



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **Mgr. D. J.**, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 1. 2025, č. j. 31 A 84/2024-23,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně dne 15. 8. 2023 podala u Úřadu městské části Brno-střed (stavebního úřadu) žádost o dodatečné povolení stavby (přístavba z jižní strany „RD K. 209/37a“). Usnesením ze dne 18. 9. 2023, č. j. MCBS/2023/0158040/KOMA, stavební úřad řízení přerušil a na základě § 39 odst. 1 správního řádu určil lhůtu k odstranění nedostatků žádosti (do 31. 12. 2023). Přípisem ze dne 18. 9. 2023, č. j. MCBS/2023/015799/KOMA, také stěžovatelku vyzval k odstranění nedostatků žádosti ve lhůtě stanovené usnesením. Proti usnesení se žalobkyně odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023, č. j. MMB/0558541/2023, odvolání zamítl a napadené usnesení potvrdil. Co se týče napadené výzvy, pak vysvětlil, že se nejedná o rozhodnutí či usnesení, nýbrž pouze o opatření podle § 45 odst. 2 správního řádu.

[2] Dne 1. 1. 2024 pak žalobkyně zaslala stavebnímu úřadu žádost o prodloužení lhůty pro odstranění nedostatků žádosti o dodatečné povolení stavby. Uvedla, že žalovaný rozhodl pouze o odvolání proti usnesení, avšak nikoliv o odvolání proti výzvě, přičemž

lhůta ke splnění povinností uložených usnesení a výzvou uplyne dne 2. 1. 2024. Současně zaslala stavebnímu úřadu také žádost o přerušení řízení, kterou odůvodnila tím, že Odbor památkové péče Magistrátu města Brna doposud pravomocně nerozhodl o žádosti o vydání závazného stanoviska.

[3] Stavební úřad usnesením ze dne 9. 1. 2024, č. j. MCBS/2024/0003223/KOMA, zastavil řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby s tím, že žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti. Proti usnesení o zastavení řízení se žalobkyně odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 5. 2024, č. j. MMB/0206984/2024, napadené usnesení o zastavení řízení zrušil. Stavební úřad se totiž řádně nevypořádal s procesním návrhem žalobkyně na přerušení řízení. Ohledně žádosti ze dne 1. 1. 2024 o prodloužení lhůty však stavební úřad nepochybil, jelikož dne 31. 12. 2023 uplynula lhůta a tato žádost byla podána až poté.

[4] Dne 15. 5. 2024 žalobkyně požádala žalovaného o odstranění nečinnosti stavebního úřadu, která spočívá v tom, že od 1. 1. 2024 nevydal rozhodnutí o žádosti o přerušení řízení. Krajský úřad Jihomoravského kraje (jakožto nový nadřízený orgán) pak pokynem ze dne 29. 8. 2023, č. j. JMK 120302/2024, přikázal žalovanému, aby do 30 dnů od obdržení pokynu učinil relevantní procesní úkony, které povedou k ukončení řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby. Žalovaný usnesením ze dne 12. 9. 2024, č. j. MMB/0855652/2024, řízení ve věci žádosti o dodatečné povolení stavby zastavil. Uvedl, že ohledně žádosti o přerušení řízení již dne 28. 3. 2024 vydal usnesení č. j. MCBS/2024/0052769/KOMA, kterým žádosti nevyhověl. Ohledně žádosti o prodloužení lhůty však opět zmínil, že se daná žádost stala zastavením řízení bezpředmětnou. Proti danému rozhodnutí se žalobkyně neodvolala (podala podnět k zahájení přezkumného řízení, v jehož rámci se domáhala zrušení usnesení o zastavení řízení). Krajský úřad dne 19. 11. 2024 rozhodnutím č. j. JMK 160974/2024 zamítl odvolání žalobkyně proti zamítavému rozhodnutí o žádosti o přerušení řízení (č. j. MCBS/2024/0052769/KOMA). Dále pak odložil podnět k zahájení přezkumného řízení a vyrozuměl o tom žalobkyni přípisem ze dne 10. 12. 2024, č. j. JMK 170236/2024.

[5] Dne 15. 12. 2024 žalobkyně podala ke Krajskému soudu v Brně žalobu proti nečinnosti žalovaného (datovanou k 11. 11. 2024). Namítla, že po žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 15. 5. 2024 žalovaný pouze vydal usnesení o zastavení řízení, avšak nerozhodl o žádosti o přerušení řízení a žádosti o prodloužení lhůty. Domáhala se, aby o žádosti o prodloužení lhůty žalovaný rozhodl.

[6] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl pro nesplnění podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jednou z podmínek řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle krajského soudu je, aby se žalobou domáhal účastník řízení vydání rozhodnutí ve věci samé (tj. v rámci správního řízení požadoval vydání rozhodnutí, kterým bude správní řízení skončeno). V dané věci však žalobkyně požadovala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty k provedení úkonu podle § 39 správního řádu. Takové rozhodnutí není rozhodnutím ve věci samé, nýbrž procesní, a nejsou tak splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti. Podle soudu se ani nemůže jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., proto žalobkyni nevyzval ke změně žaloby. Tvrzený nezákonný postup se totiž promítne ve věcném rozhodnutí o žádosti o vydání dodatečného povolení stavby, proti kterému se žalobkyně

pokračování

může bránit opravnými prostředky. Nezasahuje tedy do práv žalobkyně přímo, nýbrž až zprostředkovaně, a zásahová žaloba by tedy taktéž byla odmítnuta.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, kterou sama podřazuje pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] **Stěžovatelka** tvrdí, že povinnost rozhodnout o žádosti účastníka o prodloužení lhůty k provedení úkonu podle § 39 správního řádu spadá mezi povinnosti, které může správnímu orgánu uložit soud na základě žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Odkazuje se na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS. Žádost o prodloužení lhůty měla bezprostřední dopad na možnost odstranit vady, a tím i pokračovat v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby. Nečinností tedy byla stěžovatelka zbavena možnosti uplatnit svá procesní práva, a tato nečinnost tak byla způsobilá založit přípustnost žaloby podle § 80 s. ř. s.

[9] Dále stěžovatelka rekapituluje procesní postup v rámci řízení u správních orgánů. Zdůrazňuje, že se stavební úřad nevypořádal s žádostí o prodloužení lhůty pro odstranění nedostatků žádosti ze dne 1. 1. 2024. V odvolacím řízení proti prvnímu rozhodnutí o zastavení řízení sice žalovaný uložil povinnost rozhodnout o návrhu na přerušení řízení, avšak opomněl mu uložit povinnost rozhodnout o žádosti o prodloužení lhůty. Žalovaný pak vydal pouze další usnesení o zastavení řízení, avšak do dnešního dne se nevypořádal s návrhem na prodloužení lhůty. Podle stěžovatelky také bylo řízení o žádosti zastaveno nezákonně. Správní orgány totiž doposud nerozhodly o žádosti o prodloužení lhůty. O přerušení řízení pak stavební úřad rozhodl až po vydání prvního usnesení o zastavení řízení, navzdory tomu, že po vydání usnesení o zastavení řízení nelze v řízení činit žádné procesní úkony. Žalovaný tedy nerespektoval závazný právní názor, podle kterého měl nejprve rozhodnout o žádosti o přerušení řízení. O odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení pak krajský úřad rozhodl až 19. 11. 2024, tedy po osmi měsících od vydání daného rozhodnutí. Bylo to navíc až dva měsíce od rozhodnutí o zastavení řízení.

[10] To, že správní orgán opakovaně nereagoval na procesní návrhy stěžovatelky, je projevem libovůle, který porušuje základní principy dobré správy a je v přímém rozporu se zásadou legitimního očekávání. Nečinnost trvající více než osm měsíců v řízení o žádosti, která má bezprostřední dopad na uplatnění práv stěžovatelky, je pak neospravedlnitelná a v rozporu s požadavky na efektivní výkon veřejné správy.

[11] Stěžovatelka také uvádí, že se krajský soud nevypořádal s její argumentací. Nehodnotil lhůtu podle § 40 správního řádu a nezabýval se vůbec žádostí o prodloužení lhůty ani nečinností úřadu. Usnesení je tedy nepřezkoumatelné, protože z něj není patrné, jakými právními úvahami krajský soud dospěl ke svému závěru.

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

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností jednotlivých kasačních námitek. Kasační stížnost lze totiž podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel musí reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Musí tedy vylicit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, č. j. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, body 10–14).

[14] Napadené usnesení je rozhodnutím, kterým krajský soud odmítl nečinnostní žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Hlavním rozhodovacím důvodem je to, že se žalobkyně může podle § 79 s. ř. s. domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé, tedy nikoliv rozhodnutí procesního. Argumentace stěžovatelky, která se týká samotné tvrzené nečinnosti, tedy předně směřuje vůči tomu, že se žalovaný doposud nevypořádal s návrhem na prodloužení lhůty, tak nemůže být přípustnou kasační námitkou. Míjí se totiž s rozhodovacími důvody krajského soudu. To, že o žádosti o přerušení řízení měl rozhodnout dříve, než vydal usnesení o zastavení řízení, taktéž nemůže být přípustnou kasační námitkou. Uvedené pak platí i pro tvrzení, že krajský úřad rozhodl o odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení až po osmi měsících od vydání daného rozhodnutí, resp. že tak učinil až dva měsíce od rozhodnutí o zastavení řízení. I tato tvrzení se totiž míjejí s rozhodovacími důvody krajského soudu. O přípustnou kasační argumentaci nejde ze stejného důvodu ani v případech souvisejících tvrzení, že se správní orgán dopouštěl libovůle a že osm měsíců trvající nečinnost je neospravedlnitelná a v rozporu s požadavky na efektivní výkon veřejné správy.

[15] Nejvyšší správní soud se pak z hlediska přípustných kasačních námitek s ohledem na logiku kasačního přezkumu zabýval v první řadě námitkami podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které směřují vůči nepřezkoumatelnosti a jiným vadám řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ty mají před posouzením věcných námitek přednost.

[16] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje mimo jiné takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené (rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

pokračování

[17] Stěžovatelka v tomto smyslu poukazuje na to, že se krajský soud nevypořádal s její argumentací. Uvádí, že soud nehodnotil lhůtu podle § 40 správního řádu a že se vůbec nezabýval žádostí o prodloužení lhůty ani nečinností úřadu. Usnesení je tedy podle stěžovatelky nepřezkoumatelné, protože z něj není patrné, jakými právními úvahami krajský soud dospěl ke svému závěru. Této námitce však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. To, že se krajský soud nezabýval žalobou věcně, je totiž dáno povahou napadeného usnesení. Žalobkyně se domáhala vydání rozhodnutí, jehož vydání se podle krajského soudu domáhat nemohla. To podle něj totiž představovalo neodstranitelný nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jehož důsledkem je právě odmítnutí žaloby. Již v minulosti Nejvyšší správní soud judikoval, že pokud jsou naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Pokud by tedy byly naplněny podmínky pro odmítnutí žaloby, krajský soud by nejen že neměl povinnost, ale zároveň by ani nemohl se věcně zabývat důvody, pro které stěžovatelka vydání rozhodnutí navrhovala.

[18] Právě to, že naplněny podmínky pro odmítnutí žaloby nebyly, stěžovatelka uvádí v rámci námítky podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka tvrdí, že povinnost rozhodnout o žádosti účastníka, aby správní orgán prodloužil určenou lhůtu, spadá mezi povinnosti, které může správnímu orgánu uložit soud na základě žaloby na ochranu proti nečinnosti. Tato námitka je však nedůvodná. Již z textu zákona vyplývá, že se nečinnostní žalobou lze domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Ani o jeden z těchto případů však v projednávané věci nejde, a ani výjimka popsaná ve větě druhé zmíněného ustanovení na projednávanou věc nedopadá. Rozhodnutím ve věci samé je rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení a které je podle § 65 s. ř. s. principiálně přezkoumatelné ve správním soudnictví (rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25, č. 3046/2014 Sb. NSS, bod 17). V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že rozhodnutí ve věci samé již vydáno bylo, a to usnesení o zastavení řízení ze dne 12. 9. 2024, č. j. MMB/0855652/2024, proti kterému se stěžovatelka neodvolala, byť by právě v odvolacím řízení vůči němu mohly argumenty uvedené v žalobě být relevantní (tedy včetně argumentu, že byla zbavena možnosti uplatnit svá procesní práva). Vydání procesního usnesení o prodloužení lhůty (na základě žádosti podle § 39 odst. 2 správního řádu) se stěžovatelka nečinnostní žalobou domáhat nemůže.

[19] Na uvedeném závěru nic nemění ani stěžovatelkou citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Ans 3/2006-49. Stěžovatelka z něj konkrétně cituje část, podle níž „nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. (...) Nečinností by bylo lze rozumět nejen absolutní nečinnost správního orgánu, ale i nedůvodné průtahy v řízení.“ Odkaz na toto usnesení (jeho část) zde však není přílehlavý. V projednávané věci totiž nejde o případ, kdy by nebylo respektováno pravomocné soudní rozhodnutí. Nejde pak ani o případ, kdy by bylo navrhováno vydání rozhodnutí ve věci samé (jako byl případ citovaného usnesení). To, že by se žalobkyně mohla žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat (v rozporu s textem zákona) také vydání procesního usnesení, z citovaného usnesení vůbec nevyplývá.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádná z přípustných kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. května 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu