

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: a) **JUDr. V. V.**, b) **Mgr. E. T.,** oba zastoupeni JUDr. Klárou Doležalovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 22, Praha – Karlín, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 8**, odbor výstavby, se sídlem Zenklova 35, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2009, č. j. 10 Ca 153/2009 – 44,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2009, č. j. 10 Ca 153/2009 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 10. 2009 č. j. 10 Ca 153/2009 – 44, zamítl žalobu, kterou se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali, aby byla Úřadu městské části Praha 8 (dále jen „stavební úřad“) uložena povinnost vydat do pěti dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o jejich návrhu na nařízení předběžného opatření ze dne 30. 10. 2008 ve věci vedené pod sp. zn. MCP8 060335/2008/OV/Kš. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že stěžovatelé opakovaně podali návrh na nařízení předběžného opatření, na základě něhož by stavební úřad stavebníkovi SKANSKA REALITY, a. s. zakázal stavět, a to v souladu s ust. § 61 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Protože stavební úřad ani v jednom případě o tomto návrhu nerozhodl, podali stěžovatelé Magistrátu hl. města Prahy (dále jen „magistrát“) podnět k opatření proti nečinnosti a na základě tohoto podnětu bylo opatřením ze dne 16. 4. 2009 stavebnímu úřadu přikázáno, aby ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení rozhodl. I přes toto opatření stavební úřad o návrhu stěžovatelů nerozhodl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé vyčerpali prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, je městský soud v daném řízení oprávněn posuzovat pouze to, zda požadovaný úkon představuje rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Proto se zabýval otázkou, zda úkon, jehož se stěžovatelé domáhali, je rozhodnutím ve věci samé a dospěl k závěru, že tomu tak není. Rozhodnutí o předběžném

opatření není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti konkrétní osoby. Řízení o vydání předběžného opatření představuje souběžné řízení k řízení ve věci samé, bez jehož existence nemůže být zahájeno a bez něhož postrádá svůj smysl. Stěžovatelé se domáhali postavení účastníků v řízení o vydání stavebního povolení a v rámci tohoto řízení podali předmětný návrh na vydání o předběžném opatření, jímž se snažili dosáhnout toho, aby stavebníkovi byl uložen zákaz stavby. Následně se pak domáhali u magistrátu ochrany proti nečinnosti. V době vydání opatření proti nečinnosti magistrátem se správní spis nacházel již u tohoto orgánu, který nařídil stavebnímu úřadu rozhodnout o předmětném návrhu na vydání předběžného opatření. Městský soud konstatoval, že v tomto případě nebyl postup zvolený magistrátem v souladu s jedním z hlavních principů správního řízení, a sice principem dobré správy, neboť nebylo na místě uložit stavebnímu úřadu, aby rozhodl o předmětném návrhu nýbrž měl tak učinit sám, když nadto byl takový postup přímo obsažen v podaném návrhu. V době, kdy stěžovatelé podali žalobu, kterou se domáhali, aby soud uložil stavebnímu úřadu povinnost vydat rozhodnutí o jejich návrhu na nařízení předběžného opatření, byla již tato povinnost stavebnímu úřadu uložena, a to právě „Opatřením proti nečinnosti“ vydaným magistrátem. Zůstal-li stavební úřad přesto nadále nečinný, nelze se za tohoto stavu úspěšně domáhat žalobou, aby znovu tuto povinnost uložil stavebnímu úřadu soud, protože ochranu proti nečinnosti správního orgánu zákonodárce vymezil v s. ř. s. jen pro nejzávažnější úkony správních orgánů, jimiž jsou právě rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, dále nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů a rovněž pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. V kasační stížnosti poukázali na to, že jejich postup v rámci podaného návrhu na vydání předběžného opatření (opakovaně), a následně podané žádosti na ochranu proti nečinnosti, byl magistrátem přijat bez dalšího jako podání, které splňuje formální i obsahové náležitosti natolik, aby se jím zabýval a na jeho základě také, ve prospěch stěžovatelů, vydával příslušná rozhodnutí, která zavazovala stavební úřad ke konání. Stěžovatelé se nemohou ztotožnit s právní argumentací městského soudu, neboť tato nerespektuje právo deklarované základní ochrany před nezákonnou činností správních orgánů, která tkví v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které je nezrušitelné. Není ho tedy možné zákonem zrušit nebo nadmíru omezit. Právní argumentace městského soudu zároveň ve svém výsledku hrubě zasahuje do normativně ukotvené zásady rychlosti řízení, obsažené v ust. § 6 odst. 1 správního řádu, jež říká, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně proti nečinnosti (§ 80). Toto ustanovení lze, na základě ust. § 6 odst. 1 správního řádu, použít na jakékoliv postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje správní řád. Co se rozumí vydáním rozhodnutí je stanoveno v ust. § 71 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že není na místě omezovat rozsah soudní ochrany dané zákonem tím, že soud bez dalšího zúží tuto ochranu pouze na „nejzávaznější úkony správních orgánů“, zvláště, když ust. § 6 správního řádu žádné takové omezení, resp. dělení úkonů na „závažné“ a „méně závažné“, neuvádí. Nepřiznání práva stěžovatelům na ochranu před nečinností správních orgánů by bylo vážným zásahem do jejich práva bránit se skutečné nečinnosti správního orgánu již

proto, že je z obsahu spisu zřejmé, že nadřízené správní úřady se neřídí zásadou tzv. dobré správy, neboť podřízené správní úřady nejsou jimi řádně kontrolovány a aktivním pak musí být ve správním řízení samotný účastník. Ze shora uvedených důvodů stěžovatelé navrhli zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pokud stěžovatelé uvedli, že podávají kasační stížnost podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. z důvodu nezákonnosti odmítnutí jejich žaloby, jedná se o námitku zcela bezpředmětnou vzhledem k tomu, že městský soud žalobu podanou stěžovateli neodmítl, ale zamítl.

Dále bylo nezbytné, aby se Nejvyšší správní soud vypořádal se stížní námitkou nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tuto stížní námitku stěžovatelé nijak nekonkretizovali a neuvedli, v čem podle jejich názoru spočívá jimi tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. V této souvislosti lze odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se konkretizací stížních námitek. V usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 - 74, Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že „není důvodem kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., cituje-li stěžovatel toliko zákonný text tohoto ustanovení nebo jeho část, aniž by jej v konkrétní věci specifikoval, a nekonkretizuje-li vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se soud podle stěžovatele dopustil“. Obdobně se vyslovil i v rozsudku ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004 - 37, uveřejněném pod č. 312/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde uvedl, že „pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž upřesňuje, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybí, je takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností nedůvodné. Nejvyšší správní soud vychází z premisy „nechť si každý střeží svá práva“; proto nemůže stěžovatelka v kasační stížnosti úspěšně namítat, že správní orgán či soud v předcházejícím řízení nezjistily důsledně skutečný stav věcí, pokud sama neuvádí skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí“. Z výše uvedených důvodů nemohl na základě takto nedostatečně formulované stížní námitky přezkoumat a důvody nepřezkoumatelnosti neshledal ani při přezkumu ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s.

V poslední stížní námitce vytýkají stěžovatelé městskému soudu nesprávné posouzení právní otázky.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. se v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu 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.

Ústavní soud i Nejvyšší správní soud setrvale zastávají názor, že výluky ze soudního přezkumu aktů veřejné správy směrovaných vůči jednotlivci je nutno v pochybnostech vykládat ve prospěch práva na přístup k soudu. Jen tak budou řádně respektována základní práva jednotlivce zaručená zejména v čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.).

Jakkoli byla uvedená zásada v judikatuře obou soudů doposud uplatňována zejména ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. a v rámci něho pak zvláště k tzv. kompetenčním výlukám, je na místě ji použít i ve vztahu k jiným řízením na ochranu práv jednotlivce vůči jednání veřejné správy, která jsou upravena v s. ř. s. I tato jiná řízení totiž svojí povahou určitým způsobem zajišťují či ochraňují ústavně zaručená práva jednotlivce. V případě žaloby podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. jde zejména o právo „*domáhat* [se] *stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“ (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Účelem žaloby je totiž umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé nebo osvědčení. V řízení podle ust. § 79 a násl. soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s., a pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná se tedy o soudní řízení, které zajišťuje, aby správní orgán respektoval právo jednotlivce zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a tedy stanoveným postupem vyřídil věc jednotlivce tak, že „finální produkt“ jeho činnosti bude rozhodnutí zpravidla soudně přezkoumatelné na základě žaloby podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. nebo osvědčení o zákonem stanoveném obsahu (k osvědčení viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 – 63, www.nssoud.cz). Součástí práva jednotlivce zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je také to, že správní orgán se v procesu vydávání rozhodnutí či osvědčení vyvaruje průtahů, a tedy nesprávného úředního postupu.

Ust. § 79 odst. 1 věta první *in fine* s. ř. s., jež zakládá pravomoc správního soudu uložit správnímu orgánu vydat „*rozhodnutí ve věci samé*“, je proto nutno vykládat s ohledem na výše uvedenou povahu a smysl a účel a s ohledem na roli správního soudnictví v systému dělby moci mezi moc soudní a moc výkonnou. Není úkolem správního soudnictví nahrazovat svojí rozhodovací činností činnost moci výkonné, zejména pak není jeho úkolem vykonávat za veřejnou správu činnosti, které jsou jí zákonem svěřeny a které se ona přes toto zákonné zmocnění zdráhá vykonávat. Správní soudnictví tedy nemá nahradit činnost výkonné moci tam, kde má být ona sama činná, nýbrž přinutit výkonnou moc v takových případech k činnosti. Právě proto ukládá ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. soudu, aby správnímu orgánu přikázal vydat „finální produkt“ jeho postupu, avšak neukládá mu provést za správní orgán úřední postup (řízení) směřující k vydání „finálního produktu“ či jej dokonce místo správního orgánu vydat. Citované ustanovení je proto nutno vykládat tak, že soud je oprávněn přikázat správnímu orgánu vydání určitého „finálního produktu“ (rozhodnutí nebo osvědčení) v případech, kdy má být správní orgán podle zákona činný. Slova „ve věci samé“ proto omezují oprávnění správního soudu přikázat pouze vydání onoho „finálního produktu“ jako výsledek procesního postupu správního orgánu vymezeného relativně samostatným předmětem řízení a určitým zákonem definovaným okruhem jeho účastníků či jinak na tomto

procesním postupu zainteresovaných osob. „Rozhodnutím ve věci samé“ ve smyslu ust. § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. tedy může být i takový akt správního orgánu, který - za nutného vstupního předpokladu, že je „rozhodnutím“ ve smyslu definice obsažené v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (neboť legislativní zkratka zavedená v § 65 odst. 1 s. ř. s. se vztahuje i na § 79 odst. 1 s. ř. s. jako na jedno z ustanovení následujících po § 65 odst. 1 s. ř. s.); viz k tomu také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, č. 392/2008 Sb. NSS, a ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50, č. 186/2004 Sb. NSS, oba též na www.nssoud.cz – je rozhodnutím např. procesní povahy vydávaným jako výsledek určitého relativně samostatného předběžného postupu v rámci „hlavního“ řízení. Důvod pro takový závěr je logický. Čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod totiž garantuje i to, aby správní orgán bez průtahů provedl i zákonem stanovený předběžný postup v rámci určitého „hlavního“ řízení. Má-li podle zákona být „finálním produktem“ takového předběžného postupu „rozhodnutí“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy akt, který se závazně dotýká práv či povinností jednotlivce, vztahuje se soudní ochrana i na tento předběžný či pomocný „finální produkt“.

Přesně takovým případem je vydání předběžného opatření podle ust. § 61 správního řádu. Požádá-li o jeho vydání účastník řízení, je správní orgán povinen o požádání rozhodnout do deseti dnů. Zákon tedy stanoví jednoznačný, a z časového hlediska dokonce velmi striktní, postup, který je správní orgán v řízení o vydání předběžného opatření povinen dodržet. Jeho nedodržení je porušením práva účastníka zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. „Finálním produktem“ tohoto řízení je rozhodnutí o předběžném opatření. Právě proto, že je „finálním produktem“ postupu rozhodování o předběžném opatření, je toto rozhodnutí rozhodnutím „ve věci samé“ ve vztahu k řízení o vydání předběžného opatření. Jeho obsah může zcela vyhovět návrhu účastníka, vyhovět mu zčásti, anebo návrhu nevyhovět ani zčásti. V každém případě však půjde o akt, který se (negativně, pozitivně nebo nějakou kombinovanou formou) dotkne práv či povinností účastníka, a tedy o „rozhodnutí“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Podmínky stanovené v ust. § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. pro to, aby ve věci vydání rozhodnutí o předběžném opatření bylo možno domáhat se žalobou ochrany proti nečinnosti, jsou tedy z hlediska typu aktu, jehož vydání se lze touto žalobou domáhat, splněny. Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejsou v případě této žaloby stanoveny žádné kompetenční výluky (vyjma implicitních kompetenčních výluk vyplývajících z taxativní definice typů aktů, jejichž vydání se lze žalobou domáhat). Pro účely nečinnostní žaloby je proto zcela irelevantní, zda rozhodnutí o předběžném opatření má povahu např. „úkonu předběžné povahy“ ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

Proto se městský soud zcela správně zabýval otázkou, zda se stěžovatelé domáhali v rámci ochrany před nečinností vydání rozhodnutí ve věci samé. S jeho právním závěrem, že tomu tak není, se ale Nejvyšší správní soud, jak výše podrobně vyloženo, neztotožňuje.

Opíral-li se městský soud ve svém rozsudku o právní názor uvedený v usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 11. 2003, sp. zn. 15 Ca 141/2002, v němž byl vysloven právní názor, že *„žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle soudního řádu správního se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinnosti správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“*. nebylo to na

místě, protože v něm vůbec nebyla řešena povaha „rozhodnutí ve věci samé“ ve smyslu § 79 odst. 1 věta první *in fine* s. ř. s.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. srpna 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu