



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **České Radiokomunikace a.s.**, sídlem Skokanská 2117/1, Praha 6, zastoupené Mgr. Karin Konstantinovou, advokátkou, sídlem Benediktská 690/7, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2023, č. j. KUJCK 100498/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 11. 2023, č. j. 63 A 37/2023-22,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 11. 2023, č. j. 63 A 37/2023-22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Magistrát města České Budějovice, stavební úřad, usnesením ze dne 22. 6. 2022 přerušil územní řízení ve věci umístění stavby *Bytový dům „Sirkárna“ s administrativními prostory a provozovnou; U Sirkárny, České Budějovice* do vyřešení předběžné otázky týkající se platnosti, potažmo rozsahu ochranného pásma tří středovlnných vysílačů v majetku žalobkyně. Žalobkyně proti zmíněnému usnesení podala odvolání, které žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl. Mimo jiné s ohledem na znalost problematiky považoval za komplikované a fakticky obtížně uchopitelné, aby správní orgán prvního stupně vyhodnocoval, byť na základě dodaných podkladů, zda lze stavbu umístit v daném místě, které jednoznačně zasahuje do ochranného pásma vysílače z roku 1951. Zároveň se jedná

o jeden ze stěžejních předpokladů pro rozhodování o žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Prerušení řízení proto bylo dle žalovaného namístě.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji shora označeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl, neboť předmětem rozhodnutí žalovaného bylo přezkoumání rozhodnutí o přerušení řízení, tedy úkon, kterým se upravuje vedení správního řízení. Takové úkony jsou z přezkoumání v rámci správního soudnictví vyloučeny.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Nejprve zrekapitulovala dosavadní průběh řízení a následně upozornila na nezvyklou rychlost rozhodnutí krajského soudu, který vydal napadené usnesení dva dny po doručení žaloby stěžovatelky. Žalobu posoudil zcela formalisticky a nepřihlédl k obsahu žaloby, ze kterého prokazatelně plyne významné zasažení do právní sféry stěžovatelky, čímž došlo k porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu garantovaného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv. Samotnými správními rozhodnutími došlo k zásahu výkonu majetkových práv stěžovatelky k vysílači, neboť stavební záměr nesplňuje podmínky vymezené v rozhodnutí o vyhlášení ochranného pásma, především z důvodu využití železobetonu a výšky stavby, a může narušit činnost vysílače. Náprava takového zásahu je možná jen ve správním soudnictví, a proto se kompetenční výluka v případě stěžovatelky neuplatní. Odmítnutí žaloby stěžovatelky nese znaky tzv. přepjatého formalismu, který je dle ustálené judikatury Ústavního soudu v rozporu s principy spravedlnosti.

[5] Stěžovatelka považuje správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná a nezákonná a vydaná v rozporu se zásadami správního řízení. Stavební úřad dostatečně neodůvodnil, z jakého důvodu považoval řízení o návrhu na revizi ochranného pásma za řízení o předběžné otázce ve vztahu k územnímu řízení, ani jaký může mít vliv, a proč v územním řízení nelze pokračovat. Usnesení je nepřezkoumatelné rovněž pro jeho vnitřní rozpornost, neboť stavební úřad nevysvětlil, proč přerušil řízení podle § 57 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nikoli § 57 odst. 4 správního řádu. Žalovaný pak bez jakéhokoli bližšího odůvodnění námitky stěžovatelky odmítl. Stěžovatelka přitom trvá na nerelevantnosti řízení o návrhu na revizi ochranného pásma pro územní řízení. Případnou změnu rozsahu a podmínek ochranného pásma nebo zřízení nového ochranného pásma by musel iniciovat vlastník vysílače, tedy stěžovatelka, čehož si byl stavební úřad vědom. Dle stěžovatelky měl stavební úřad řízení zastavit, nikoli přerušit, a to zejména z důvodu nesouhlasného stanoviska stěžovatelky a neúplné žádosti společnosti Sirkárna s. r. o. Územní řízení bylo již před svým přerušením nedůvodně prodlužováno, přerušení tak bylo v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení.

pokračování

[6] Nedojde-li ke zrušení správních rozhodnutí, stěžovatelce s ohledem na vývoj správního řízení hrozí nemožnost namítnout nezákonnost napadeného rozhodnutí v souvislosti s přezkumem konečného rozhodnutí, resp. s ohledem na faktické kroky stavebního úřadu a společnosti Sirkárna s. r. o. bude tato možnost neúčinná.

[7] **Žalovaný** se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] V první řadě je třeba uvést, že úkony správního orgánu, jimiž se upravuje řízení před správním orgánem, jsou ze soudního přezkumu vyloučeny [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Takovým úkonem je bezpochyby i přerušení řízení. K otázce nepřipustnosti žaloby proti rozhodnutí, kterým se přerušuje řízení, existuje konstantní a jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007-62, ze dne 28. 2. 2019, č. j. 1 As 321/2018-45, či ze dne 7. 4. 2021, č. j. 4 Afs 51/2021-31, a v nich citovaná judikatura), ze které plyne, že žalobu proti rozhodnutí o přerušení řízení je nutno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. V tomto směru jsou závěry krajského soudu správné.

[11] Jak však vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je vyloučeno z přezkoumání soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí, nesouvisí s povinností soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda řízení je přerušeno důvodně. Není totiž „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. Opačný závěr by v řadě případů činil ze žaloby na ochranu proti nečinnosti slepou municí, jejímž použitím by nebylo možno dosáhnout účinků, které požaduje žalobce a které zamýšlel zákonodárce. Odepření účinné soudní ochrany by protiřečilo čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ V nečinnostní žalobě přitom nejde o zrušení daného rozhodnutí, a proto na něj ani nemůže znít její petit. Podstatou sporu není otázka přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení, nýbrž důvodnost a zákonnost přerušení. Proto je v řízení o nečinnostní žalobě skutečnost, že řízení bylo přerušeno, skutkovou okolností podléhající k žalobní námitce kognici správního soudu jako součást zjišťovaného skutkového stavu.

[12] Stěžovatelka již v žalobě zpochybňovala důvody přerušení řízení, namítala nedostatečnost jeho odůvodnění a domáhala se vydání rozhodnutí o zastavení řízení.

Výslovně sice navrhla zrušení rozhodnutí žalovaného, nicméně jak připomněl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud hodnotí povahu napadeného úkonu či nečinnosti správního orgánu odlišně, a vyzván k přizpůsobení obsahu, resp. náležitostí žaloby. Vyzvat žalobce není nutno pouze tehdy, pokud je z okolností zřejmé, že nesprávný žalobní typ zvolil úmyslně, či pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu, např. protože pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo že žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána.

[13] Krajský soud tak byl v nyní projednávané věci povinen, pokud by neshledal důvody zjevně bránící projednatelnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 s. ř. s.), stěžovatelku s poučením o nepřípustnosti podané žaloby vyzvat k úpravě jejího obsahu a náležitostí. Z napadeného usnesení není seznatelné, že by se krajský soud touto otázkou zabýval, a Nejvyšší správní soud skutečnosti, které by takovému postupu bránily nebo by byly důvodem nepřípustnosti případné nečinnostní žaloby, *prima facie* neshledal. Je tedy důvodná stěžovatelčina námitka, že krajský soud žalobu odmítl, aniž by dostatečně řádně posoudil její obsah.

[14] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalobkyně nebyla účastnicí správního řízení coby žadatelka. Nelze ovšem bez dalšího vyloučit, že např. nepřiměřeně dlouho trvající správní řízení, jehož výsledek může mít dopad do hmotněprávní sféry jiného účastníka než žadatele, představuje zásah do právní jistoty takového účastníka, a tedy i jeho veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 s. ř. s.

[15] Námitkami stěžovatelky mířícími proti důvodnosti přerušení se Nejvyšší správní soud v této fázi nemohl zabývat, neboť se jimi prozatím nezabýval krajský soud. Obdobně se nemohl zabývat námitkami mířícími do samotného územního řízení, neboť byl oprávněn přezkoumat pouze zákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 Afs 398/2019-19, ze dne 28. 2. 2019, č. j. 1 As 321/2018-45, či ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37].

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[17] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

27

pokračování

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

V Brně dne 10. května 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu