o posouzení závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. Téhož dne žalovaný vyrozuměl účastníky odvolacího řízení, že po dobu rozhodování krajského úřadu neběží lhůta k vydání rozhodnutí o odvolání. Dne 5. 6. 2023 rozhodl krajský úřad o přezkumu závazného stanoviska. Usnesením ze dne 19. 7. 2023 stěžovatel přerušil odvolací řízení z důvodu úmrtí jednoho z žadatelů o dodatečné povolení stavby. Magistrát odvolací řízení přerušil do doby pravomocného skončení řízení o pozůstalosti zemřelé žadatelky o dodatečné povolení stavby, nejdéle do 31. 12. 2023.

III.A Vyžádání potvrzení nebo změny závazného stanoviska nebylo důvodné

[15] První sporná otázka spočívala v tom, zda stěžovatel důvodně vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu – tedy zda po dobu tohoto vyžádání neběžely lhůty k vydání odvolacího rozhodnutí a stěžovatel tedy nebyl nečinný. Krajský soud dospěl k závěru, že vyžádání nebylo důvodné, protože odvolání žalobkyně (ani ostatních odvolatelů) nesměřovalo proti obsahu závazného stanoviska. NSS s krajským soudem souhlasí.

[16] Podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Podle věty páté téhož ustanovení po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

[17] NSS nejprve souhlasí s krajským soudem, že odkaz na § 88 odst. 1 správního řádu ve větě páté § 149 odst. 7 je zjevnou chybou zákonodárce. Ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu totiž stanoví lhůtu pro předložení spisu odvolacímu orgánu, ačkoliv celý postup podle § 149 odst. 7 správního řádu iniciuje právě až samotný odvolací orgán (tedy až poté, co mu správní orgán prvního stupně spis předložil). I NSS má tedy za to, že v § 149 odst. 7 páté větě správního řádu má být odkaz nikoli na § 88 odst. 1 správního řádu, ale na § 90 odst. 6 správního řádu, který upravuje lhůtu pro vydání odvolacího rozhodnutí (ke shodnému závěru dospěl již Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu,¹ kloní se k němu i komentářová literatura² a byl již potvrzen i správními soudy – srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2021, čj. 15 A 44/2021-49, který byl přijat do Sbírky rozhodnutí NSS pod č. 4269/2022).

[18] Z výše citovaného § 149 odst. 7 věty první správního řádu zřetelně vyplývá, že odvolací správní orgán musí vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska pouze tehdy, směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska. Po prostudování všech

¹ Srov. Závěr č. 97 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010 – Výklad § 149 odst. 4 správního řádu – běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

² Např. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 149, marg. č. 36.

pokračování

podaných odvolání NSS dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud (bod 17 rozsudku krajského soudu), že žalobkyně ani ostatní odvolatelé ve svých odvoláních neuvedli žádné námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska ze dne 3. 9. 2017. Odvolatelé ve svých námitkách naopak upozornili na to, že stanovisko není pro posouzení věci vůbec podstatné, neboť žádost měla být zamítnuta pro existenci jiných zákonných překážek a stanovisko navíc již není platné. Pozbytí platnosti závazného stanoviska je i podle NSS zcela zjevné (viz především výslovné stanovení dvouleté platnosti v jeho výroku). Tuto skutečnost ostatně potvrdilo i sdělení nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 29. 5. 2023. Vyžádání potvrzení nebo změny závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu tedy v nynější věci nebylo důvodné, proto se lhůty odvolacího řízení nestavily.

III.B Přerušení odvolacího řízení kvůli úmrtí jednoho z původních žadatelů o dodatečné povolení stavby bylo důvodné

[19] Druhá sporná otázka spočívala v tom, zda stěžovatel důvodně přerušil řízení kvůli úmrtí manželky osoby zúčastněné na řízení I) (tedy jednoho z původních žadatelů o dodatečné povolení stavby). I zde dospěl krajský soud k závěru, že přerušení řízení nebylo důvodné. Krajský soud uvedl, že situace nespádala pod žádnou z taxativně stanovených možností přerušení řízení podle § 64 odst. 1 správního řádu. Řízení o pozůstalosti zemřelé nešlo považovat za řízení o předběžné otázce. V řízení o pozůstalosti nebyla řešena žádná otázka podstatná pro samotné rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby. Správnímu orgánu tedy nic nebránilo v tom, aby v řízení pokračoval pouze s druhým žadatelem (bod 16 rozsudku krajského soudu).

[20] V tomto případě NSS s krajským soudem nesouhlasí. Podle NSS bylo přerušení odvolacího řízení kvůli úmrtí jednoho z původních žadatelů o dodatečné povolení stavby důvodné.

[21] Manželka osoby zúčastněné na řízení I), která současně byla jedním ze žadatelů o dodatečné povolení stavby, zemřela dne 5. 2. 2023. Dne 6. 6. 2023 obdržel stěžovatel již výše popsany přezkum závazného stanoviska provedený nadřízeným správním orgánem. Dne 12. 6. 2023 se stěžovatel obrátil na notářku s žádostí o poskytnutí informací o pozůstalostním řízení a následně dne 19. 7. 2023 stěžovatel odvolací řízení přerušil do doby skončení pozůstalostního řízení.

[22] NSS souhlasí se stěžovatelem, že odvolací řízení bylo třeba přerušit, neboť nebylo zřejmé, jaké bude další uspořádání vlastnických vztahů k dodatečně povolované stavbě a jaký také bude okruh účastníků řízení – žadatelů. Z výše zrekapitulovaného skutkového stavu navíc vyplývá, že stěžovatel činil procesní úkony spojené s pozůstalostním řízením bez prodlení, neboť šest dnů po obdržení přezkumu závazného stanoviska se nejprve obrátil na notářku projednávající pozůstalostní řízení a dva dny poté, co obdržel odpověď notářky, která uvedla, že nelze předvídat, kdy bude pozůstalostní řízení skončeno, stěžovatel odvolací řízení přerušil. Otázka vlastnického práva k dodatečně povolované stavbě byla pravomocně vyřešena usnesením Městského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2023, kterým nabyt stavbu do svého výlučného vlastnictví zbylý původní žadatel o dodatečné povolení stavby – v nynějším řízení osoba zúčastněná na řízení I). O tomto usnesení se stěžovatel dozvěděl dne 17. 10. 2023. NSS tedy uzavírá, že přerušení řízení kvůli úmrtí jednoho z žadatelů

o dodatečné povolení stavby bylo důvodné a stěžovatel tedy nebyl ke dni vydání rozsudku krajského soudu (ke dni 10. 10. 2023) nečinný. Tím nyní NSS neřeší hypotetické otázky, jak by bylo třeba nahlížet např. na situaci, kdy by přerušení řízení trvalo delší dobu, jaké úkony by měl správní orgán mezitím v takovém případě činit ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu apod.

III.C Lhůta stanovená krajským soudem stěžovateli k vydání rozhodnutí byla nepřiměřeně krátká

[23] Vposledku stěžovatel namítl, že mu krajský soud stanovil nepřiměřeně krátkou lhůtu k vydání rozhodnutí.

[24] Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. platí, že je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

[25] V nynější věci je zvláštním zákonem určujícím lhůtu k vydání rozhodnutí správní řád, který lhůtu pro vydání rozhodnutí o odvolání upravuje v § 90 odst. 6 ve spojení s § 71. Ze správního spisu neplyne, že by v odvolacím řízení bylo potřeba učinit nějaký úkon předvídaný v § 71 odst. 3 písm. a) nebo b) správního řádu, stěžovatel tudíž měl vydat rozhodnutí bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od zahájení odvolacího řízení (§ 71 odst. 1 a 3 správního řádu).

[26] Při stanovení přiměřené lhůty k vydání rozhodnutí má soud jistou míru soudního uvážení. Přiměřenost stanovení lhůty je nutno poměřovat s okolnostmi posuzovaného případu. Správní soud nečinnostní žalobě vyhovuje tehdy, je-li zde nezákonný stav v podobě nečinnosti správního orgánu. Určená lhůta k vydání rozhodnutí by tak měla odrážet zájem na co nejrychlejší reálně možném odstranění této nečinnosti. V zásadě lze konstatovat, že soud by měl v rámci zákonem stanoveného maximálního rozpětí určit lhůtu co nejkratší, která ale ještě poskytuje prostor potřebný jednak pro urychlené vykonání těch úkonů, které je ve správním řízení nezbytné učinit před vydáním rozhodnutí, jednak pro vydání samotného rozhodnutí (např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, čj. 9 Azs 21/2017-57).

[27] Krajský soud stěžovateli stanovil lhůtu 14 dnů k vydání rozhodnutí, kterou odůvodnil tím, že v řízení již není třeba provést žádné časově náročnější úkony před vydáním rozhodnutí (srov. bod 19 rozsudku krajského soudu). Podle stěžovatele byla lhůta příliš krátká, a to především kvůli povinnosti stěžovatele dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.

[28] Po zhodnocení okolností nynějšího případu dospěl NSS k závěru, že lhůta stanovená krajským soudem byla skutečně příliš krátká, proto je třeba rozsudek krajského soudu zrušit.

[29] NSS především zohlednil, že v nynější věci se nejednalo o skutkově zcela jednoduchou věc, o čemž svědčí poměrně obsáhlý (především prvostupňový) správní spis. Odvolání přitom nepodala pouze žalobkyně, ale i další dva účastníci řízení. NSS navíc souhlasí se stěžovatelem, že čtrnáctidenní lhůta stanovená krajským soudem k vydání rozhodnutí nemohla obstát rovněž z důvodu, že stěžovatel musel před vydáním rozhodnutí

pokračování

dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu (k čemuž musel nejprve doručit účastníkům řízení příslušné výzvy a poté jim ponechat přiměřenou lhůtu k samotnému seznámení s podklady a následnému vyjádření). Ze správního spisu je přitom zřejmé, že výzvu k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí stěžovatel zasílal poměrně vysokému počtu 10 subjektů – a některé z nich se dostavily k nahlížení do spisu nebo zaslaly svá vyjádření (srov. č. 1. 33 a násl. odvolacího spisu). Tento úkon přitom představuje jedno z nejdůležitějších procesních pravidel obsažených ve správním řádu, kterým se správní řízení chýlí ke svému konci a účastníci řízení mají poslední možnost uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (např. již rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003, čj. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS).

[30] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že přerušení odvolacího řízení kvůli úmrtí jednoho z žadatelů o dodatečné povolení stavby bylo důvodné a stěžovatel tedy nebyl nečinný; navíc lhůta stanovená krajským soudem k vydání rozhodnutí byla nepřiměřeně krátká, proto NSS zrušil rozsudek krajského soudu. Ke zrušení rozsudku krajského soudu NSS přistoupil, i když je zřejmé, že v novém rozhodnutí již s ohledem na změnu skutkového stavu (spočívající ve vydání odvolacího rozhodnutí, k němuž sice došlo po vydání nyní přezkoumávaného rozsudku krajského soudu, viz bod [12] shora, ale které bude tvořit součást skutkového stavu v době vydání nového rozhodnutí krajského soudu) nebudou dány podmínky pro vyhovění nečinnostní žalobě. Jiné než kasační rozhodnutí NSS nebylo možno vydat s ohledem na zjištěnou nezákonnost a nutnost respektovat kasační charakter řízení před NSS (shodně již cit. 9 Azs 21/2017, bod 37).

IV. Závěr a náklady řízení

[31] NSS tedy uzavírá, že kasační stížnost žalovaného byla důvodná, proto zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne i o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. března 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu