

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 žalobce **EKONOMSERVIS – byty, s. r. o.**, se sídlem Brno, Masná 27/9, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Těsnohlídkova 9, proti žalovanému **Úřadu městské části města Brna, Brno-Slatina**, se sídlem Brno, Budínská 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2012, č. j. 31 A 102/2010 - 120,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku I. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2012, č. j. 31 A 102/2010 - 120, **se zamítá.**

II. Výrok II. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2012, č. j. 31 A 102/2010 - 120, **se zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhal ochrany před nečinností žalovaného, kterou spatřoval v tom, že žalovaný v zákonem stanovené lhůtě nerozhodl o jeho žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění navrhované stavby bytového domu a objektu garáže *PANORAMA Slatina – 1. etapa*, v lokalitě Šlapanská v Brně – Slatině, na pozemcích p. č. 2194/19, 2013/1, 2060/1, 2011, 2012/56 a 2195/19, vše v k. ú. Slatina, obec Brno. Krajský soud v Brně žalobu usnesením ze dne 11. 5. 2011, č. j. 31 A 102/2010 – 55, odmítl. Toto usnesení bylo ke kasační stížnosti žalobce zrušeno

Nejvyšším správním soudem, a to rozsudkem ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 – 95, a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Následně vyzval krajský soud oba účastníky řízení přípisy ze dne 31. 1. 2012, č. j. 31 A 102/2010 – 111, 112, aby se vyjádřili k tomu, zda v mezidobí došlo k vydání rozhodnutí, a to nejpozději ve lhůtě patnácti dnů. Podáním ze dne 21. 2. 2012 vzal žalobce svou žalobu zpět s tvrzením, že žalovaný v mezidobí dobrovolně splnil svou povinnost a nečinnost ve správním řízení odstranil. Krajský soud proto řízení obratem zastavil, a to usnesením ze dne 22. 2. 2012, č. j. 31 A 102/2010 – 120; současně uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 21 280 Kč. Následujícího dne (23. 2. 2012) bylo krajskému soudu doručeno vyjádření žalovaného k jeho výzvě ze dne 31. 1. 2012, ve kterém se žalovaný vyjádřil k okolnostem a důvodům, za nichž bylo ve věci rozhodnuto.

Proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především poměrně rozsáhle popisuje dosavadní průběh správního řízení. Zdůrazňuje, že žalobce již od počátku řízení ke své žádosti o vydání územního rozhodnutí nedoložil podstatné podklady (především souhlasy vlastníků pozemků s umístěním stavby), přičemž až na výzvy k jejich doplnění některé podklady postupně doplňoval. Stěžovatel žádost žalobce rozhodnutím ze dne 22. 4. 2010, č. j. MCBSLA/01931/10/TO/Ka, zamítl; k odvolání žalobce Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 30. 8. 2010, pod č. j. MMB/0314235/2010, prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k novému projednání. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 1. 9. 2010. Žalobce ihned v říjnu 2010 podal návrh na opatření proti údajné nečinnosti; tento podnět byl zamítnut. Mezitím stěžovatel vydal další výzvu k odstranění nedostatků žádosti a řízení přerušil. V listopadu 2010 podal žalobce žalobu na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatel poukazuje na opakované obstrukční jednání žalobce, který byl od října 2010 do srpna 2011 průběžně vyzýván k odstranění nedostatků žádosti, vždy však tvrdil, že žádost je bez vad a nechť nedostatky žádosti, pokud existují, odstraní stěžovatel sám. Přitom žadatel, v řízení o žádosti, měl být sám aktivní a poskytovat součinnost správnímu orgánu, bez níž nelze řízení úspěšně vést. Žalobce v daném řízení tyto své povinnosti nejen neplnil řádně, ale neplnil je téměř vůbec. Stěžovatel je přesvědčen, že žalobce dávno upustil od záměru stavby, neboť po celou dobu nezískal ani právo k pozemkům, na nichž se měla stavba realizovat, ani právo stavby na těchto pozemcích. Stěžovatel má za to, že žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí se stala zjevně bezpředmětnou podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proto řízení o žádosti usnesením ze dne 10. 1. 2012, č. j. MCBSLA/00142/12/OVÚR/Ka, zastavil s tím, že žalobce od srpna 2011 do ledna 2012 neodstranil podstatné vady žádosti. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání.

Stěžovatel v kasační stížnosti napadá oba výroky usnesení krajského soudu. Ve vztahu k výroku I. (zastavení řízení) namítá, že krajský soud takto rozhodl, aniž by mu dal možnost vyjádřit se k věci; tím došlo k porušení zásady rovného zacházení. Podle stěžovatele je soud i při zastavení řízení povinen ověřit si reálný stav věci, což se zde nestalo. Stěžovatel je přesvědčen, že důvody pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti

vůbec nebyly dány, a krajský soud měl proto žalobu odmítnout nebo pro nedůvodnost zamítnout. Samotná žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí se stala zjevně bezpředmětnou podle 66 odst. 1 písm. g) správního řádu; krajský soud se měl tedy vycházet z toho, že je-li samotná žádost bezpředmětná, nemůže být úspěšná ani žaloba na ochranu proti nečinnosti. Dále stěžovatel tvrdí, že žalobce v návrhu na zpětvzetí žaloby uvedl účelové a zkreslené informace, tvrdil-li, že tak činí pro pozdější chování stěžovatele. Krajský soud si tuto skutečnost vůbec u stěžovatele neověřil a nevyčkal ani jeho vyjádření ve věci; v době zastavení řízení lhůta k podání vyjádření stěžovateli ještě neuběhla, přičemž stěžovatel své vyjádření doručil krajskému soudu v otevřené lhůtě - den poté, co soud rozhodl o zastavení řízení.

I ve vztahu k výroku II. (rozhodnutí o nákladech řízení) stěžovatel namítá, že se krajský soud vůbec nezabýval otázkou opodstatněnosti (důvodnosti) žaloby, zejména s tím, zda by žalobcova žaloba vůbec měla šanci na úspěch. Tato úvaha se vůbec nepromítla do odůvodnění napadeného usnesení a soud pouze automaticky přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. V tomto směru je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné. Krajský soud byl z hlediska rozhodování o nákladech řízení povinen zjistit si skutečný skutkový stav ke dni rozhodování, tedy zda žalobce skutečně vzal žalobu zpět pro pozdější chování stěžovatele. Stěžovatel tvrdí, že k žádné změně chování z jeho strany nedošlo; k žádosti žalobce nebyly po celou dobu doloženy potřebné podklady, což bránilo možnosti o žádosti meritorně rozhodnout. Postup podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemůže být automatický, vždy musí být posouzeno, zda byla žaloba na nečinnost správního orgánu opodstatněná. S ohledem na dosavadní obstrukční způsob chování žalobce a podstatné vady jeho žádosti, které bránily věcnému rozhodnutí, byl stěžovatel nucen řízení neustále přerušovat, ve spojení s výzvami k doložení podkladů. Žalobce nemohl mít šanci na úspěch ani s podanou žádostí ani s žalobou; stěžovateli proto neměla být uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Žalobce si celou situaci přivodil sám svou neochotou a nesoučinností. S ohledem na vše shora uvedené se jeví stěžovateli nespravedlivé, požadovat po něm, aby hradil žalobci jeho náklady řízení.

Žalobce navrhl kasační stížnost odmítnout jako nepřípustnou. Uvedl, že se žalobou bránil proti dlouhodobým průtahům na straně stěžovatele, jejichž existence byla potvrzena i Nejvyšším správním soudem v předchozím rozsudku v této věci. Dle názoru žalobce byla kasační stížnost podána účelově, neboť stěžovatel si musí být vědom toho, že v případě zpětvzetí žaloby nemůže soud rozhodnout jinak, než že řízení zastaví. Stěžovatel se touto cestou snaží zvrátit rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení, aby příslušní pracovníci obhájili vůči svému zaměstnavateli svůj postup v případném řízení o náhradu škody.

Stěžovatel posléze doplnil do soudního spisu informaci o tom, že řízení o odvolání proti usnesení ze dne 10. 1. 2010, č. j. MCBSLA/00142/12/OVÚR/Ka, kterým bylo správní řízení zastaveno, již bylo skončeno. Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 2. 4. 2012, č. j. MMB/0106997/2012, odvolání zamítl a napadené usnesení stěžovatele potvrdil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž se nejprve zabýval otázkou její přípustnosti. Z ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s.,

totiž vyplývá, že *kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná.* Jakkoli je zřejmé, že těžiště kasační argumentace směřuje proti výroku, kterým krajský soud uložil stěžovateli povinnost nahradit žalobci náklady řízení, má Nejvyšší správní soud zato, že nejde o kasační stížnost nepřípustnou, neboť obsahuje i námitky směřující proti výroku o zastavení řízení a taktéž námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro vady odůvodnění; stěžovatel též navrhuje zrušení napadeného usnesení v celém rozsahu. V této souvislosti je třeba poukázat na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, publikovaného pod č. 2116/2010 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), z něhož se podává, že *„ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení. (...) Zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté) podobě, musela by být pro nepřípustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení není správné (...) Jinak řečeno, pokud je kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná (...) Zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení.“* Právě o takový případ se jedná i v nyní projednávané věci, neboť, jak již bylo uvedeno, stěžovatel nenapadá výrok usnesení krajského soudu o zastavení řízení pouze formálně (ve snaze dosáhnout tímto způsobem fakticky pouze přezkumu výroku o nákladech řízení), ale výslovně namítá nesprávnost procesního postupu krajského soudu a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Nejde tedy ani po stránce věcné o kasační stížnost brojící výlučně proti výroku krajského soudu o nákladech řízení.

Kasační stížnost proti oběma napadeným výrokům je tedy přípustná a její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci pak bylo rozhodnuto bez jednání, za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

K námitkám stěžovatele ve vztahu k výroku o zastavení řízení (I.) lze konstatovat, že řízení o žalobě ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou; to znamená, že navrhovatel může kdykoli disponovat řízením a může tedy i vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět (§ 37 odst. 4 s. ř. s.). Zpětvzetí žaloby je jednostranným procesním úkonem účastníka vůči soudu, jehož účinky nastávají okamžikem, kdy je adresátu – soudu doručeno. Tímto okamžikem dochází ke konzumaci žaloby (návrhu na zahájení řízení), coby esenciální podmínky řízení před soudem. Soud je proto v důsledku tohoto procesního úkonu povinen bez dalšího rozhodnout, že se řízení zastavuje [§ 47 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.]. Argumentace stěžovatele, že žaloba byla nedůvodná, a proto ji měl soud odmítnout nebo zamítnout, je tedy lichá, neboť jakmile soudu došlo na zpětvzetí žaloby, nezbývalo mu nic jiného, než řízení zastavit. Ve vztahu k samotnému výroku o zastavení řízení pak krajský soud ani nebyl povinen zjišťovat skutkový stav věci či vyžadovat stanovisko stěžovatele, neboť procesním vyústěním zpětvzetí návrhu (ať už z jakéhokoli důvodu či bez jeho udání) je vždy zastavení řízení. Pokud krajský soud postupoval v souladu s § 47 písm. a) s. ř. s., a řízení v této věci zastavil bez toho, že by se zabýval důvody zpětvzetí a stanoviskem žalovaného (stěžovatele), nebylo tím, pokud jde o

samotné zastavení řízení, popřeno procesní právo stěžovatele, zakotvené v § 36 odst. 1 s. ř. s. Jak již bylo uvedeno, i kdyby měl žalovaný (stěžovatel) možnost se ke zpětvzetí žaloby vyjádřit, nemohl by na povinnosti krajského soudu postupovat podle § 47 písm. a) s. ř. s. nic změnit. Z tohoto důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou ani námitku stěžovatele, že výrok I. napadeného usnesení je nezákonný, neboť nevycházel z úplně zjištěného skutkového stavu.

Zjištění skutkového stavu věci však má však v těchto případech své opodstatnění pro potřeby rozhodnutí o nákladech řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. (výrok II.). Podle věty druhé tohoto ustanovení totiž platí, že *vzal-li (...) navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.* Při rozhodování, zda v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu mají být žalobci z popsaného důvodu přiznány náklady řízení, je nutno vycházet z obecné premisy, že odpadne-li po podání žaloby důvod jejího podání tím, že žalovaný ukončí svou nečinnost vydáním rozhodnutí či osvědčení (v důsledku čehož je žaloba vzata zpět a řízení zastaveno), má žalobce právo na náhradu nákladů řízení. K otázce výkladu § 60 odst. 3, věty druhé s. ř. s., se ostatně vyjádřil shodně i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), v němž uvedl, že pokud žalobce opodstatněně brojí proti nečinnosti správního orgánu, který ji následně ukončí vydáním rozhodnutí, pročež vezme žalobce svoji žalobu zpět, náleží mu právo na náhradu nákladů soudního řízení. Stejný názor vyjádřil zdejší soud například v rozsudku ze dne 25. 10. 2007, č. j. 9 Ans 7/2007 - 76.

Při posuzování, zda v konkrétním případě byl v době podání žaloby správní orgán skutečně nečinný (tedy zda žaloba byla opodstatněná), je nutno vycházet z úpravy správního řádu. Ten vyslovuje v § 71 odst. 1 základní požadavek, aby rozhodnutí bylo vydáno *bez zbytečného odkladu.* Pokud to není možné, § 71 odst. 3 správního řádu stanoví pro vydání rozhodnutí lhůtu *30 dní* (od zahájení řízení); z povahy věci tedy není nutně vyloučeno, aby správní orgán byl nečinný ještě i před uplynutím této lhůty (pokud mu nic nebránilo rozhodnout bezodkladně, tedy v intencích § 71 odst. 1 správního řádu). Za situace, kdy v těchto lhůtách není rozhodnutí vydáno, je správní orgán již bez dalšího nečinný; výjimku představují pouze případy uvedené v § 71 odst. 3 pod písm. a) a b) správního řádu, kdy se lhůta prodlužuje o maximálně *dalších 30 dní* [písm. a)], nebo o lhůtu *nutnou k provedení* (taxativně vyjmenovaných) *procesních úkonů* [písm. b)]; k přiměřenosti lhůty posledně zmiňované srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, č. j. 62 A 8/2010 - 74, publikovaný pod č. 2411/2011 Sb. NSS. Překročení těchto lhůt (lhostejno, zda lhůt „základních" či lhůt prodloužených) je nutno vyložit jako nečinnost správního orgánu, nejde-li o případ, kdy je ještě před jejich uplynutím aktivována dozorová pravomoc nadřízeného správního orgánu, ve smyslu § 80 správního řádu (na rozdíl od účastníka řízení může být ochrana před nečinností poskytovaná *ex officio* realizována ještě v rámci otevřených lhůt – viz § 80 odst. 3 *in fine* správního řádu). S ohledem na to, že stěžovatel v kasační stížnosti popsal postup žalobce ve správním řízení jako obstrukční, je třeba odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41, z něhož se podává, že *„[n]ečinnost je objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů. Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu z roku 2004 představuje materiální hledisko posouzení takového stavu; má-li zjištěná nečinnost svůj původ*

ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany. Posouzení, zda nejde o takovou situaci, přísluší i správnímu soudu v rámci posouzení důvodnosti žaloby podané dle § 79 a násl. s. ř. s.“

Z pohledu shora uvedených úvah je třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že krajský soud rezignoval na svou povinnost zjistit skutkový stav věci tak, aby měl postaveno na jisto, zda byl stěžovatel v době podání žaloby nečinný, tj. zda žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána důvodně a k jejímu zpětvzetí skutečně došlo (jen) pro pozdější chování stěžovatele. Krajský soud evidentně pouze důvěřoval tomu, co uvedl žalobce ve zpětvzetí, a to také zopakoval v napadeném usnesení, přičemž svou úvahu, proč žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, blíže neodůvodnil. Odůvodnění napadeného usnesení vůbec nezmiňuje konkrétní okolnosti dané věci, tedy neobsahuje konkrétní úvahy o tom, zda byl stěžovatel nečinný, v čem spočívá jeho pozdější chování a jakým způsobem mělo dojít k žalobcem tvrzenému odstranění nečinnosti. V tomto smyslu je napadené usnesení skutečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť pouhé konstatování, že se žalobce domohl odstranění nečinnosti stěžovatele, jako odůvodnění výroku o nákladech řízení nemůže postačovat. Za situace, kdy krajský soud neměl k disposici aktuální správní spis, měl (pro potřeby rozhodování o nákladech soudního řízení) vyčkat alespoň vyjádření žalovaného – stěžovatele k důvodům, za nichž měla být jeho stávající nečinnost odstraněna. Sám ostatně stěžovatele vyzval, aby se ke stavu správního řízení vyjádřil, nevyčkal však jeho odpovědi a ve věci rozhodl, ač lhůta k podání vyjádření dosud neuplynula. Pokud by krajský soud respektoval lhůtu, kterou stěžovateli k vyjádření jeho procesního stanoviska sám určil, byl by upozorněn na existenci skutečností, které (prokázala-li by se jejich pravdivost) by jej měly vést k úvaze, zda dosavadní nečinnost je vskutku přičitatelná správnímu orgánu, či nemá-li svůj původ v procesním chování účastníka (žalobce). Jak již bylo výše uvedeno, v případě posledně zmiňovaném by se nejednalo o nečinnost, proti které by bylo možné se dovolávat soudní ochrany, a žaloba by v takovém případě nemohla být považována za důvodně podanou.

S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud zrušil výrok II. usnesení krajského soudu a věc v odpovídajícím rozsahu vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.). Ve vztahu k výroku I. napadeného usnesení byla kasační stížnost zamítnuta, neboť nebyla shledána důvodnou (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Krajský soud bude v dalším řízení povinen při rozhodování o náhradě nákladů řízení posoudit a odůvodnit, zda žaloba na ochranu proti nečinnosti stěžovatele byla opodstatněná, tj. zda byl stěžovatel v době jejího podání nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., a to se zohledněním materiálního hlediska, jak bylo popsáno v rozsudku zdejšího soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Co se týče nákladů řízení před zdejším soudem, při zamítnutí kasační stížnosti proti výroku v meritu věci, za současného zrušení výroku o nákladech žalobního řízení, rozhoduje o nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, jak vyplývá z již zmíněného usnesení rozšířeného senátu, publikovaného pod č. 2116/2010 Sb. NSS. Jelikož v řízení o kasační stížnosti byl stěžovatel úspěšný pouze ve vztahu k výroku II. napadeného usnesení, kdežto ohledně výroku I. byl fakticky úspěšný žalobce, lze

konstatovat, že oba účastníci byli úspěšní ve stejné míře; proto Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, věty druhé s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., naznal, že žádnému z nich právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží.

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

V Brně dne 6. února 2013

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu