



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **obec Rantířov**, se sídlem Rantířov 78, zast. Mgr. Petrem Šmídem, advokátem se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti žalovanému: **Magistrát města Jihlavy**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: M-KOVO s.r.o., se sídlem Rantířov 143, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2023, č. j. 30 A 19/2022-299,

t a k t o:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2023, č. j. 30 A 19/2022-299, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

[1] Samostatnými kasačními stížnostmi se žalovaný [dále stěžovatel a)] a osoba zúčastněná na řízení [dále stěžovatel b)] domáhají zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o žalobě žalobce na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021: „*Žalovaný je povinen vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. MMJ/SÚ13185/2021 do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.*“

[2] Oznámením o zahájení řízení ze dne 16. 4. 2021, sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, č. j. MMJ/SÚ/65121/2021-KuM, zahájil žalovaný řízení o odstranění stavby stavebníka [stěžovatele b)] podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákona) pro „*stavební úpravy v části objektu stávající haly na poz.*

st. č. 117 k. ú. Rantířov, za účelem instalace technologie automatické linky alkalického zinkování a černění, provedené v rozporu s § 126 odst. 4 stavebního zákona“.

[3] Dne 27. 4. 2021 stavební úřad v řízení provedl kontrolní prohlídku, při níž zjistil, že v hale na pozemku p. č. 117 je umístěna technologie automatické linky alkalického zinkování a černění, která v době kontrolní prohlídky nebyla v provozu; v rámci řízení o odstranění stavby požádal stavebník dne 11. 6. 2021 o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad proto řízení o odstranění stavby přerušil usnesením ze dne 14. 6. 2021, č. j. MMJ/SÚ/112368/2021KuM, podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, jelikož stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby. Na základě odvolání žalobce Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 18. 10. 2021, č. j. KUJI 91811/2021, usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení zrušil pro nepřezkoumatelnost.

[4] Stavební úřad následně usnesením ze dne 1. 11. 2021, č. j. MMJ/SÚ/222505/2021-KuM, řízení o odstranění stavby opět přerušil. Vzhledem k tomu, že žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby byla podána po lhůtě plynoucí z § 129 odst. 2 stavebního zákona, stavební úřad řízení nově přerušil podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tj. z důvodu probíhajícího řízení o předběžné otázce. Touto otázkou bylo řízení o stavebníkově žádosti o dodatečné povolení stavby doručené stavebnímu úřadu dne 11. 6. 2021. K odvolání žalobce Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 1. 2. 2022, č. j. KUJI 10111/2022, zrušil usnesení o přerušení řízení z 1. 11. 2021 z důvodu jeho nedostatečného odůvodnění. Podle krajského úřadu nebyla v usnesení o přerušení řízení dostatečně vysvětlena relevance podané žádosti o dodatečné povolení stavby na výsledek řízení o odstranění stavby. Následně stavební úřad usnesením ze dne 3. 3. 2022, č. j. MMJ/SÚ/39908/2022-KuM, řízení o odstranění stavby přerušil potřetí. V odůvodnění uvedl, že dne 11. 2. 2022 bylo v důsledku rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2022, č. j. 30 A 49/2021-140, stavebním úřadem zahájeno řízení vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022, o odstranění stavby „automatická linka alkalického zinkování a černění umístěné na poz. st. č. 117 k. ú. Rantířov, v areálu Rantířov č. p. 143“, přičemž dále bylo specifikováno, že stavbou „se rozumí veškerá stavební a montážní činnost v 1. NP objektu stávající výrobní haly spočívající ve vybourání nenosných konstrukcí uvnitř haly, odstranění betonové podlahy, vyhloubení dvou podélných a jedné příčné rýhy pro umístění ŽB nepropustných jímek pod technologii a osazení technologických částí automatické linky (vanová část, příslušenství linky, technologické rozvody, nosná ocelová k-ce, systém dopravníků, VZT, elektroinstalace, řídicí systém...)“. Dané řízení je podle stavebního úřadu předběžnou otázkou, pro niž nelze pokračovat v nynějším řízení o odstranění stavby. K odvolání žalobce bylo usnesení ze dne 3. 3. 2022 potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina z 21. 7. 2022, č. j. KUJI 63145/2022.

[5] V **žalobě** žalobce upozornil na skutečnost, že přerušování řízení je nedůvodné. Stavební úřad by měl proti umístění a činnosti automatické linky zasáhnout a respektovat závazný právní názor Krajského soudu v Brně vyslovený v rozsudku ze dne 12. 10. 2017, č. j. 30 A 116/2017-346, že stavbu nelze pro rozpor s územním plánem obce povolit. Vzhledem k tomu, že žalovaný dosud nevydal rozhodnutí, jímž by nařídil vlastníkovvi nepovolené stavby její odstranění, je nečinný. Dle žalobce řízení nemohlo být přerušeno kvůli řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby, jelikož dle dikce § 129 odst. 2 věty čtvrté stavebního zákona se tato možnost vztahuje jen na řízení o žádosti podané ve lhůtě 30 dnů

pokračování

od zahájení řízení o odstranění stavby. Tato lhůta však v nynějším případě nebyla dodržena. Navíc opakované žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby, kterým nemůže být vyhověno, představují zjevné zneužití práva a obstrukci (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34). Žalobce soud informoval o tom, že krajský úřad zamítl jeho odvolání proti usnesení o přerušení řízení ze dne 3. 3. 2022. Dodal, že vedením dvou řízení o odstranění stavby stavební úřad ignoruje překážku litispendence. Rozhodnutí ve věci tak podle žalobce nic nebrání (zvýrazněno NSS).

[6] Žalovaný trval na tom, že není nečinný, uvedl, že dne 11. 2. 2022 zahájil v návaznosti na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 49/2021-140 řízení o odstranění stavby sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022, jehož předmět zahrnuje stavební úpravy i technologickou část automatické linky. V důsledku toho došlo k přerušení řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 usnesením ze dne 3. 3. 2022.

[7] **Krajský soud** předeslal, že v době podání žaloby i v době rozhodování soudu bylo řízení vedené žalovaným pod sp. zn. MMJ/SÚ/131858/2021 přerušeno; soud proto s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, nejprve zkoumal, zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona (a správní orgán tedy nečinný není), anebo zda přerušení řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastříti porušování povinnosti „vyřizovat věci bez zbytečných průtahů“ (§ 6 odst. 1 správního řádu). Krajský soud z uvedeného usnesení dovodil, že proti neopodstatněnému přerušování řízení správním orgánem se lze domáhat ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 1 As 202/2017-76, bod 18).

[8] Krajský soud konstatoval, že ze správního spisu je zřejmé, že ve věci automatické linky alkalického zinkování a černění jsou žalovaným souběžně vedena dvě řízení o odstranění stavby sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 a sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Standardně je dle krajského soudu nutno vycházet z toho, že dvě správní řízení se shodným předmětem souběžně nemohou být vedena. Podle § 66 odst. 2 správního řádu totiž řízení vedené z moci úřední zahájené později musí být správním orgánem zastaveno, pokud u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93). Na druhou stranu je však nutné počítat s tím, že během správního řízení zahájeného z moci úřední může dojít k situaci, kdy správní orgán dospěje k závěru, že je třeba upravit či dodatečně upřesnit předmět. Pokud by správní orgán dospěl k závěru, že předmět řízení je nezbytně podstatně změnit nebo zásadním způsobem rozšířit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS), mělo by být první řízení zastaveno a zahájeno řízení nové (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 As 16/2013-36, č. 2905/2013 Sb. NSS). Dle krajského soudu k této situaci došlo v projednávané věci.

[9] Řízení o odstranění stavby zahájené dne 16. 4. 2021 bylo usnesením ze dne 3. 3. 2022 přerušeno v návaznosti na skutečnost, že krajský soud žalovanému v rozsudku č. j. 30 A 49/2021-140 uložil zahájit řízení o odstranění stavby, jehož předmět by kromě stavebních úprav zahrnoval i automatickou linku jako takovou. Za dané situace žalovaný

v intencích závazného právního názoru soudu zahájil nové (druhé) řízení o odstranění stavby dne 11. 2. 2022, jehož předmět zahrnoval kromě stavebních úprav i technologické části linky. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že rozšiřování původně zahájeného řízení o odstranění stavby se v dané věci nejevilo jako vhodné; do tohoto řízení bylo vnořeno řízení o stavebníkově žádosti o dodatečné povolení stavby, která kopírovala předmět původního řízení o odstranění stavby. Navíc v novém řízení o odstranění stavby došlo k významnému rozšíření jeho předmětu (odstraňované stavby), neboť kromě stavebních úprav byly do předmětu řízení zahrnuty i technologické části automatické linky. Krajský soud nesouhlasil s žalovaným, že by předmět obou těchto řízení byl shodný, neboť pouhým porovnáním předmětů obou řízení lze dospět k jednoznačnému závěru, že předmět později zahájeného řízení o odstranění stavby byl výrazně širší, neboť počítal s tím, že stavbou je i linka jako taková.

[10] Žalovaný podle krajského soudu oprávněně zahájil nové řízení o odstranění stavby vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Tento procesní postup však měl být neoddělitelně spjat se zastavením původního řízení o odstranění stavby vedeného pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, aby nedošlo k překážce litispendence. Namísto ukončení řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 však žalovaný usnesením ze dne 3. 3. 2022 řízení vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 pouze přerušil, čímž porušil § 48 odst. 1 správního řádu. Za daného skutkového stavu tak důvod pro přerušení řízení neobstojí. Přerušením řízení dne 3. 3. 2022 totiž vznikla situace, že jsou paralelně vedena dvě správní řízení s obdobným předmětem.

[11] Dle krajského soudu za současné situace, kdy soud rozsudkem ze dne 25. 1. 2023, č. j. 30 A 49/2021-485, opakovaně potvrdil, že stavba má být odstraňována v řízení zahrnujícím stavební úpravy i automatickou linku jako takovou, je žádoucí pokračovat právě v řízení vedeném pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022 a dokončit jej. Dané řízení má širší předmět řízení než řízení vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 a je do něj vnořeno řízení o stavebníkově žádosti o dodatečné povolení stavby s odpovídajícím předmětem řízení, v němž již bylo pravomocně rozhodnuto (Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 27. 7. 2022, č. j. KUJI 64402/2022, zamítl odvolání stavebníka proti rozhodnutí žalovaného ze 17. 3. 2022, č. j. MMJ/SÚ/50738/2022-KuM, kterým byla zamítnuta žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby). Dokončení později zahájeného řízení o odstranění stavby sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022, tak je rovněž v souladu se zásadou ekonomie řízení, neboť v daném řízení lze brzy očekávat pravomocné skončení věci (v řízení již bylo žalovaným dne 24. 10. 2022, pod č. j. MMJ/SÚ/180375/2022-Lau, vydáno rozhodnutí o odstranění stavby, proti němuž bylo následně podáno stavebníkem odvolání; o něm dosud nebylo rozhodnuto).

[12] **Stěžovatel a)** v kasační stížnosti uvádí, že je přesvědčen, že žaloba byla nedůvodná, neboť ze strany žalovaného stavebního úřadu k žádné nečinnosti do doby podání žaloby nedocházelo. Vzhledem k posouzení věci Krajským soudem v Brně lze rozdělit činnosti žalovaného do dvou časových období. První období je od zahájení řízení do podání žaloby a druhé od podání žaloby do přerušení řízení z důvodu vedení navazujícího řízení sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Ze správního spisu je patrné v období do podání žaloby provedení řady úkonů v řízení v krátkém časovém sledu bez jakýchkoliv průtahů. I následné přerušení řízení o odstranění stavby z důvodu vedení řízení o dodatečném povolení stavby lze považovat za zcela legitimní krok. Pro přerušení řízení byl věcný důvod - vedení řízení o

pokračování

dodatečném povolení; to je vždy svým významem předběžnou otázkou, kterou je třeba zodpovědět před rozhodnutím o odstranění. V tomto smyslu je koncipován § 129 stavebního zákona i § 64 správního řádu.

[13] Stěžovatel poukazuje na to, že v dalším období nemohlo dojít, vzhledem k podání další žaloby žalobcem (řízení vedeno pod sp. zn. 30 A 49/2021), k ukončení řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 rozhodnutím ve věci. Žalobce se totiž žalobou domáhal zahájení řízení o odstranění automatické linky, protože se domníval, že řízení, které vede stavební úřad o odstranění stavebních úprav v části stávající haly, není řízením o odstranění samotné automatické linky. Na základě rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 49/2021-140, zrušeném Nejvyšším správním soudem rozsudkem č. j. 10 As 34/2022-110, ze dne 16. 8. 2022, byl stavební úřad nucen zahájit řízení o odstranění „stavby linky“, jak mu přikázal krajský soud. Stěžovateli bylo jasné, že řízení o odstranění linky je již fakticky vedeno v řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, pouze však linka není nazvána jako „stavba linky“ ale jako „stavební úprava v části stávající haly“, nicméně stěžovatel respektoval nařízení soudu. Zahájil řízení o odstranění stavby automatické linky vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Bylo mu však jasné, že v řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, o odstranění stavby „*stavební úpravy v části objektu stávající haly na poz.st.č. 117 k.ú. Rantířov, za účelem instalace technologie automatické linky*“ nelze dále vzhledem ke shodnému předmětu provádět další úkony, proto řízení přerušil.

[14] Stěžovatel poukazuje na to, že ve svých vyjádřeních k žalobě uváděl, že řízení je v situaci, jak se postupně vyvíjela, již bezpředmětné, a bude třeba ho následně zastavit. Řízení zastaveno však nebylo, ale bylo pouze přerušeno, a to záměrně z důvodu očekávání výsledků soudního řízení vedeného Krajským soudem v Brně sp. zn. 30 A 49/2021; pokud by tento soud dospěl k závěru, že řízení o odstranění stavby linky vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022, nemělo být vzhledem ke shodnému předmětu řízení vedeného pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, vůbec zahajováno a vedeno, mohla nastat situace, že by správní orgán nařídil toto nadbytečné řízení zastavit a v tom případě by žalovaný pokračoval v řízení vedeném pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 a rozhodl by o odstranění stavebních úprav v části stávající haly, tedy automatické linky.

[15] Z předchozí rekapitulace jednotlivých kroků v řízení je patrné, že přerušování řízení, ať už (před podáním žaloby) z důvodu vedení řízení o dodatečném povolení, nebo (po podání žaloby) z důvodu vedení jiného řízení ve stejné věci, nebylo motivováno ze strany žalovaného žádnou snahou činit jakékoliv průtahy. Důkazem může být i skutečnost, že ihned po vydání rozsudku č. j. 30 A 49/2021-140 bylo zahájeno řízení o odstranění stavby automatické linky vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022 (ač byl stěžovatel přesvědčen o jeho nadbytečnosti, což je podrobně vysvětleno v odůvodnění kasační stížnosti proti rozsudku č. j. 30 A 49/2021-485).

[16] O snaze stěžovatele vedené řízení neprotahovat svědčí i následný průběh řízení o odstranění stavby linky, jakož i do něj vloženého řízení o dodatečném povolení stavby automatické linky. Dodatečné povolení stavby automatické linky bylo v řízení pod sp. zn. MMJ/SÚ 12263/2022 zamítnuto pro nesoulad záměru s územním plánem. Po nabytí právní moci bylo v řízení vedeném pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022 o odstranění stavby automatické linky následně rozhodnutím nařízeno odstranění této stavby. Na základě výše

uvedeného se stěžovatel ohrazuje proti srovnání, která krajský soud použil v bodu 24 rozsudku. Tvzení, že přerušení bylo nedůvodné nebo dokonce účelové, že jej správní orgán užil jen jako jakýsi procesní paraván, je dle jeho názoru nepravdivé. Už Nejvyšší správní soud v rozsudku, na který odkazuje krajský soud v bodu 24, poukazuje na potřebu zkoumat, zda přerušení řízení bylo „účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastřít porušování povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů“. Tímto zkoumáním se krajský soud dle názoru stěžovatele vůbec nezabýval. Zkonstatoval pouze to, že správní úřad měl namísto přerušení řízení rovnou řízení zastavit a z tohoto faktu dovodil nečinnost správního orgánu. Stěžovatel je přesvědčen, že soud nemohl dovodit nečinnost pouze z prostého faktu, že řízení bylo přerušeno, a ne rovnou zastaveno. Pro konstatování nečinnosti je dle názoru žalovaného podstatné, zda bylo přerušení řízení čistě účelové, ve snaze činit průtahy v řízení či nikoli. Navíc je stěžovatel přesvědčen, že nelze být nečinný v řízení, ve kterém již vzhledem na popsany vývoj situace nelze věcně nic dalšího činit. O stavebním záměru bylo rozhodováno v jiném řízení, a to bylo provedeno bez jakýchkoliv průtahů velice rychle.

[17] Dle stěžovatele přerušení řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 po zahájení řízení sp. zn. MJ/SÚ/3441/2022 bylo vedeno snahou co nejméně komplikovat a protahovat případné, ne zcela vyloučené pokračování řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021. Po tomto přerušení řízení stavební úřad pokračoval intenzivně a bez jakýchkoliv průtahů v řízení o odstranění stavby linky, průběžně rozhodl v řízení o žádosti o dodatečném povolení o jejím zamítnutí a v řízení o odstranění nařídil stavbu linky, tedy stavební úpravu stávající haly odstranit. Uvedený procesní postup stavebního úřadu v situaci, kdy byl nucen se vypořádat s tím, že mu bylo nařízeno zahájit obsahově zcela totožné řízení jako řízení, které již vedl, bylo motivováno snahou rozhodnout o automatické lince co možná nejdříve; rozhodně nepředstavoval žádné průtahy v řízení ve věci automatické linky. Konstatovat nečinnost v řízení o odstranění linky (linka je stavební úpravou stávající haly) v situaci, kdy jedno řízení je přerušeno, aby mohlo být rozhodnuto o odstranění linky v jiném řízení (a v tomto řízení je postupováno s veškerou intenzitou), je dle jeho názoru nesprávné.

[18] Stěžovatel je toho názoru, že přerušení řízení, které mělo být zřejmě zastaveno, by mohlo být považováno za formální procesní pochybení, rozhodně však tímto přerušením nedošlo k žádným průtahům v řízení ve věci nepovolených stavebních úprav uvnitř stávající haly (zahrnujících celou automatickou linku), které by měly představovat umělé protahování řízení a úmyslné oddalování výsledku. V těchto souvislostech rozhodně nelze hovořit o nečinnosti správního orgánu.

[19] Stěžovatel dále namítá, že v bodu 36 rozsudku soud konstatuje, že žalobce dosáhl plného úspěchu v řízení o žalobě. V souvislosti s tímto stěžovatel připomíná, že žalobce nečinnost spatřoval v tom, že stěžovatel dosud nerozhodl o odstranění stavby. V této souvislosti má stěžovatel za to, že žalobce plného úspěchu nedosáhl. Dle jeho názoru se soud vůbec nezabýval posouzením činnosti stěžovatele před podáním žaloby, opřel se pouze o § 81 odst. 1 s. ř. s. a usoudil na základě skutečností, které nastaly dávno po podání žaloby (a které žalobce v době podání žaloby nemohl tušit), že měl správní úřad namísto přerušení řízení zastavit.

pokračování

[20] Pokud se týká výroku, jímž bylo nařízeno stěžovateli vydat rozhodnutí v řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, jeví se stěžovateli zcela nadbytečný. Soud v rozsudku neuvedl, jaké rozhodnutí by mělo být vydáno, i když z odůvodnění i z odkazu na § 66 odst. 2 správního řádu se podává, že by měl žalovaný řízení, které je v současnosti již zcela bezpředmětné, zastavit. Lze tedy předpokládat, že krajský soud měl na mysli pod pojmem rozhodnutí zřejmě usnesení o zastavení řízení. Uložení této povinnosti považuje žalovaný za nadbytečné z důvodu toho, že žalovaný sám na nutnost zastavení řízení ve svých stanoviscích upozorňoval s tím, že předpokládal tak učinit až s ohledem na výsledek probíhajícího soudní řízení sp. zn. 30 A 49/2021. S ohledem na posouzení věci krajským soudem stěžovatel řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021 v souladu s § 66 odst. 2 dne 6. 3. 2023 zastavil (kopie usnesení o zastavení řízení v příloze).

[21] **Stěžovatel b)** v kasační stížnosti předně podotýká, že o posuzovaném provozním zařízení je již ze strany nalézacích správních orgánů rozhodnuto v rámci jiného správního řízení, a to rozhodnutím ze dne 24. 10. 2022, č. j. MMJ/SÚ/3441/2022, č. j. MMJ/SÚ/180375/2022-Lau, které měl krajský soud k dispozici. Při akceptaci právního názoru soudu v napadeném rozsudku bude o téže věci, lince alkalického zinkování, rozhodováno opakovaně. Takový postup je však rozporný s § 48 odst. 1 správního řádu, kdy nelze o téže věci vést u téhož správního orgánu další řízení. Právě taková právní situace však byla nastolena. Stěžovatel tak je bez právního důvodu nucen své provozní zařízení obhajovat v několika správních řízeních. Stěžovatel takovou situaci považuje za neúnosnou a rozpornou se základním ústavním právem, kdy lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Krajský soud v tomto řízení rozhodl tak, že je správní úřad na základě napadeného rozhodnutí povinen vydat nové rozhodnutí, jež je obsahově totožné s výše uvedeným řízením prozatímně (právě probíhá přezkum nalézacího rozhodnutí) výše označeným, ukončeným rozhodnutím Magistrátu města Jihlavy. Řízení vedené před krajským soudem bylo tak dle názoru stěžovatele zjevně bezpředmětné, neboť řízení o odstranění stavby, tak jak to požadoval zahájit žalobce, bylo nejen zahájeno, ale již i ukončeno. Žaloba tak pozbyla svého smyslu, neboť ve věci bylo rozhodnuto a dalšího rozhodnutí správního úřadu tak již není třeba.

[22] Stěžovatel dále poukazuje na to že, pod tlakem rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 49/2021-140, bylo zahájeno nové (druhé) řízení o odstranění stavby dne 11. 2. 2022, jehož předmět zahrnoval kromě stavebních úprav i technologické části linky, přičemž předmět později zahájeného řízení o odstranění stavby byl širší, neboť počítal s tím, že stavbou je i linka jako taková (s čímž stěžovatel kategoricky nesouhlasí). Přerušením původního řízení tak absolutně nedošlo k zásahu do práv žalobce, jak zřejmě presumuje krajský soud. Nadto krajský soud konstatoval, že neshledal, že by dokončením později zahájeného řízení o odstranění stavby měla být nějak dotčena práva žalobce či osoby zúčastněné na řízení.

[23] V této souvislosti stěžovatel připomíná, že nadále za zcela stěžejní deficit celého řízení považuje skutečnost, že v řízení tomto, ani v řízení s tímto řízením souběžném (viz sp. zn. 30 A 49/2022) neproběhlo relevantní dokazování směřující k objasnění toho, zda vůbec kdy mělo být zahájeno řízení o odstranění automatické linky, neboť nebylo postaveno na jisto, zda je linka, jakožto mobilní, demontovatelná a přenositelná strojní technologické zařízení vůbec stavbou ve smyslu stavebního zákona – stěžovatel v postavení osoby

zúčastněné se několikrát nápravy tohoto deficitu dovolával v řízení před krajským soudem – napadený rozsudek však na tento stěžovatelem několikrát vytýkaný deficit nikterak nereaguje, ba ani se jej nepokouší zhojit. Dle stěžovatele zásadní spornou otázkou, jež se tak v průběhu obou řízení ukázala být stěžejní, bylo vymezení toho, zda automatická linka galvanické úpravy kovů jako taková je stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, u níž lze nařídit odstranění podle § 129 odst. 1 stavebního zákona, nebo zda se jedná toliko o novou technologii.

[24] V další obsáhlé argumentaci se stěžovatel b) vyjadřuje k otázkám stran „stavební“ povahy automatické linky, což však bylo předmětem rozhodování krajského soudu v jiné věci (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2021, č. j. 30 A 49/2021-140, resp. zrušující rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110, kterým bylo krajskému soudu uloženo zabývat se tím, zda je sporná linka skutečně stavbou, resp. stavební úpravou; dále rozsudek krajského soudu ze dne 25. 1. 2023, č. j. 30 A 49/2021-485, následně potvrzený rozsudkem NSS ze dne 10. 8. 2023, č. j. 10 As 47/2023-80). S ohledem na uvedené nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné další obsáhlé námitky stěžovatele v tomto směru rekapitulovat, neboť výtky stěžovatele se zcela míjejí s rozhodovacími důvody krajského soudu v nyní projednávané věci a věcně se týkají jiných řízení.

[25] Žalobce ve **vyjádření** ke kasační stížnosti stěžovatele a) označil kasační stížnost za nedůvodnou. Přerušování řízení rozhodně nelze označit za legitimní úkony, jak stěžovatel tvrdí. Už jen ta samotná skutečnost, že usnesení o přerušování řízení byla ve třech případech zrušena nadřízeným správním orgánem, svědčí o tom, že tento postup nebyl souladný se zákonem. Dle žalobce správní orgán měl po celou dobu vedení řízení před správním soudem možnost svou nečinnost odstranit a vyhnout se tak výroku, proti kterému nyní brojí. To však neučinil. Žalobce dále uvádí, že od roku 2017 (rozsudek krajského soudu ze dne 12. 10. 2017, č. j. 30 A 116/2017-346) je zde dán pravomocný závěr správního soudu o nesouladu automatické linky a souvisejících stavebních úprav s územním plánem Obce Rantířov, přesto o odstranění linky bylo rozhodnuto až v říjnu 2022. Rozhodnutí o odstranění stavby (rozhodnutí MMJ ze dne 24. 10. 2022 pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022, č. j. MMJ/SÚ/180375/2022-Lau) dosud není pravomocné (Krajský úřad Kraje Vysočina již více než 6 měsíců vyřizuje odvolání společnosti M-KOVO s.r.o.).

[26] Žalobce poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud při posuzování právně související věci (žaloby obce na ochranu před nezákonným zásahem – nezahájením řízení o odstranění samotné automatické linky) v rozsudku ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-114, v odst. 48 uvedl: „Konečně, byť nyní NSS rozsudek krajského soudu ruší a vyhovuje kasačním stížnostem, neznámá to, že by schvaloval postup stavebního úřadu v celé této širší kauze. Krajský soud má pravdu, že již v rozsudku 30 A 116/2017 bylo postaveno najisto, že stavební úpravy provedené ve výrobní hale nemůže stavební úřad dodatečně povolit. Od té doby již mělo být řízení o odstranění stavby dávno ukončeno. NSS věří, že stavební úřad v souladu s principy dobré správy bude svůj postup jasně směřovat k tomuto cíli.“. Od vyslovení těchto závěrů nedošlo k žádnému efektivnímu zásahu proti provozu linky. Úřední osoby žádným efektivním způsobem nekontrolují dodržování zákazu užívání této linky ze strany společnosti M-KOVO s.r.o. (na dotaz zástupců obce úřední osoby sdělily, že všechny kontrolní prohlídky v provozovně této společnosti byly předem ohlášeny). Žalobce se dále vyjadřuje k podrobnostem v postupu stěžovatele ve věci od samého počátku, zmiňuje skutečnosti a důvody, které je vedly

pokračování

k podání žaloby vyjádření. Tyto skutečnosti však nemají souvislost s nyní projednávanou věcí a není třeba je zmiňovat.

[27] Krajský soud dle žalobce své rozhodnutí postavil na správných důvodech. Správní řád neumožňuje vedení dvou řízení se stejným předmětem souběžně, což se v tomto případě stalo, když část předmětu řízení (odstranění nepovolených úprav) byla shodná jak pro řízení sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, tak i pro řízení sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Dle žalobce tvrzení stěžovatele a) o formálním pochybení nevyplývá z odůvodnění rozhodnutí ze dne 3. 3. 2022, č. j. MMJ/SÚ/39908/2022- KuM, kterým bylo řízení naposledy přerušeno, důvodem přerušování řízení nebyly žádné skutečnosti, které nyní žalovaný tvrdí ve své kasační stížnosti, ale kolize předmětu řízení s jiným řízením. Pro tuto skutečnost však správní řád neumožňuje řízení přerušit, ale zastavit pro překážku litispendence, jak správně uvádí krajský soud.

[28] Ke kasační stížnosti stěžovatele b) žalobce především poukazuje na to, že stěžovatel polemizuje se závěry napadeného rozsudku krajského soudu pouze v části kasační stížnosti, dále pak opakovaně předkládá argumenty, které nesouvisejí přímo s předmětem nyní řešené věci [tj. otázky nečinnosti stěžovatele a)], ale věcně se týkají jiného řízení, a to řízení vedeného před Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 30 A 49/2021-485 - nyní je tato věc vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 As 47/2023. Stěžovatel dle žalobce dezinterpretuje závěry krajského soudu; tvrdí, že v důsledku napadeného rozsudku bude žalovaný povinen rozhodovat opakovaně o téže věci. Tento argument je zcela lichý, neboť důvodem rozhodnutí bylo to, aby se žalovaný vyhnul vedení dvou řízení (a potažmo rozhodování) s částečně totožným předmětem. Krajský soud neukládal stěžovateli a) v napadeném rozsudku vydání meritorního rozhodnutí, jak se stěžovatel b) snaží argumentovat, ale vydání procesního rozhodnutí o zastavení řízení (viz odst. 29 a 31 odůvodnění napadeného rozsudku). *Nota bene*, stěžovatel a) řízení dne 6. 3. 2023 zastavil (což sám potvrzuje ve své kasační stížnosti). Argumentace stěžovatele b), že řízení vedené před krajským soudem mělo být bezpředmětné a že žaloba pozbyla smyslu, je lichá; stav vyvolaný nezákonným postupem žalovaného, kdy byla vedena souběžně dvě řízení s částečně totožným předmětem, byl v rozporu se zákonem a bylo na místě dosáhnout nápravy tohoto stavu, což krajský soud svým rozhodnutím sledoval.

[29] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti podaných kasačních stížností, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů v kasačních stížnostech stěžovatelů uplatněných; současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl kasační soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnosti shledal důvodné.

[30] Nejvyšší správní soud stručně shrnuje pro posouzení věci rozhodné skutečnosti: Společnost M – KOVO s. r. o. [v řízení před krajským soudem osoba zúčastněná na řízení, nyní stěžovatel b)] se od roku 2014 snaží provozovat automatickou linku alkalického zinkování a černění (galvanovnu) ve svém areálu v Rantířově. Ve výrobní hale na pozemku p. č. st. 117 v Rantířově provedla stavební úpravy a nainstalovala tam zmíněnou linku. V roce 2016 získala od Magistrátu města Jihlavy, stavebního úřadu [v řízení před krajským soudem žalovaný, nyní stěžovatel a)], dodatečné povolení stavby pro stavbu souhrnně pojmenovanou „Automatická linka alkalického zinkování a černění a zneškodňovací stanice

odpadních vod“. Jedním ze stavebních objektů v rámci této stavby (SO.01) byla i „*změna stavby stávajícího objektu na pozemku parc. č. st. 117 v kat. území Rantířov, spočívající ve vnitřních stavebních úpravách, za účelem umístění technologie automatické linky*“. Krajský soud dodatečné povolení stavby rozsudkem ze dne 12. 10. 2017, č. j. 30 A 116/2017-346, zrušil. Dodatečné povolení totiž bylo v rozporu s územním plánem obce Rantířov, který v dané lokalitě připouštěl jen drobnou výrobu. Zavedení galvanovny ale tyto meze překračovalo (rozhodnutí krajského soudu pak potvrdil rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2018, č. j. 8 As 264/2017-174). Žádné jiné povolení ke stavbě, resp. stavebním úpravám, na pozemku p. č. st. 117 v Rantířově, kde se nachází automatická linka, již společnost M – KOVO nezískala.

[31] Obec Rantířov (žalobce) se opakovaně domáhala zahájení řízení o odstranění stavby, resp. stavebních úprav včetně automatické linky. Dne 16. 4. 2021 stavební úřad zahájil pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/21 řízení o odstranění stavby: „*Stavební úpravy v části objektu stávající haly na poz. st. č. 117 k.ú. Rantířov, za účelem instalace technologie automatické linky alkalického zinkování a černění*“. Takto vymezené řízení ale žalobce považoval za nedostatečné, neboť dle jeho přesvědčení nepokrývalo samotnou automatickou linku. Podal proto ke krajskému soudu žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby automatické linky jako takové, nikoli jen stavebních úprav. Krajský soud rozsudkem ze dne 15. 12. 2021, čj. 30 A 49/2021-140, rozhodl, že „*nezahájení řízení z moci úřední o odstranění nepovolené stavby automatické linky alkalického zinkování a černění umístěné na pozemku parc. č. 117 v k. ú. Rantířov, v areálu Rantířov č. p. 143, je nezákonným zásahem*“ a přikázal žalovanému zahájit toto řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[32] Stěžovatel a) na základě rozsudku krajského soudu zahájil pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022 nové řízení o odstranění stavby, přičemž předmět vymezil takto: „*Automatická linka alkalického zinkování a černění umístěná na poz. st. č. 117 k. ú. Rantířov, v areálu Rantířov, č. p. 143*“ s dodatkem, že stavbou se pro účely řízení MMJ/SÚ/3441/2022 rozumí kromě dalších stavebních úprav také osazení „*technologických částí automatické linky (vanová část, příslušenství linky, technologické rozvody, nosná ocelová konstrukce, systém dopravníků, VZT, elektroinstalace, řídicí systém)*“.

[33] Současně stěžovatel a) i stěžovatel b) podali proti rozsudku krajského soudu sp. zn. 30 A 49/2021 kasační stížnosti. Rozsudkem ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110, NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že krajský soud prozatím nevyřešil, zda je automatická linka v tomto konkrétním případě stavbou, resp. stavební úpravou podle § 2 odst. 3 a odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Nebylo tedy zatím jasné, zda lze automatickou linku jako takovou zahrnout do řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[34] Krajský soud po vrácení věci, vzhledem k tomu, že zahájením řízení sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022 dne 11. 2. 2022 byl zásah ukončen (stavební úřad zahájil řízení se širěji vymezeným předmětem řízení), umožnil žalobci změnu žaloby ze zápuřčí na deklaratorní. V rozsudku ze dne 25. 1. 2023, č. j. 30 A 49/2021-485, krajský soud konstatoval, mimo jiné, že řízení o odstranění stavby již bylo zahájeno pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2002, dne 11. 2. 2022 a rozhodl výrokem: „*Nezahájení řízení z moci úřední o odstranění nepovolené*“.

pokračování

stavby automatické linky alkalického zinkování a černění umístěné na pozemku parc. č. 117 v k. ú. Rantířov, v areálu Rantířov č. p. 143, v době podání žaloby bylo nezákonným zásahem“.

[35] Proti novému rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti opět stěžovatel a) i stěžovatel b). Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 8. 2023, č. j. 10 As 47/2023-80, kasační stížnosti zamítl. V rozsudku mimo jiné konstatoval: „*Ve výsledku je tak třeba považovat automatickou linku za nedílnou součást stavebních úprav podle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, které ve výrobní hale provedla M – KOVO. Oddělovat automatickou linku od stavebních úprav takové povahy by bylo zcela umělé.*“ [bod 43]. Nejvyšší správní soud zde učinil závěr: „*Pro posouzení tvrzeného nezákonného zásahu ze strany stavebního úřadu to znamená následující. Vzhledem k tomu, že je automatická linka součástí stavebních úprav, měl stavební úřad povinnost zahájit řízení o odstranění stavby, resp. stavebních úprav, podle § 129 odst. 2 stavebního zákona tak, aby pokrývalo stavební úpravy jako celek, tedy včetně instalace automatické linky.*“ Nejvyšší správní soud tedy potvrdil závěr krajského soudu, že automatická linka byla součástí stavebních úprav výrobní haly na p. č. st. 117 v katastru Rantířova ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že stavební úpravy (včetně zavedení automatické linky) byly provedeny bez povolení, měl stavební úřad zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Na posouzení tedy bylo, zda toto řízení bylo zahájeno ve správném rozsahu, tedy zda kromě „souvisejících“ stavebních úprav zahrnul do předmětu řízení také automatickou linku jako takovou. Stěžovatel a) tvrdil, že v daném rozsahu bylo zahájeno již řízení ze dne 16. 4. 2021; podle NSS však další průběh řízení sám o sobě nemůže zhojit nejasně vymezený předmět řízení. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uzavřel, že bylo tedy na stavebním úřadu, aby již v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona dostatečně přesně vymezil předmět řízení, případně aby jej v průběhu řízení upřesnil. Řízení o odstranění stavby zahrnující jak stavební úpravy, tak automatickou linku jako takovou, bylo žalovaným zahájeno až dne 11. 2. 2022 pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Potvrdil proto rozsudek krajského soudu, že postup žalovaného byl nezákonným zásahem.

[36] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným. Krajský soud bez dalšího dovodil nečinnost stěžovatele a) z důvodu, že na místo rozhodnutí o zastavení řízení vydal rozhodnutí o přerušení řízení. Nicméně podstatu věci, tj. odstranění nepovolené stavby, neřešil. Rozsudek je rovněž nesrozumitelný, neboť z jeho výroku není zřejmé, v jaké věci má stěžovatel a) rozhodnutí vydat a o čem má rozhodnout za situace, když již rozhodnutí o odstranění stavby bylo vydáno (což krajskému soudu bylo známo). Tato nesrozumitelnost se odrazila mimo jiné i v kasačních námitkách stěžovatele b).

[37] Především je třeba zdůraznit, že žalobce se žalobou domáhal vydání rozhodnutí o odstranění stavby. V žalobě uvedl: „... *stavební úřad by měl proti umístění a činnosti automatické linky zasáhnout a respektovat závazný právní názor Krajského soudu v Brně vyslovený v rozsudku ze dne 12. 10. 2017, č. j. 30 A 116/2017-346, že stavbu nelze pro rozpor s územním plánem obce povolit. Vzhledem k tomu, že žalovaný dosud nevydal rozhodnutí, jímž by nařídil vlastníkově nepovolené stavby její odstranění, je nečinný.*“ Žalobce se tedy zjevně domáhal vydání meritorního rozhodnutí, jímž by bylo nařízeno odstranění nepovolené stavby. Na tom nic nemění, že v žalobě označil řízení vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/21 (tedy původně vedené řízení o odstranění stavby, jehož předmět

byl dle rozsudku NSS sp. zn. 10 As 47/2023 nesprávně vymezen). Žalobce podal žalobu dne 4. 2. 2022, tedy dříve, než bylo dne 11. 2. 2022 zahájeno v intencích rozsudku krajského soudu druhé řízení o odstranění stavby (tj. vč. automatické linky) sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Bylo tedy na místě vyjasnit předmět řízení o nečinnostní žalobě v době rozhodování krajského soudu. V projednávané věci se žalobce nedomáhal nečinnostní žalobou vydání rozhodnutí o zastavení řízení vedeného pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/2021, ale zcela jasně se domáhal vydání meritorního rozhodnutí o odstranění stavby. Samotným rozhodnutím o zastavení označeného řízení by sotva takového výsledku mohl dosáhnout.

[38] Žalobou proti nečinnosti se dle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může žalobce domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení (viz např. rozsudek NSS č. j. 4 Ans 10/2006-59, ze dne 26. 6. 2007). Ustanovení § 79 s. ř. s. předpokládá nečinnost správního orgánu ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Judikatura dovodila, že použitý pojem „rozhodnutí ve věci samé“ přímo navazuje na legislativní zkratku „rozhodnutí“ dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Musí se tedy jednat o nečinnost při vydání rozhodnutí, jímž má být založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost účastníka řízení (žalobce) a které je současně způsobilé zkrátit účastníka řízení na právech (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104, či rozsudek ze dne 2. 10. 2013, č. j. 4 Aps 7/2013-25). Rozhodnutím ve věci se především rozumí rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení ve věci před tímto orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení a které je principiálně přezkoumatelné ve správním soudnictví, tj. rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takové řízení v daném případě bylo vedeno pod sp. zn. MMJ/SÚ/3441/2022. Tato skutečnost byla krajskému soudu ostatně dostatečně známa z jeho rozhodovací činnosti, nadto sám konstatoval, že toto řízení bylo vedeno oprávněně.

[39] Nejvyšší správní soud podotýká, že „rozhodnutím ve věci“ samé mohou být i nemeritorní ukončení správního řízení, např. rozhodnutí o zastavení řízení, ovšem pouze ta, kterým je fakticky odepřen možný přezkum či posouzení věci samé. Taková rozhodnutí s definitivní platností vyřazují subjekt z řízení, a proto musí být zajištěna soudní ochrana. Jedná se např. o případy, kdy správní orgány zastaví řízení pro domnělou opožděnost podání (odvolání), popř. pro domnělé podání nepřislušnou osobou, domnělou nepřípustnost podání apod. (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, v němž mimo jiné soud konstatoval: *„Nejvyšší správní soud tedy uzavírá tak, že rozhodnutí o zastavení daňového řízení podle § 27 d. ř. podléhá přezkumu ve správním soudnictví, pokud se týká subjektivních práv a povinností žalobce, vyplývajících z ústavního, mezinárodního či jednoduchého práva v tom smyslu, že buď subjektivní práva a povinnosti z nich vyplývající zakládá, mění, ruší či závazně určuje, resp. mohlo by je zakládat, měnit, rušit či závazně určovat, pokud by správní orgán rozhodl v souladu s žádostí žalobce.“* (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013-42). O takový případ se v projednávané věci však nejedná.

[40] Podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Nemůže se tedy jednat o jakoukoliv

pokračování

nečinnost správního orgánu, ale pouze o takovou, kde subjektivní veřejné právo osob směřuje k vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Pokud úkon správního orgánu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., není způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce, pravomoc soudu ve správním soudnictví v řízení o žalobě není založena (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2005. č. j. 4 Ans 1/2005-64). Rozhodnutí o přerušení řízení, které krajský soud chybně učinil středobodem soudního přezkumu, aniž by bral v potaz ostatní skutkové okolnosti, nepochybně rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. není. Toto rozhodnutí žádná práva či povinnosti žalobci nezakládá, nemění, neruší ani neurčuje.

[41] Krajský soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností - ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo - žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V projednávané věci krajský soud sice z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, správně dovodil, že proti neopodstatněnému přerušování řízení správním orgánem se lze domáhat ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, nicméně již nerespektoval skutkový stav věci, tedy konkrétně to, ve kterém řízení je fakticky o subjektivních právech a povinnostech žalobce rozhodováno a které řízení je přerušeno. V následném rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-62, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Rozhodl-li správní orgán o přerušení řízení v době, kdy délka řízení několikanásobně překročila šedesátidenní zákonem stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí, přičemž skutečnost, v níž byl shledán důvod pro přerušení řízení (v tomto případě doložení dvou dokladů k žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu), nepochybně existovala již v době podání žádosti, byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána zcela důvodně. V dané věci totiž správnímu orgánu nic nebránilo v tom, aby stěžovatele k odstranění nedostatků jeho žádosti vyzval již v době, kdy ještě neuplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí. Mají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správních orgánů, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení.“* Skutkový stav věci byl zásadně odlišný. V projednávané věci bylo přerušeno řízení, které však k vydání rozhodnutí ve věci nesměřovalo, naopak řízení, které k odstranění stavby skutečně vedlo, přerušeno nebylo. Aplikace závěrů citovaného usnesení rozšířeného senátu tak nebyla v nyní projednávané věci zcela případná.

[42] O žalobě na ochranu proti nečinnosti rozhoduje krajský soud dle § 81 s. ř. s. dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování krajského soudu. Skutkový stav byl takový, že o odstranění celé sporné stavby, čehož se žalobce opakovaně domáhal, ať již v řízení dle § 82 s. ř. s., tak nečinnostní žalobou, bylo rozhodováno, resp. již rozhodnuto v jiném řízení. V době rozhodování krajského soudu bylo zcela zjevné, že řízení o odstranění stavby bylo dne 11. 2. 2022 zahájeno (krajský soud deklaroval nezákonný zásah spočívající v nezahájení řízení), a ze spisu bylo krajskému soudu rovněž známo, že bylo rovněž o odstranění stavby rozhodnuto.

[43] Zásada rozhodování k aktuálnímu faktickému a právnímu stavu staví krajský soud do nalézací role. Základ pro jeho skutková zjištění netvoří skutečnosti zjištěné ve správním řízení, ale skutečnosti, které soud sám v soudním řízení zjistí. Soud má povinnost sám před rozhodnutím zjišťovat relevantní skutkové okolnosti; nad rámec informací ve správním spise musí především vždy zjišťovat, zda žalovaný správní orgán v mezidobí požadovaný akt

(rozhodnutí ve věci samé, či osvědčení) nevydal. Nečinnost správního orgánu musí být dána ke dni rozhodování soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009-72; též usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, bod 26).

[44] Krajský soud pochybil v tom, že nehodnotil průběh celého správního řízení, ale soustředil se pouze na otázku přerušení řízení, které však k vydání konečného rozhodnutí ve věci nesměřovalo; na skutečnost, že řízení zahájené a vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ/13185/21 bude zastaveno, ostatně upozorňoval stěžovatel ve vyjádření k žalobě a dalších písemnostech.

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ustanovení o nečinnosti neposkytuje ochranu proti procesním vadám či jiným pochybením. Žalobou tak není možné se domáhat např. přerušení správního řízení, pokračování v řízení nebo vydání procesního rozhodnutí o zastavení řízení. Nečinnostní žaloba rozhodně není nástrojem pro odstraňování procesních pochybení. V daném případě stěžovatel a) pochybil, pokud ani v době rozhodování krajského soudu řízení vedené pod sp. zn. MMJ/SÚ13185/2021, tedy řízení, které již nelze z důvodů litispendence vést, resp. jeho vedení se stalo v důsledku řízení vedeného pod sp. zn. MMJ MMJ/SÚ/3441/2022, které jej konzumovalo, bezpředmětným, zákonem předepsaným způsobem neukončil. Fakt, že předmět řízení sp. zn. MMJ/SÚ13185/2021 je obsažen v druhém řízení, soud ostatně potvrdil sám při jednání, jak vyplynulo ze záznamu z jednání. Zda a jak mohlo být vůbec zasaženo do práv žalobce bez dalšího tím, že nebylo řízení zastaveno (což, jak vyplývá nepřímě z odůvodnění napadeného rozsudku, měl krajský soud na mysli), ale bylo přerušeno, krajský soud neozřejmil.

[46] Žalobou na nečinnost se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, není tak možné nečinnostní žalobou požadovat vydání toliko procesního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004-116). To, jak bylo výše uvedeno, ostatně ani žalobce v žalobě nepožadoval. Krajský soud tedy zcela vykročil z mezí obsahu žaloby.

[47] Nejvyšší správní soud uzavírá, že uložit správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení lze pouze tam, kde správní orgán má povinnost rozhodnutí či osvědčení ve věci vydat. Nelze tudíž být nečinný v řízení, ve kterém již vzhledem na popsany vývoj situace nelze věcně nic dalšího činit, než je procesně ukončit.

[48] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, nezbylo mu, než jej dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodne rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 19. dubna 2024

JUDr. Lenka Matyášová

pokračování

předsedkyně senátu