



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Superboard s.r.o.**, se sídlem Perucká 2525/21b, Praha 2, zastoupená JUDr. Bc. Martinou Pixovou, advokátkou se sídlem Bozděchova 1840/7, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2025, č. j. 3 A 25/2025-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v nečinnosti žalovaného při rozhodování o její námitce podjatosti všech úředních osob Úřadu městské části Praha 11 a Magistrátu hlavního města Prahy. Uvedenou námitku žalobkyně vznesla v rámci řízení o odstranění stavby, vedeném Úřadem městské části Praha 11 (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) pod sp. zn. OV/23/059134/Fra, které se týkalo odstranění stavby reklamy na komínu v ulici Jarníkova 1903/35, jejímž vlastníkem je žalobkyně.

[2] Městský soud usnesením ze dne 13. 6. 2025, č. j. 3 A 25/2025-37, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[3] Uvedl, že nezákonný zásah podle žalobkyně trvá, jelikož o její námitce podjatosti žalovaný ani po deseti měsících nerozhodl usnesením podle § 14 odst. 3 správního řádu

(pouze žalobkyni zaslal sdělení ze dne 22. 7. 2024, ve kterém uvedl, proč její námitce nevyhověl) a žalobkyně se domáhala, aby soud žalovanému přikázal o námitce rozhodnout usnesením. Podle městského soudu se tedy jednalo o „zápůrčí“ žalobu, která je dle § 85 s. ř. s. nepřipustná, jestliže se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými prostředky.

[4] Odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47, ve kterém kasační soud připustil možnost obrany proti nečinnosti odvolacího orgánu při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, městský soud neshledal přílehlavým. Uvedl, že se v tehdejší věci jednalo o specifickou skutkovou situaci, kdy prvostupňový orgán rozhodl o vyloučení všech svých úředních osob a následná nečinnost odvolacího orgánu pak bránila vydání rozhodnutí ve věci samé.

[5] Taková situace dle městského soudu v projednávané věci nenastala, jelikož tvrzená nečinnost žalovaného ohledně námitky podjatosti řízení o odstranění stavby neblokuje, neboť správní orgány podjatost úředních osob neshledaly. Prostor pro posouzení zákonnosti jednotlivých procesních kroků správních orgánů bude v případném řízení o žalobě proti konečnému meritornímu rozhodnutí, a to i v případě potenciální systémové podjatosti úředníků a ředitele magistrátu.

[6] Podle městského soudu se na projednávanou věc naopak uplatní závěry Nejvyššího správního soudu shrnuté v rozsudku ze dne 31. 3. 2023, č. j. 3 As 347/2021-66, ve kterém kasační soud uvedl, že správní soud není supervizorem procesního postupu správních orgánů, a nepřezkoumává tedy samostatně zákonnost jednotlivých procesních kroků včetně případné nečinnosti správního orgánu, lze-li tento přezkum provést v rámci jiného soudního řízení.

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá usnesení městského soudu kasační stížností formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka má za to, že městský soud pochybil, pokud se předmětem podané žaloby nezabýval a ukončil řízení bez meritorního rozhodnutí, jelikož pro odmítnutí žaloby dle jejího názoru nebyl zákonný podklad.

[9] Tvrdí, že o námitce systémové podjatosti je nutné rozhodnout usnesením a neformální vyřízení námitky pouhým sdělením odporuje zásadě legality podle § 2 odst. 1 správního řádu.

[10] Podle stěžovatelky je nepřipustné, aby neexistovala obrana před zjevnými excesy správních orgánů, zejména pokud jsou v řízení porušována ustanovení správního řádu.

[11] Dále stěžovatelka uvádí, že se nemohla bránit jiným typem žaloby než žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. V úvahu by přicházela pouze žaloba na ochranu proti nečinnosti, přičemž stěžovatelka žádala městský soud, aby ji v případě odlišné právní kvalifikace poučil a vyzval k přizpůsobení obsahu žaloby. To však městský soud neučinil a namísto toho žalobu odmítl. Stěžovatelka rovněž nevolila žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jelikož hledá soudní ochranu za situace, kdy jí z důvodu

pokračování

podjatosti rozhodujícího správního orgánu hrozí takové omezení jejího práva, které jí znemožní „*efektivní účast ve správním řízení*“.

[12] Tvrzením městského soudu, že proti nezákonnému zásahu správního orgánu se má stěžovatelka bránit až v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci samé, dochází podle stěžovatelky k odepření spravedlnosti a porušení „*procesní ekonomie řízení*“. Námitku podjatosti je nutné vypořádat před tím, než by podjatý správní orgán začal rozhodovat, a správní řád nestanoví, že by měla být posuzována až při rozhodování o věci samé.

[13] Stěžovatelka má dále za to, že rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 347/2021 – 66, ze kterého městský soud vycházel, se na projednávanou věc neuplatní. V tehdejší věci šlo o určení, zda opožděné vydání usnesení o námitce podjatosti ze strany správního orgánu představuje nezákonný zásah. V nynější věci se stěžovatelka naopak domáhá určení toho, že žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, jelikož o námitce podjatosti nerozhodl usnesením, ale pouze stěžovatelce zaslal sdělení, ve kterém ji informoval o tom, proč její námitce nevyhověl. Dle stěžovatelky se na projednávanou věc naopak uplatní závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 244/2015 – 47.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s usnesením městského soudu, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátkou (§ 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.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštního 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 jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128).

[18] Z ustanovení § 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 stěžovatelky, aby v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu.

Jinak řečeno, pokud stěžovatelka formulovala kasační námitky velmi obecně, obdrží na ně od soudu pouze stručnou a obecnou odpověď.

[19] 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.

[20] 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

[21] Městský soud v usnesení řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. Stěžovatelka v kasační stížnosti ostatně ani neuvádí žádný konkrétní důvod, pro který je podle ní usnesení městského soudu nepřezkoumatelné (ačkoliv jeho nepřezkoumatelnost zmiňuje jako jeden z kasačních důvodů).

[22] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje s námitkou, že pro odmítnutí žaloby stěžovatelky neexistuje zákonný podklad. Dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný*. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je pak podle § 85 s. ř. s. nepřípustná, *lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*. Městský soud v napadeném usnesení dospěl právě k závěru, že stěžovatelka se mohla ochrany svých práv domáhat žalobou proti rozhodnutí ve věci samé (ostatně sám na citovaná ustanovení odkázal), není tedy pravdou, že by pro odmítnutí žaloby stěžovatelky neexistoval zákonný podklad.

[23] Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že o její námitce systémové podjatosti měl správní orgán rozhodnout usnesením, Nejvyšší správní soud předně podotýká, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musejí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005-59). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Stěžovatelkou uplatněné tvrzení nesměruje proti napadenému usnesení, nýbrž proti postupu žalovaného ve správním řízení, a nejedná se tedy o námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srovnej například též usnesení tohoto soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

pokračování

[24] K námitce stěžovatelky, že je nepřípustné, aby neexistovala obrana před zjevnými excesy správních orgánů, Nejvyšší správní soud uvádí, že případnou podjatost rozhodujících osob je možné namítat jako vadu správního řízení v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věci samé podle § 65 a násl. s. ř. s. (jak správně uvedl také městský soud). Není tedy pravdou, že by obrana před nezákonným postupem správních orgánů při rozhodování o námitkách podjatosti neexistovala.

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti sice popírá možnost bránit se žalobou proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu, kromě obecného tvrzení, že jí podjatost rozhodujícího správního orgánu znemožní „*efektivní účast ve správním řízení*“, však neuvedla žádné skutečnosti, které by jí bránily hájit svá práva prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí ve věci samé.

[26] Rovněž není pravdou, že by soudní přezkum případné podjatosti rozhodujících osob až v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci samé vedl k „*odepření spravedlnosti*“, jak tvrdí stěžovatelka, nebo že by to odporovalo zásadě hospodárnosti řízení. V rozporu se zásadou hospodárnosti by naopak bylo, pokud by soudy přezkoumávaly samostatně procesní úkony správních orgánů.

[27] Tvrzení stěžovatelky, že námitka podjatosti by neměla být posuzována až při rozhodování o věci samé, zjevně vychází z nepochopení závěrů městského soudu. Ten totiž v napadeném usnesení netvrdil, že by námitka stěžovatelky měla být posouzena až při rozhodování o věci samé, ale že stěžovatelka bude moci způsob vypořádání její námitky podjatosti správními orgány napadnout v rámci případné žaloby proti rozhodnutí ve věci.

[28] Pokud stěžovatelka namítá, že ji městský soud nevyzval k úpravě žaloby na žalobu proti nečinnosti správního orgánu, Nejvyšší správní soud uvádí, že k takovému postupu neměl městský soud důvod. Městský soud totiž nedospěl k závěru, že stěžovatelka měla namísto zásahové žaloby podat žalobu proti nečinnosti. Ostatně žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat **rozhodnutí ve věci samé** nebo osvědčení (viz § 79 odst. 1 s. ř. s.), což není případ rozhodnutí o námitce podjatosti. I případná žaloba na ochranu proti nečinnosti by tedy byla nepřípustná a městský soud by ji rovněž musel odmítnout.

[29] Zdejší soud rovněž souhlasí s městským soudem, že na projednávanou věc nelze aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47. Uvedený rozsudek se totiž vztahoval k velmi specifické situaci, kdy tehdejší prvostupňový orgán vyloučil pro podjatost všechny své úřední osoby ze všech úkonů v řízení a odvolací orgán byl následně nečinný při rozhodování o odvolání proti tomuto rozhodnutí, čímž *de facto* „zablokoval“ celé řízení, jelikož v důsledku vyloučení všech úředních osob prvostupňového orgánu nemohlo dojít k vydání rozhodnutí ve věci. Taková ani obdobná situace však v projednávané věci nenastala a v projednávané věci tedy správním orgánům nic nebránilo ve vydání rozhodnutí ve věci samé.

[30] Městský soud také nepochybil, pokud v napadeném usnesení vycházel ze závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 3 As 347/2021 – 66. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že „[z] *ustálené judikatury tohoto soudu (shrnuté například v již zmiňovaném rozsudku č. j. 10 Af 304/2019 – 39)* [...]“

plyne, že správní soud není supervizorem procesního postupu správních orgánů a nepřezkoumává tedy samostatně zákonnost jednotlivých procesních kroků, včetně případné nečinnosti správního orgánu, lze-li tento přezkum provést v rámci jiného typu soudního řízení (zásahová žaloba je žalobou subsidiární, jde o soudní prostředek ochrany ultima ratio). V tomto kontextu pak lze plně aprobovat závěr krajského soudu, podle kterého je prostor pro posouzení zákonnosti jednotlivých procesních kroků správního orgánu v průběhu správního řízení (včetně jeho nečinnosti) dán v řízení o žalobě proti konečnému meritornímu rozhodnutí z tohoto řízení vzešlému (procesní deficit lze namítat jako vady řízení, které měly vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé).“ Ačkoliv se citovaný rozsudek vztahuje k deklaratorní zásahové žalobě (čehož si byl vědom i městský soud – viz odst. 20 napadeného usnesení), jsou v něm uvedené závěry pro jejich obecnost použitelné i v nyní projednávané věci. Jedná se totiž o shrnutí závěrů ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, a tudíž se nevztahují pouze ke specifickému skutkovému stavu, současně jde o obecné závěry, které se netýkají jen deklaratorních zásahových žalob, nýbrž všech zásahových žalob.

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

[32] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá 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 6. listopadu 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu