



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) Ing. V. Š. a b) Mgr. J. Š.**, oba zastoupeni Mgr. Jaromírem Henyšem, advokátem se sídlem Rýmařovská 561, Praha 18, proti žalovanému: **Městský úřad Dobříš**, se sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2024, č. j. 59 A 9/2024 - 20,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobci se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“) domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřovali v tom, že žalovaný nevyhověl jejich návrhu na přerušení správního řízení do doby pravomocného skončení řízení o určení vlastnického práva k vodovodní a kanalizační přípojce, které bylo zahájeno dne 6. 9. 2023 podáním žaloby k Okresnímu soudu v Příbrami. Žalobci navrhovali, aby krajský soud uložil žalovanému „*vydat rozhodnutí o přerušení správního řízení do doby pravomocného rozhodnutí soudního řízení ve věci vedené u Okresního soudu v Příbrami pod sp. zn. 11 C 137/2023*“.

[2] Krajský soud usnesením ze dne 20. 2. 2024, č. j. 59 A 9/2024 - 20, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[3] Krajský soud konstatoval, že nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. neslouží jako ochrana proti jakémukoli typu pasivity správního orgánu, ale pouze proti pasivitě spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé, popř. v nevydání osvědčení (tj. aktu, který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny). Rozhodnutím ve věci samé se přitom rozumí rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jímž se řízení před správním orgánem končí, a je jím autoritativně řešena otázka, která byla předmětem správního řízení, a jenž je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Krajský soud dodal, že slova „*ve věci samé*“ vyznačují konečnost správního aktu, přičemž se nemusí nutně jednat o meritorní rozhodnutí, které věcně řeší předmět správního řízení, ale může jít i o rozhodnutí, které správní řízení ukončuje nemeritorně, např. rozhodnutí o zastavení řízení. Nečinnostní žalobou se však nelze domáhat vydání procesního rozhodnutí, jímž se řízení nekončí a kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem, jakým je i rozhodnutí o přerušení správního řízení (jak tomu bylo v nyní projednávané věci). Nad rámec uvedeného krajský soud poukázal na to, že žalovaný žalobcům sdělil, že ve věci kanalizační a vodovodní přípojky na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území P. v současné době nevede žádné řízení, a proto nemůže návrhu na přerušení řízení vyhovět. V odůvodnění pak žalovaný mimo jiné uvedl, že rozhodnutí ze dne 1. 12. 2021, č. j. MDOB 20524/2022/Tes (odpovídající identifikaci správního řízení, jehož přerušení žalobci navrhli - pozn. soudu), které se týkalo prodloužení termínu dokončení přípojek, nabylo právní moci dne 11. 1. 2022. Tím bylo předmětné správní řízení skončeno, a tudíž jej nelze přerušit.

[4] Dále krajský soud poukázal na to, že pokud žalobci z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS., dovozují, že jejich nečinnostní žaloba splňuje zákonem stanovené podmínky, pak toto usnesení chybně interpretují. K tomu krajský soud uvedl, že rozšířený senát sice shledal, že v řízení o nečinnostní žalobě jsou správní soudy povinny zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda je správní řízení přerušeno důvodně, avšak tento závěr učinil pro případ, že se žalobce nečinnostní žalobou domáhá vydání rozhodnutí ve věci samé a žalovaný se brání tím, že řízení bylo oprávněně přerušeno. Jinými slovy řečeno, správní soudy jsou v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti oprávněny zkoumat, zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona, anebo zda přerušení řízení bylo nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi „*procesní paraván*“, který měl zastříti porušování povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Z usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46 však dle krajského soudu neplyne, že by správní soudy byly oprávněny v řízení o nečinnostní žalobě ukládat správnímu orgánu povinnost vydat procesní rozhodnutí o přerušení řízení.

[5] Nakonec krajský soud uvedl, že v projednávaném případě nepřipadalo v úvahu ani poučení žalobců o změně žalobního typu na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť procesní postup žalovaného, který žalobci pokládali za nezákonný, nesplňuje předpoklady pro to, aby mohl být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[6] Žalobci (dále jen „*stěžovatelé*“) napadli usnesení krajského soudu kasační stížností formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s.

pokračování

[7] Stěžovatelé v první řadě vznášejí rozsáhlou argumentaci ohledně zákonnosti vedení správního řízení týkajícího se kanalizační a vodovodní přípojky. Namítají například to, že záměrem stavebníka (R. Š.) bylo provést změnu podstaty kanalizační přípojky, a z toho důvodu měl předložit v rámci stavebního řízení doklad, který by prokazoval, že s chystanou změnou stavby souhlasila většina spoluvlastníků. Krajskému soudu stěžovatelé vytýkají, že se touto otázkou nezabýval a nezohlednil související judikaturu; napadené usnesení je tak dle stěžovatelů nepřezkoumatelné.

[8] Dále stěžovatelé uvádí, že s ohledem na skutečnost, že se krajský soud nevypořádal s jejich námitkami, podle kterých bylo povinností stavebního úřadu přerušit řízení o dodatečném povolení stavby vodovodní a kanalizační přípojky do doby pravomocného rozhodnutí příslušného soudu o určení vlastnického práva k této přípojce, svoji žalobní argumentaci k této otázce opakují. Domnívají se, že by ji namísto krajského soudu měl vypořádat Nejvyšší správní soud, jelikož krajský soud tak neučinil.

[9] Stěžovatelé také nesouhlasí také se závěrem krajského soudu, že žalovaný již nevede řízení, o jehož přerušení žádali. Naopak jsou přesvědčeni, že ke dni vydání usnesení krajského soudu správní řízení stále probíhalo, neboť jim byla stanovena lhůta k podání námitek proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby.

[10] Nakonec namítají, že krajský soud raději žalobu odmítl čtyři dny po jejím podání namísto toho, aby postupoval v souladu se zákonem, tedy, aby řádně zjistil skutkový stav věci ke dni vydání svého rozhodnutí a na zjištěný skutkový stav věci aplikoval dopadající právní úpravu. Tento postup krajského soudu je v rozporu se zákonem a „*dosvědčuje i jeho nechuť pochopit a řešit podstatu celé záležitosti*“. Navíc kontrastuje s tím, že v jiné věci týkající se nezákonného užívání přípojky ze strany stavebníka krajský soud dosud nevydal žádné rozhodnutí, přestože od doby podání žaloby uplynul již téměř celý kalendářní rok. Tento rozdílný procesní přístup krajského soudu u stěžovatelů podřívá jejich důvěru v zákonnost celého postupu a v právní stát.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[12] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobami oprávněnými (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadené usnesení Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Lze předeslat, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná

na www.nssoud.cz). Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[15] Současně Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70) vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelů, aby v kasační stížnosti specifikovali skutkové a právní důvody, pro které napadají rozhodnutí krajského soudu. Kasační stížnost stěžovatelů je sice poměrně podrobná (čítá 9 stran textu), nicméně většina předestřených argumentů se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. S ohledem na to bude Nejvyšší správní soud reagovat na přípustnou kasační argumentaci stručně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2019, č. j. 6 As 137/2019 - 55).

[16] Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu kasačních námitek nejprve zaměří na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Platí totiž, že pokud by bylo napadené usnesení nepřezkoumatelné, zpravidla již není prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadené usnesení bez dalšího zrušit.

[17] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tedy zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75; č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadené usnesení trpělo vadou nepřezkoumatelnosti, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Stěžovatelé podle obsahu argumentace namítají nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že krajský soud nevypořádal všechny žalobní námitky (jednalo se o tvrzení směřující k vlastnímu předmětu stavebního řízení, jímž bylo dodatečné povolení stavby vodovodní a kanalizační přípojky). Této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[19] Předně lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS, podle něž *„[j]sou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení“* (podobně např. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008 - 73). V projednávané věci krajský soud žalobní námitky neposuzoval

pokračování

a ani nemohl posoudit meritorně, neboť v řízení existovaly důvody, které věcnému projednání žaloby bránily. Proto postupoval krajský soud správně, pokud se poté, co shledal zákonné důvody pro odmítnutí žaloby, vlastní žalobní argumentaci stěžovatelů nevěnoval.

[20] Je vhodné rovněž připomenout, že projednávali Nejvyšší správní soud kasační stížnost, u níž přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., není oprávněn se zabývat věcí samou (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 - 18). Argumenty stěžovatelů směřující k meritu věci (kanalizační přípojce a její nezákonnosti) nejsou kasačními námitkami ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., jsou proto bezpředmětné, jelikož - jak bylo řečeno výše - ani krajský soud se v případě odmítnutí žaloby meritem věci správně nezabýval (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2023, č. j. 6 As 105/2021 - 72; č. 4484/2023 Sb. NSS). Nemohl se jimi tudíž zabývat ani Nejvyšší správní soud, neboť jeho úlohou je přezkum správnosti postupu krajského soudu při odmítnutí žaloby.

[21] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodné námitky, dle nichž krajský soud postupoval v rozporu s relevantní právní úpravou týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a rovněž také judikaturou správních soudů, pokud žalobu odmítl. Ve shodě s krajským soudem je třeba upozornit na to, že v žalobě proti nečinnosti správního orgánu nepostačí tvrdit cokoli, ale žalobní tvrzení musí mít alespoň myslitelnou šanci na úspěch. Je-li z žalobních tvrzení - i za předpokladu jejich pravdivosti - zcela zjevné, že se nemůže jednat o nečinnost ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., žalobce nesplnil povinnost tvrzení a soud žalobu pro nenaplnění podmínky řízení odmítne. Právě tato situace nastala v projednávaném případě. I kdyby bylo jednání žalovaného popsáno v žalobě pravdivé, tedy řízení o vodovodní a kanalizační přípojce by stále probíhalo a žalovaný by jej k návrhu stěžovatelů nepřerušil, nemohlo by se jednat o nečinnost ve smyslu uvedeného ustanovení zákona. Jinak řečeno, krajský soud by ani v případě pravdivosti žalobního tvrzení nemohl uložit žalovanému, aby správní řízení přerušil; krajský soud v případě zmíněného žalobního typu má pravomoc uložit správnímu orgánu, aby vydal **rozhodnutí ve věci samé** či osvědčení. Takovým rozhodnutím není usnesení o přerušení řízení dle § 64 správního řádu.

[22] Lze tak shrnout, že s ohledem na to, že žalobní návrh stěžovatelů nemohl vést k uložení povinnosti vydat meritorní rozhodnutí či osvědčení, krajský soud postupoval správně, pokud žalobu v souladu s výše uvedenou judikaturou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyla splněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení o nečinnosti žalovaného (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 2 Ads 249/2018 - 41). Naopak nelze přisvědčit stěžovatelům, že odmítnutí žaloby svědčí „*nechuti krajského soudu pochopit a řešit podstatu celé záležitosti*“; jednalo se o jediný možný zákonný postup.

[23] Nakonec není ani pochybením krajského soudu, že žalobu odmítl čtyři dny po jejím podání. Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení pro žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, je logické, že přistoupil k jejímu odmítnutí bez zbytečného odkladu. Tento postup krajského soudu je v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, naopak jistě nemohl způsobit ztrátu důvěry stěžovatelů v zákonnost celého postupu a „*v právní stát*“, jak namítali v kasační stížnosti.

[24] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. října 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu