



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) L. N., b) J. N.**, oba zast. JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Květnici 713/7, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Čelákovice**, se sídlem náměstí 5. května 1, Čelákovice, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2024, č. j. 39 A 23/2024-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali, 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., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[2] Žalobci tvrdili, 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 témže k. ú.) stavbu přeložky vrchního vedení 22 kV. Stavebník následně stavbu provedl. Žalobci se proti územnímu souhlasu bránili žalobou, na jejímž základě krajský 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 tehdy účinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“), do dne podání žaloby však nerozhodl.

[3] Krajský soud usnesením uvedeným v záhlaví žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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. Žalobci se však domáhali vydání rozhodnutí o zastavení stavebního řízení, které lze podřadit pod § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto nemohli být se svou žalobou úspěšní. Vydání rozhodnutí se musejí žalobci domáhat cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[4] Krajský soud zároveň shledal, že není namístě, aby žalobce vyzýval k odpovídající úpravě žalobního typu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Judikatura dospěla k závěru, že taková výzva není třeba, nejsou-li splněny ani podmínky pro řízení o „správném“ žalobním typu. Lhůta na podání žaloby na ochranu proti nečinnosti v daném případě uplynula již před téměř dvěma lety.

II. Obsah kasační stížnosti žalobců

[5] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Krajský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 15. 10. 2021, č. j. 8 Ads 200/2019-31. Stěžovatelé však na jeho základě zdůrazňují, že je třeba rozlišovat, zda se rozhodnutí o zastavení správního řízení může projevit v právní sféře účastníka řízení. Rozhodnutí o zastavení opakovaného územního řízení, jehož se dožadují, by do právní sféry stěžovatelů nijak nezasáhlo. Stěžovatelé řízení neiniciovali ani nemají na udělení územního souhlasu zájem, naopak jsou nuceni strpět faktickou existenci stavby. Nejedná se proto o rozhodnutí, které by bylo možné napadnout žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. či jehož vydání by bylo možné požadovat prostřednictvím žaloby na ochranu před nečinností podle § 79 s. ř. s. Z tohoto důvodu je nevydání rozhodnutí zásahem a stěžovatelé se jeho ukončení mohou domáhat prostřednictvím zásahové žaloby.

[7] Dosavadní nevydání rozhodnutí o zastavení řízení znemožňuje stěžovatelům iniciovat řízení o odstranění stavby. Propadná jednoletá lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti by se měla vztahovat pouze na toho, kdo řízení iniciuje a má na něm zájem. Nedává smysl, aby stěžovatelé, kteří na vydání územního souhlasu žádný zájem nemají, museli sledovat průběh řízení a ověřovat si, zda již neuběhla lhůta pro podání žaloby.

[8] Judikatura, kterou krajský soud cituje na podporu svého závěru, že se stěžovatelé nemohou domáhat vydání určitého typu rozhodnutí, není přiléhavá, neboť vychází ze žalob na ochranu proti nečinnosti. Naopak u zásahových žalob je podle stěžovatelů namístě, aby soud uložil žalovanému upustit od dosud neukončeného zásahu, který spočívá v nevydání rozhodnutí o zastavení řízení.

[9] Stěžovatelé se rovněž domnívají, že je krajský soud měl vyzvat v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. k úpravě či změně žalobního typu.

[10] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] NSS se s ohledem na rozhodovací důvody napadeného usnesení krajského soudu bude zabývat výhradně posouzením zákonnosti závěru, že stěžovatelé nebyli v této věci oprávněni podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, resp. na ochranu před nečinností, ke správnímu soudu.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 82 s. ř. s. se může domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu 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 zasaženo.

[15] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba 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.

[16] Judikatura NSS chápe subsidiaritu zásahové žaloby jako vyjádření přednostního postavení ostatních žalobních typů zakotvených v s. ř. s. Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí, nýbrž jejím doplňkem, jakousi „záchrannou sítí“ pro situace, v nichž si nelze s žalobou proti rozhodnutí vystačit (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, body 19 až 21, či rozsudek NSS ze dne 3. 1. 2017, č. j. 2 As 260/2016-44). Ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., naopak nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného (doplňkového) prostředku ochrany tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne nebo z povahy věci nepřichází v úvahu. Účastník řízení si tudíž nemůže libovolně zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (viz rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[17] Jak správně uvedl krajský soud, 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“ (podle § 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.

[18] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 80 odst. 1 lze žalobu 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. Podle § 80 odst. 2 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty prominout.

[19] Právě žaloba na nečinnost byla podle krajského soudu vhodným prostředkem ochrany práv stěžovatelů. Ti v kasační stížnosti tvrdí, že vydání usnesení o zastavení územního řízení by ve vztahu k nim nemělo být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud však stěžovatelům srozumitelně vysvětlil, že rozhodnutím ve věci samé může být i rozhodnutí procesního charakteru, jakým je například rozhodnutí o zastavení řízení (viz bod 17 rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, č. 3046/2014 Sb. NSS). Jak již zdůraznil NSS v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, č. j. 8 As 44/2005-70, č. 2051/2010 Sb. NSS, *„i když správní řízení není ukončeno konstitutivním rozhodnutím zakládajícím subjektivní hmotné právo, ale je skončeno např. rozhodnutím o zastavení řízení, může se toto rozhodnutí zásadním způsobem dotknout právní sféry účastníka řízení a nelze je bez dalšího podřadit pod rozhodnutí procesní povahy. Nepochybně totiž existuje rozdíl mezi rozhodnutím, kterým se upravuje pouze průběh správního řízení, a mezi rozhodnutím, kterým se s konečnou platností rozhoduje o tom, zda jsou dány zákonné předpoklady pro projednání návrhu účastníka řízení. [...] Smyslem výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s. je, aby se soud zabýval až výsledným rozhodnutím ve věci samé a případnou nesprávnost postupu při vedení řízení, tj. úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, nečinil předmětem předběžného dílčího přezkumu. [...] V posuzované věci tedy není podstatné, zda se jedná o rozhodnutí procesněprávní či hmotněprávní povahy, ale zda se může projevit v právní sféře účastníka řízení. Dojde-li k zastavení řízení, děje se tak soudně přezkoumatelným rozhodnutím správního orgánu, spadajícím do rozsahu generální klauzule § 65 odst. 1 s. ř. s., a nevyločeným z přezkumu ustanovením § 70 s. ř. s.“* Rozhodnutí o zastavení opakovaného územního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, jehož vydání se domáhají stěžovatelé, by bylo rozhodnutím, kterým se správní řízení končí, a které je tedy zásadně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Ostatně rozhodnutí o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní soudy běžně přezkoumávají, viz např. rozsudky NSS ze dne 16. 1. 2024, č. j. 1 As 202/2023-47, ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 As 204/2016-27, ze dne 24. 5. 2017, č. j. 4 As 76/2017-21, či ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 270/2018-23. Soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. podléhají nejen ta rozhodnutí, kterými byla založena, změněna, zrušena nebo závazně určena práva nebo povinnosti, ale i rozhodnutí o zastavení řízení, jejichž následkem je, že nedojde k vydání rozhodnutí, které podatel požaduje a jímž by byla konstituována či deklarována práva nebo povinnosti účastníků řízení (viz podrobněji rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS).

[20] Rovněž v rozsudku č. j. 8 Ads 200/2019-31, který zmiňují stěžovatelé i krajský soud, NSS potvrdil, že *„přestože rozhodnutím o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nebyla žádost stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení věcně projednána, došlo v jeho důsledku s konečnou platností k ukončení řízení před správním orgánem I. stupně. Rozhodnutí o zastavení řízení se tak mohlo dotknout právní sféry stěžovatele, pakliže by nebyly naplněny podmínky pro postup podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Za takové situace bylo na krajském soudu, aby žalobu proti rozhodnutím žalovaného II a III při splnění ostatních podmínek řízení věcně projednal.“* Interpretace tohoto rozsudku, jakou prezentují stěžovatelé, je proto nesprávná.

pokračování

[21] Stěžovatelé spatřují nezákonný zásah v tom, že žalovaný od roku 2021 vede opakované stavební řízení, v němž dosud nerozhodl, ač již uplynula devadesátidenní zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 129 odst. 5 ve spojení s § 112 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatelé se proto domáhají vydání rozhodnutí. K tomu, aby se domohli vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. v opakovaném územním řízení, však 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 stěžovatelé nemohou uplatnit.

[22] Krajský soud rovněž s odkazem na judikaturu NSS stěžovatele správně poučil o tom, že se nemohou domáhat vydání rozhodnutí o konkrétním obsahu, soud totiž nemůže nahradit činnost správního orgánu (viz rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80, č. 456/2005 Sb. NSS, či ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 – 104, a ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007 – 53, č. 1348/2007 Sb. NSS).

[23] Argumentace stěžovatelů, podle které by usnesení o zastavení řízení ve vztahu ke stavebníkovi mělo povahu rozhodnutí ve věci samé podle § 79 odst. 1 s. ř. s., zatímco ve vztahu k nim nikoliv, postrádá logiku. Povahu rozhodnutí, tedy zda se jedná o rozhodnutí upravující řízení, či naopak o rozhodnutí ve věci samé, určuje jeho vztah k věci, nikoliv vztah účastníka řízení k vydanému rozhodnutí. Ostatně ačkoliv stěžovatelé na jednom místě kasační stížnosti opakovaně uvádějí, že na výsledku územního řízení nemají žádný zájem, na dalším místě si odporují, když popisují, že se v důsledku nečinnosti žalovaného nemohou domáhat odstranění stavby. Z kasační stížnosti je tudíž zcela zjevné, že stěžovatelé mají zájem na negativním výsledku územního řízení.

[24] NSS tak sice souhlasí se stěžovateli v tom smyslu, že obecně platí povinnost soudu vyzvat žalobce k úpravě špatně zvoleného žalobního typu, pokud není vyloučeno, že by žalobce mohl být v případě správného výběru žalobního typu úspěšný (usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35). NSS se však ztotožňuje s krajským soudem, že v případě, kdy je zjevné, že by žaloba na ochranu proti nečinnosti musela být odmítnuta pro svou opožděnost, není výzva k úpravě žalobního typu namíste (viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2020, č. j. 3 As 400/2019-44). Otázku účelnosti případné změny žalobního typu v případě nesplnění podmínek řízení zmiňuje v této souvislosti i Ústavní soud (bod 58 nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, či bod 58 nálezu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20). V projednávané věci tedy krajský soud nepochybil, pokud stěžovatele ke změně žaloby nevyzval, neboť bylo zřejmé, že by i případná upravená žaloba na ochranu proti nečinnosti byla již nepřípustná z důvodu zjevné opožděnosti. NSS se ztotožňuje s krajským soudem, že lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 80 s. ř. s. již marně uplynula, neboť žalovaný měl rozhodnout nejpozději do 18. 5. 2021. Lhůta k podání žaloby tak uplynula o rok později, 18. 5. 2022. Žaloba stěžovatelů byla podána téměř dva roky po uplynutí této lhůty, dne 10. 5. 2024. Krajský soud proto postupoval správně, když stěžovatele nevyzval k úpravě (překvalifikování) žalobního typu a jejich žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení krajského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 30. července 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu