

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobců: **a) Ing. L. B., b) Y. B.,** proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 15,** se sídlem Boloňská 478/1, Praha 10, zastoupenému Mgr. Martinou Klvaňovou, advokátkou, se sídlem Mánesova 864/19, Praha 2, v řízení na ochranu před nečinností žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2009, č. j. 9 Ca 237/2007 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobcům **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu, jímž mu byla uložena povinnost rozhodnout ve věci návrhu žalobců na vydání rozhodnutí o umístění stavby „Novostavba rodinného domu s přísl. na pozemku p. č. 353/12 v kat. území Štěrboholy“ doručeného žalovanému dne 15. 8. 2006, a to ve lhůtě 4 měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

Městský soud vycházel ze skutečnosti, že žalobci podali dne 15. 8. 2006 návrh na zahájení územního řízení o umístění stavby na pozemku parc. č. 353/12 v k. ú. Štěrboholy a že žalovaný dne 11. 9. 2006 vydal výzvu k doplnění návrhu o „pravomocné usnesení Městského soudu v Praze o žalobě manželů B. proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy

č. j. MHMP-63727/2004/OST/Kš/Hn ze dne 23. 7. 2004“ a současně řízení přerušil. Odvolání žalobců proti rozhodnutí o přerušení řízení bylo v odvolacím řízení zamítnuto rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy, stavebního odboru, ze dne 23. 4. 2007, č. j. S-MHMP-372739/2006/OST/Vč. Žalobci poté opakovaně upozorňovali žalovaného na prodlení v řízení a požadovali nápravu a dne 20. 5. 2007 podali návrh na ochranu před nečinností podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Městský soud dospěl k závěru, že překážkou vydání rozhodnutí není řízení vedené o odstranění stávající stavby na předmětném pozemku, vydanou výzvu označil za nadbytečnou, stejně tak jako přerušení řízení o návrhu žalobců. Zdůraznil, že řízení není vedeno o důvodnosti návrhu, ale o nečinnosti žalovaného, spočívající v nevydání rozhodnutí, bez ohledu na jeho možný obsah. Žalobci splnili zákonem předpokládané podmínky pro soudní ochranu před nečinností, která trvala i v době rozhodnutí soudu. Z těchto důvodů uložil žalovanému vydat rozhodnutí a k tomu mu stanovil přiměřenou lhůtu, odpovídající stadiu řízení.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dále výslovně uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který spatřuje v nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé; z této citace je zřejmé, že má na mysli kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Konkrétně namítá, že řízení o návrhu žalobců důvodně přerušil, neboť pozemek p. č. 353/12 je již zastavěn nepovolenou stavbou rodinného domu, o jejímž odstranění bylo rozhodnuto dne 19. 3. 2004, přičemž toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení potvrzeno. Odvolací rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy bylo napadeno žalobou, jíž byl Městským soudem v Praze přiznán odkladný účinek. V době přerušení řízení o návrhu žalobců tedy probíhalo soudní řízení týkající se odstranění stávající stavby na pozemku, na němž měla být postavena navrhovaná stavba. Vzhledem k tomu, že vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu, neumožňuje umístění dvou staveb pro bydlení na daném pozemku, znamenalo soudní řízení týkající se odstranění stavby předběžnou otázku, o níž dosud nebylo rozhodnuto. Žalobcům byla zaslána výzva k doplnění návrhu na umístění stavby o pravomocné usnesení Městského soudu v Praze o jejich žalobě proti rozhodnutí Magistrátu hl.m. Prahy ze dne 23. 7. 2004. Rozhodnutí o přerušení řízení tedy bylo důvodné a také bylo potvrzeno odvolacím orgánem. Městský soud ovšem označil za nerozhodné, že pozemek je zastavěn jinou stavbou, a to nepovolenou, která dosud nebyla odstraněna, ač o tom bylo rozhodnuto. Městský soud také nesprávně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, č.j. 8 As 28/2005, z něhož dovodil závěr o právní neexistenci fakticky existující nepovolené stavby. Případ tímto rozsudkem řešený se ovšem týkal řízení o odstranění dočasné stavby, v jejímž průběhu byla podána žádost o změnu jejího účelu. Nejvyšší správní soud zde naopak zaujal názor, že takto pojatá právní neexistence stavby by vylučovala řízení o jejím dodatečném povolení. V této věci tedy městský soud zaujal nesprávný právní závěr o právní neexistenci stavby na pozemku.

Městský soud rovněž nesprávně poukázal na právní závěr vyslovený Magistrátem hl. m. Prahy v rozhodnutí zamítajícím odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení týkající se jiného návrhu žalobců. Tento závěr nebyl pro žalovaného závazný, jelikož jeho usnesení o přerušení řízení bylo napadeno rovněž odvoláním a o něm samostatně Magistrát hl. m. Prahy rozhodl a akceptoval jak rozhodnutí, tak i postup žalovaného v této věci; přitom toto řízení výslovně odlišil od řízení týkajícího se označené jiné stavby. V daném případě bylo vyloučeno vydání rozhodnutí o umístění stavby na pozemku, na němž se nachází jiná stavba.

Žalovaný proto považuje žalobu na nečinnost za nedůvodnou, neboť v souladu s procesními předpisy řízení přerušil. Proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce Ing. L. B. v písemném vyjádření ke kasační stížnosti označil její obsah za nepochopení předmětu soudního sporu. Stěžovatel totiž polemizuje s meritem věci namísto obrany svého postupu z hlediska nečinnosti. Pokud stěžovatel zastává názor o nemožnosti povolit umístění navrhované stavby, měl o žádosti negativně rozhodnout a žalobci by tak měli možnost se proti jeho rozhodnutí bránit, což v případě nečinnosti nemohou. Žalovaný pro vyhovění vydané výzvě nestanovil konkrétní lhůtu, ale vázal ji na rozhodnutí správního soudu, a to ještě konkrétně na vydání usnesení, jimiž soud věcně ani nerozhoduje. Žalobce zdůrazňuje skutečnost, že územní řízení trvá déle než 3 roky, aniž bylo rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Kasační stížnost je dle § 102 s. ř. s. zásadně přípustná, s výjimkou případů taxativně vypočtených v § 104 s. ř. s, pokud splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). Vzhledem ke splnění všech formálních náležitostí a podmínek řízení shledává soud kasační stížnost přípustnou.

Stěžovatel namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s., přičemž v prvé řadě je třeba se zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku, neboť ta zpravidla vylučuje zkoumání dalších důvodů. Stěžovatel ovšem nespecifikoval, kterou z forem předpokládaných ustanovením § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. měl krajský soud svým postupem nebo rozhodnutím naplnit. Navzdory tomuto nedostatku kasační stížnosti se však Nejvyšší správní soud musí přezkoumatelností rozsudku zabývat, neboť se jedná o důvod zkoumaný z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Jak Nejvyšší správní soud již vyslovil v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. 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. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs

47/2003 - 130, publikovaném pod č. 244/2004 Sb. NSS či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publikovaném pod č. 523/2005 Sb. NSS. Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze žalobních námitek (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005 č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

V daném případě se městský soud takového pochybení nedopustil, vypořádal se dostatečně se všemi žalobními námitkami a řízení nebylo zatíženo ani žádnou vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Výhrady stěžovatele proti důvodům rozsudku pak jsou výhradami proti právnímu posouzení a nikoliv proti úplnosti odůvodnění. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. naplněn nebyl.

Při posouzení námitek proti právnímu posouzení věci je třeba vycházet z charakteru řízení, které bylo před městským soudem vedeno.

Žalobci se svým návrhem domáhali ochrany před nečinností žalovaného ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Ze správního spisu je zřejmé, že se žalobci před podáním žaloby neúspěšně domáhali nápravy podle § 80 odst. 1 správního řádu a také není pochyb o tom, že žalobu podali ve lhůtě stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s.

Správní spis dále obsahuje návrh žalobců na zahájení územního řízení o umístění stavby rodinného domu na p. p. č. 353/12 v k. ú. Štěrboholy včetně příloh doručený žalobci dne 15. 8. 2006. Tímto podáním bylo zahájeno územní řízení podle § 35 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Stavební zákon upravuje postup stavebního úřadu v územním řízení, aniž by pro vydání rozhodnutí stanovil lhůtu. Podle § 140 stavebního zákona, nestanoví-li tento zákon jinak, vztahuje se na řízení správní řád (§ 71 spr. ř.); je-li ovšem řízení přerušeno, lhůta neběží (§ 65 spr. ř.). V daném případě bylo řízení přerušeno. Pokud by se tak stalo v souladu se zákonem, nebylo by možno stěžovateli vytýkat nečinnost.

K tomu ze spisu vyplývá, že stavební úřad (stěžovatel) vydal dne 11. 9. 2006 výzvu podle § 35 odst. 3 stavebního zákona, kterou žalobcům uložil, aby „*nejpozději do 15-ti dnů ode dne nabytí právní moci usnesení Městského soudu v Praze doplnil návrh o pravomocné usnesení Městského soudu v Praze o žalobě manželů B. proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy č. j. MHMP-63727/2004/OST/Kš/Hn, ze dne 23. 7. 2004*“ Výzva obsahuje poučení o zastavení řízení v případě nedoplnění návrhu ve stanovené lhůtě. Současně stavební úřad usnesením z téhož dne územní řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušil, přičemž v jeho důvodech uvedl, že pozemek je již zastavěn nepovolenou stavbou rodinného domu a citoval rozhodnutí vydaná k jejímu odstranění, včetně žaloby podané u městského soudu proti odvolacímu rozhodnutí. S ohledem na toto soudní řízení a odnětí odkladného účinku žalobě uzavřel, že o odstranění stavby stále probíhá řízení, které je

předběžnou otázkou pro řízení o povolení požadované stavby. Toto usnesení bylo v odvolacím řízení potvrzeno.

Stavební zákon předpokládá v § 35 odst. 3) zaslání výzvy navrhovateli, neposkytuje-li předložený návrh dostatečný podklad pro posouzení umístění navrhované stavby nebo jiného opatření v území (§ 32), zejména vlivů na životní prostředí. Výzva k odstranění vad návrhu musí být spojena se lhůtou, která může činit maximálně 12 měsíců. Tato lhůta byla tedy nepřekročitelně stanovena pro délku přerušení územního řízení a po jejím uplynutí bylo namístě v řízení buď pokračovat, nebo řízení zastavit. Z tohoto hlediska by nebylo rozhodné, že dodržení lhůty závisí na skutečnostech navrhovateli neovlivnitelných. Pokud tedy stavební úřad stanovil ve výzvě lhůtu na 15 dnů od právní moci rozhodnutí soudu, musela by tato lhůta uplynout v rámci zákonného 12 měsíčního limitu od přerušení řízení, nikoliv nad jeho rámec. Vzhledem k tomu, že dnem 1. 1. 2007 nabyl účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je třeba poukázat na jeho ustanovení § 190 odst. 3, podle něhož se řízení zahájená před jeho účinností dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Stavební úřad ovšem, ač usnesení o přerušení řízení fakticky spojil s vydanou výzvou, přerušení řízení jejím vydáním nezdůvodnil, ale opřel je o ust. § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy o důvod, že probíhá řízení o předběžné otázce. Takové přerušení řízení ovšem trvá po dobu nezbytně nutnou (§ 64 odst. 4. spr. ř.) a limit spojený s výzvou k odstranění vad podle § 35 odst. 3 stavebního zákona se zde neuplatní.

Městský soud také svůj závěr o nečinnosti založil na úvaze o nadbytečnosti vydané výzvy a nedůvodnosti přerušení řízení. Zdůraznil, že stavební úřad ve vydané výzvě nespecifikoval, jaké soudní rozhodnutí mu má být předloženo, přičemž se mohlo jednat o již existující usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě ze dne 3. 5. 2005 nebo o konečné rozhodnutí soudu o žalobě. Dovozuje-li městský soud, že stěžovatel mínil označené usnesení, z ničeho to nevyplývá a také lhůta k jeho předložení by, s ohledem na časový odstup od jeho vydání, postrádala logiku. Městskému soudu ale lze přisvědčit v názoru, že nedoložení soudního rozhodnutí, které je (bude) správnímu orgánu dostupné, nelze spojovat s hrozbou zastavení řízení. Z tohoto hlediska byla výzva skutečně nedůvodná a nadbytečná. Pokud městský soud úvahu o nadbytečnosti výzvy opřel i o závěry Magistrátu hl. m. Prahy vyslovené v jiném správním řízení, lze stěžovateli přisvědčit, že pro danou věc nebylo rozhodné, jak se tento orgán v tomto jiném řízení k existenci nepovolené stavby na pozemku vyslovil a jak by mělo být o stavbě uváženo ve světle označené judikatury Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí městského soudu však obstojí i při této nevhodné dílčí argumentaci.

Jak totiž bylo výše uvedeno, důvodem přerušení řízení bylo probíhající soudní řízení ve věci odstranění stávající stavby, což stěžovatel označil za předběžnou otázku. Předběžnou otázkou je otázka, o níž správnímu orgánu, který řízení vede, nepřísluší rozhodovat a na níž závisí rozhodnutí věci. Soudní řízení, jehož výsledku stěžovatel hodlal vyčkat, ovšem takovou povahu nemá. Soud se bude zabývat zákonností rozhodnutí o odstranění stavby na daném pozemku, a ať bude výsledek jeho řízení jakýkoliv, nic to nezmění na faktickém stavu a na posouzení důvodnosti návrhu na vydání územního rozhodnutí podle skutečného stavu v době rozhodnutí. Přiznání odkladného účinku žalobě

má skutečně vliv pouze na možnost nařízení výkonu rozhodnutí. Argumentuje-li stěžovatel rozporem návrhu na umístění stavby s vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu, a tím, že pokud nebude soudem rozhodnuto ve věci odstranění stávající stavby, nelze navrhovanou stavbu povolit, není to v daném řízení skutečně podstatné. Uložil-li mu městský soud, aby ve stanovené lhůtě rozhodl o návrhu, nijak jej nezavázal a ani nemohl zavázat, jakým způsobem má být rozhodnuto. O návrhu stěžovatel musí rozhodnout v souladu se zákonem, a pokud bude jím vydané rozhodnutí ve vztahu k žalobcům negativní, je jejich věcí, aby využili opravných prostředků, případně i žaloby k tomu, aby byla věcná správnost rozhodnutí o návrhu posouzena. Za stávající situace však žalobci nemají možnost proti názoru stěžovatele o důvodech pro nepovolení stavby nijak brojit. Rovněž tomuto soudu v rámci daného kasačního řízení nepřísluší hodnotit podmínky pro vydání územního rozhodnutí, neboť předmětem jeho zkoumání je pouze to, zda městský soud správně posoudil oprávněnost stěžovatelovy nečinnosti.

Nejvyšší správní soud v této otázce dospěl ke shodnému závěru jako městský soud, a sice že stěžovatel byl v územním řízení o návrhu žalobců na umístění stavby nečinný a že ochrana před touto nečinností mu nebyla poskytnuta ani nadřízeným správním orgánem. Uložení povinnosti rozhodnout o návrhu v přiměřené lhůtě tak je v souladu s § 81 odst. 2 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nezjistil žádný z tvrzených důvodů kasační stížnosti, zamítl ji jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věta).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 2 (§ 120) s. ř. s., neboť stěžovatel ve věci úspěšný nebyl a žalobcům náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 23. listopadu 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu