

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobců: a) L. N.
bytem X

b) J. N.
bytem X

oba zastoupení advokátem JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D.
sídlem Na Květnici 713/7, Praha 4

proti

žalovanému: **Městský úřad Čelákovice**
sídlem náměstí 5. května 1, Čelákovice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci a) se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který mu bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.
- IV. Žalobkyni b) se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který jí bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

Žaloba

1. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobci domáhají, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o zastavení opakovaného stavebního řízení vedeného pod sp. zn. MUC/00907/2019/L podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
2. Žalobci tvrdí, že jsou vlastníky pozemků p. č. XA a p. č. st. XB v k. ú. X. Žalovaný na žádost stavebníka společnosti ČEZ Distribuce, a.s., umístil územním souhlasem ze dne 18. 1. 2017, č. j. MUC/00927/2017, na sousední pozemek p. č. XC (v tomtéž k. ú.) stavbu přeložky vrchního vedení. Stavebník následně stavbu provedl. Žalobci se proti územnímu souhlasu bránili žalobou, na jejímž základě soud rozsudkem ze dne 16. 2. 2021, č. j. 43 A 5/2019 – 61, územní souhlas zrušil. Rozsudek nabyl právní moci dne 17. 2. 2021. Žalovaný poté vedl opakované stavební řízení podle § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle tohoto ustanovení začala lhůta k rozhodnutí plynout následující den po právní moci rozsudku (18. 2. 2021) a podle § 112 odst. 3 stavebního zákona uplynula po 60 dnech dne 19. 4. 2021. Jestliže by se jednalo o

zvláště složitý případ, uplynula by nejpozději dne 19. 5. 2021. Žalovaný však do dnešního dne přes opakované urgencye nerozhodl.

3. Až do dne 13. 2. 2023 byl dle žalobců žalovaný zcela nečinný. Posléze postupně třikrát vyzval stavebníka k předložení podkladů a přerušil řízení na dvakrát 30 a naposledy na 60 dnů. Na žádnou výzvu stavebník věcně nereagoval. Lhůta podle poslední výzvy uplynula v druhé polovině října 2023. Přesto žalovaný řízení nezastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a sdělením ze dne 20. 3. 2024 oznámil žalobcům, že opět prodloužil termín pro dodání podkladů do 31. 7. 2024. Podle žalobců si žalovaný počíná nezákonně. Opakované stavební řízení lze vést jen ke stavbě v té podobě, v jaké byla původně povolena a postavena, a nelze v něm provádět její změny. Žalovaný však vyzývá stavebníka k doplnění projektu pro *změnu* stavby. Tyto výzvy jsou irelevantní a nejsou důvodem pro otálení s vydáním rozhodnutí ve věci. Žalobci neuspěli ani s podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti.
4. Důsledkem nečinnosti je aprobace černé stavby, která zasahuje do práv žalobců. Na jejich pozemky zasahuje ochranné pásmo nadzemního vedení, což jim omezuje vlastnická práva. Stavba také zhoršuje výhled z rodinného domu žalobců a bzučí.
5. Žalobci odkazují na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS. Mají za to, že nečinnost žalovaného spočívá ve vydání nemeritorního rozhodnutí o zastavení řízení, tedy v něčem jiném, než v nevydání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto se ve smyslu tohoto usnesení jedná o nezákonný zásah. Nezákonný zásah spočívá v dlouhodobé nečinnosti (trvajícím nevydání rozhodnutí o zastavení řízení). Jde tedy o neukončený trvající zásah a žalobcům dosud nemohla uplynout žalobní lhůta. K tomu žalobci odkazují na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2015, sp. zn. II.ÚS 635/18, *Eurovia*.

Podmínky řízení

6. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou ve věci splněny podmínky řízení.
7. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.
8. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může s žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.
9. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.
10. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

11. Podle § 85 s. ř. s. žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
12. Zásahová žaloba má subsidiární charakter vůči ostatním žalobním typům. To znamená, že je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. či žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl.). Zásahovou žalobu proto nelze uplatnit, jde-li o nezákonnou nečinnost s vydáním rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo osvědčení. Takovou žalobu soud odmítne pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 85 s. ř. s.). Účastník řízení totiž nemůže volit, který z žalobních typů bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat (viz např. již rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, č. 720/2005 Sb. NSS).
13. Zásahová žaloba sice může směřovat i proti opomenutí konat, avšak pouze v případě že výsledek konání *nelze* podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu *jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.* (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008 – 98). Judikatura přitom dovodila, že „*rozhodnutím ve věci samé*“ (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) se rozumí rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním 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.* Může tedy jít i o rozhodnutí o zastavení řízení z procesních důvodů (viz bod 17 rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 – 25, č. 3046/2014 Sb. NSS). Slova „*ve věci samé*“ vyznačují spíše „*finálnost produktu*“ postupu správního orgánu vymezeného samostatným předmětem řízení, než že by rozhodnutí muselo věcně řešit předmět správního řízení (viz rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Ans 5/2010 – 70).
14. Žalobci spatřují nezákonný zásah právě v nečinnosti žalovaného – konkrétně v tom, že od roku 2021 vede opakované stavební řízení, v němž dosud nerozhodl, ač již uplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 129 odst. 5 ve spojení s § 112 odst. 3 stavebního zákona. K tomu, aby se žalobci domohli vydání rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) v opakovaném stavebním řízení, ale slouží žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem jako subsidiární žalobní typ v tomto případě nemohou uplatnit.
15. Nic na tom nemůže změnit ani argumentace žalobců, že se chtějí domoci (pouze) „*nemeritorního*“ usnesení o zastavení řízení.
16. Zaprvé, i vydání rozhodnutí procesního charakteru, včetně rozhodnutí o zastavení řízení, se dle výše citované judikatury lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti, neboť jde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy i o rozhodnutí „*ve věci*“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. To platí i pro usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2021, č. j. 8 Ads 200/2019 – 31).
17. Zadruhé, judikatura opakovaně dovodila, že se nelze domáhat vydání rozhodnutí o konkrétním obsahu (viz již rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 – 80, č. 456/2005 Sb. NSS). Žalobci se tedy – lhostejno zda tak činí formálně zásahovou či nečinností žalobou – nemohou domáhat toho, aby žalovaný rozhodl právě usnesením o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Úvaha o konkrétním obsahu

výsledného rozhodnutí náleží pouze správnímu orgánu (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 – 104). Soud jeho činnost nenahrazuje (viz rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007 – 53, č. 1348/2007 Sb. NSS). Právě to přitom žalobci v podstatě žádají: jestliže by soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o zastavení opakovaného stavebního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, je to ve výsledku úplně stejné, jako by namísto něj sám rozhodl. Lze dodat, že rozhodnutí žalovaného, se kterým by žalobci případně nesouhlasili, lze podrobit věcnému přezkumu v rámci řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. (viz cit. rozsudek NSS č. j. 2 Ans 4/2007 – 53). Argumentují-li pak žalobci nezákonností různých výzev, které žalovaný měl vydat, lze jen pro úplnost podotknout, že zásahová žaloba není ani žádným „supervizním mechanismem“, který by průběžně kontroloval zákonnost všech významnějších dílčích procesních kroků správních orgánů (viz bod 18 rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 2 As 353/2023 – 44).

18. Soud dále zvažoval, zda žalobce vyzvat k odpovídající úpravě žalobního typu. Judikatura ovšem dospěla k závěru, že taková výzva není třeba, nejsou-li splněny podmínky řízení ani o „správném“ žalobním typu (viz bod 58 nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, a tam citovaná judikatura). To v souzené věci nejsou. Žalobu na ochranu proti nečinnosti je v souladu s § 80 odst. 1 s. ř. s. třeba podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí. Žalobci tvrdí, že opakované stavební řízení je vedeno po zrušení územního souhlasu rozsudkem soudu ze dne 16. 2. 2021, č. j. 43 A 5/2019 – 61. Jak také žalobci tvrdí a soudu je z vlastní činnosti známo, tento rozsudek nabyl právní moci dne 17. 2. 2021. Následujícího dne tedy podle § 129 odst. 5 stavebního zákona začala běžet lhůta k vydání rozhodnutí, která podle § 112 odst. 3 stavebního zákona mohla činit (jednalo-li by se o zvlášť složitý případ) maximálně 90 dnů. Žalovaný tak byl povinen rozhodnout nejpozději do dne 18. 5. 2021. Lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 80 odst. 1 s. ř. s. tak uplynula již před téměř dvěma lety. I kdyby tedy žalobci zvolili správný žalobní typ, byla by žaloba na ochranu proti nečinnosti opožděná a soud by ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
19. Soud zdůrazňuje, že lhůtu pro podání nečinnostní žaloby nelze obcházet tím, že žalobci zvolí jako žalobní typ zásahovou žalobu a budou formálně brojít proti trvajícimu zásahu spočívajícímu v nečinnosti správního orgánu. Soudu jsou známy závěry Ústavního soudu vyslovené v žalobci citovaném nálezu *Eurovia* o tom, že lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícimu zásahu začíná běžet každý den znovu (dokud zásah trvá). Ty se ale u žaloby na ochranu proti nečinnosti neuplatní. Lhůta k podání nečinnostní žaloby podle § 80 odst. 1 s. ř. s. přitom již obstála z ústavněprávního hlediska (viz nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19; plénem zde i výslovně odmítlo převzít ve vztahu k nečinnostní žalobě argumentaci použitou v nálezu sp. zn. II.ÚS 635/18, viz body 40 až 43).

Závěr, náklady řízení a vrácení soudních poplatků

20. Ze shora uvedených důvodů soud žalobu jako nepřipustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.
21. Druhým výrokem soud v souladu s § 60 odst. 3 větou první s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobu odmítl.
22. Třetím a čtvrtým výrokem soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč

každému z žalobců ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), neboť žalobu odmítl před prvním jednáním.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz

Praha 21. května 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu