

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) PhDr. M. J.** a **b) Ing. J. J.**, oba zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2016, č. j. 46 A 121/2015 – 45,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2016, č. j. 46 A 121/2015 – 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně a) (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byly odmítnuty jako nepřípustné žaloby podané jí a žalobcem b) (dále společně jen „žalobci“) podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), proti nezákonným zásahům žalovaného.

[2] Žalobci požádali dne 23. 11. 2011 o vydání územních souhlasů se změnou stavby oplocení a úprav terénu jejich pozemku v k. ú. Louňovice. Požadované dva územní souhlasy byly vydány Městským úřadem v Říčanech (dále jen „stavební úřad“) dne 2. 1. 2012. Žalovaný v návaznosti na podnět obce Louňovice k přezkumnému řízení, nazvaný jako odvolání, a sdělení podjatosti stavebního úřadu, rozhodl dne 29. 5. 2012 o převzetí věci. Následně územní souhlasy ve zkráceném přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 ve spojení s § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „spr. ř.“), zrušil dne 5. 6. 2012. Toto rozhodnutí bylo k odvolání

žalobců potvrzeno Ministerstvem pro místní rozvoj. Rozhodnutí žalovaného i Ministerstva pro místní rozvoj v přezkumném řízení byla zrušena rozsudkem krajského soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 45 A 61/2012 – 46.

[3] Žalobci se podanými dvěma obsahově téměř shodnými žalobami (kromě specifikace územních souhlasů, ke kterým se vztahovaly) domáhali ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného po zrušujícím rozsudku krajského soudu. Ty spatřovali v tom, že žalovaný ve věci dále nekonal. Žalobci s ohledem na závazný právní názor krajského soudu předpokládali, že žalovaný buď potvrdí platnost územních souhlasů, nebo zjistí, že nebyly dány podmínky pro jejich vydání, a proto věc vyřídí v řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí, případně s ohledem na známou podjatost stavebního úřadu věc deleguje jinému správnímu orgánu, nebo bude postupovat jiným vhodným způsobem. Žalovaný však přípisy adresovanými stavebnímu úřadu pouze sdělil, že ve věci nebude zahajovat přezkumné řízení, protože jediným původním důvodem zrušení územních souhlasů byla litispendence, která byla shledána krajským soudem za nedůvodnou, a navíc uplynula lhůta platnosti územních souhlasů.

[4] Podle žalobců však jediným důvodem zrušení územních souhlasů nebyla litispendence. Je sporné, zda mohla uplynout lhůta platnosti územních souhlasů, ale i pokud by tomu tak bylo, nemohl žalovaný rezignovat na další procesní postup, neboť je s ohledem na předchozí převzetí věci v pozici správního orgánu I. stupně. Správní řád nedává rozumné procesní řešení pro situaci, kdy územní souhlas nemohou žadatelé využít, protože je brzy po svém vydání usnesením zrušen a poté, co je docíleno zrušení zrušujícího usnesení, již uplynula doba jeho platnosti. Žalovaný neměl vracet spis stavebnímu úřadu bez toho, aby vyvodil procesní závěr o osudu žádosti žalobců o územní souhlas, pokud řízení není zastaveno, což se nestalo. Žalovaný porušil minimálně povinnosti nadřízeného správního orgánu. Neměl učinit pouze záznam do spisu o tom, že rezignuje na přezkumné řízení, ale měl dále efektivně postupovat jako nadřízený správní orgán a buď věc atrahovat a dokončit řízení o žádosti o územní souhlas jako správní orgán I. stupně, nebo věc delegovat jinému správnímu orgánu. Není postaveno na jisto, který orgán je ve věci nadále příslušný. Nejde tedy o nečinnost příslušného orgánu, neboť takový orgán není určen. Určit by ho měl žalovaný, nicméně v takovém případě nejde o rozhodování ve věci samé, a proto není možné bránit se žalobou proti nečinnosti.

[5] Žalobci brojili proti nečinnosti žalovaného též u nadřízeného správního orgánu, kterým je Ministerstvo pro místní rozvoj. To však podnětu nevyhovělo, když zúžilo předmět podnětu pouze na dokončení přezkumného řízení a došlo k závěru, že žalovaný není nečinný, neboť vrátil spis stavebnímu úřadu.

[6] V petitu obou žalob se žalobci domáhali toho, aby byl deklarován nezákonný zásah spočívající v postupu žalovaného ve věci žádosti žalobců o vydání územních souhlasů, když měl učinit přiměřená opatření k tomu, aby jejich žádosti byly vyřízeny *„správním aktem s materiálním dopadem“*. Dalším petitem se domáhali, aby žalovanému bylo uloženo učinit přiměřená opatření k tomu, aby žádost žalobců o vydání územního souhlasu mohla být vyřízena *„správním aktem s materiálním dopadem“*.

[7] Krajský soud své usnesení o odmítnutí žalob z důvodu nepřípustnosti odůvodnil tím, že situace v projednávané věci je v podstatných rysech shodná se situací posuzovanou Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, publ. pod č. 3046/2014 Sb. NSS, ve věci OREA – INVEST s. r. o. (dále jen „rozsudek OREA INVEST“). V obou případech se jednalo o situaci, kdy byla zrušena rozhodnutí, kterými byl v přezkumném řízení podle § 156 spr. ř. zrušen vydaný územní souhlas. Podle citovaného rozsudku i v případě zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo prvním úkonem ve věci, zahájené přezkumné řízení trvá a musí být formálně ukončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem. Jelikož takové rozhodnutí vydáno nebylo, měli se žalobci za splnění podmínek stanovených s. ř. s. správně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu (žalovaného) žalobou podle § 79 s. ř. s. Vzhledem k formulaci žalob nemůže být pochyb o tom, že žalobci podali žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a nikoli na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Jednalo se proto o žaloby nepřípustné.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž uplatňuje stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Poukazuje na to, že se ocitla v situaci, kdy měla podané žádosti o územní souhlasy a bylo jí sděleno, že doba platnosti územních souhlasů uplynula. Fakticky však byly v platnosti pouze krátkou dobu, a to v zimní sezóně, kdy nemohly být využity. Na jaře byly zrušeny se zpětným účinkem ke dni svého vydání a než došlo k nápravě, přišla o ně prekluzí, aniž by mohla běh času v řízeních, vedených k obnovení v dobré víře nabytých práv, jakkoli ovlivnit. Stala se objektem nezákonného zásahu ze strany žalovaného a to nikoli jen ve vztahu k atrahovanému přezkumnému řízení, ale zejména ve vztahu ke své žádosti o územní souhlas, kterou doposud nemůže považovat za vyřízenou. Řízení o žádosti nelze považovat za jakkoli ukončené, pokud byl vydaný územní souhlas zrušen ke dni svého vydání. Žalovaný by ve své působnosti měl vyvodit nějaký procesní postup k dokončení řízení o jejích žádostech, procesně „odumřelých“ bez jakéhokoli materiálního dopadu pro stěžovatelku. Ta v současné době vlastně neví, zda svůj plot opravit může nebo ne. Nepovažuje za jisté, zda by k vyřízení věci vedlo pokračování v řízení přezkumném, naopak je téměř přesvědčena, že to nelze. Podle jejího názoru se za takové situace nemůže jednat o nečinnost.

[10] Zásah spatřuje především v pasivitě ve věci samé, vedené jako řízení o její žádosti. Zájmem stěžovatelky je vyřídit věc meritorně, když nezaviněnou prekluzi územních souhlasů za vyřízení žádosti nepovažuje.

[11] Proto zvolila na svou ochranu zásahové žaloby, směřující nikoli k postupu v přezkumném
řízení z úřední povinnosti, které se jí týká pouze pasivně, ale k vyřízení své podané žádosti. Byla si při tom vědoma právní nejednoznačnosti svého postupu a výslovně na to v žalobním návrhu upozornila. Obsah žalob a zejména žalobní petit považuje v tomto směru za srozumitelný. Pokud krajský soud věc posoudil jako špatně zvolený žalobní typ

pro ochranu před nečinností přezkumného orgánu, pak rozhodoval o něčem jiném, než o tom, co bylo předmětem žaloby.

[12] Postup, který předjímá v napadeném usnesení krajský soud, nesměřuje k uspokojení jejího veřejného subjektivního práva, jehož se žalobou domáhala. Stěžovatelka nadále nevidí záruku, že její žádost bude vyřízena způsobem, který dá do její dispozice konkrétní výstup, ze kterého by bylo zřejmé, zda jí správní orgán zamýšlenou stavbu provést umožnil nebo neumožnil.

[13] Zvažovala, zda lhůta platnosti územního souhlasu nebyla stavěna probíhajícím odvolacím a soudním řízením, ale nenalezla pro to zákonnou oporu.

[14] Od rozsudku OREA INVEST se skutková situace liší. Bylo rozhodováno o kasační stížnosti účastníka, který v rámci přezkumného řízení proti územnímu souhlasu neúspěšně brojil. Žadatel, jemuž byl napadaný územní souhlas udělen, v důsledku následného přezkumného a soudního řízení o práva nabytá v dobré víře tedy nepřišel. Z daného rozsudku vyplývá, že zákonem předvídaný postup, který má následovat po zrušení prvního úkonu, jímž bylo zahájeno zkrácené přezkumné řízení, je buď nové zrušení přezkoumávaného územního souhlasu, nebo zastavení řízení. Jakákoli obnova zaniklého územního souhlasu tedy z dalšího postupu přezkumného orgánu nemůže vyplynout a její žádost tedy nadále zůstane nevyřízena.

[15] Krajský soud si tedy vyložil předmět její žaloby nesprávně tak, že směřuje proti nečinnosti žalovaného v přezkumném řízení, atrahovaném od stavebního úřadu. Obsahem žalobního návrhu však bylo uplatnění práva stěžovatelky na to, aby byly řádně vyřízeny její žádosti o územní souhlas, nikoli pouze to, aby bylo ukončeno přezkumné řízení.

[16] Stěžovatelka si je plně vědoma, že její kasační stížnosti nemusí být vyhověno. Od jejího projednání a vyřízení si nicméně slibuje, že se soud v odůvodnění vypořádá s naléhavou otázkou, která v průběhu případu u stěžovatelky vznikla a která má obecnou povahu.

[17] Podáním ze dne 23. 2. 2016 pak stěžovatelka informovala Nejvyšší správní soud, že nahlédnutím do spisů zjistila, že žalovaný vydal usnesení o zastavení přezkumného řízení, která poznamenal do spisu. Z nich vyplývají stejné důvody zastavení přezkumného řízení, pro které v něm nechtěl žalovaný dříve pokračovat. To dokládá správnost úvah, kterými svou kasační stížnost odůvodnila, pokud jde o skutečnost, že dokončením přezkumného řízení v souladu s právním názorem krajského soudu, vyjádřeným v napadeném usnesení, zůstává nevyřešena otázka ukončení řízení o její žádosti.

[18] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejprve je nutno připomenout, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatelky, a to v rozsahu jí vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámec z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Je pravdou, že z některých částí žaloby, posuzovaných izolovaně (např. poslední dva odstavce na str. 3 žalob), by se mohlo zdát, že žalobci brojili i proti nečinnosti žalovaného v zahájeném přezkumném řízení tak, jak dovodil krajský soud. Nelze přehlédnout ani to, že žaloba byla dosti nepřehledná, což je zřejmě způsobeno i tím, že žalobci sami přiznávají, že vlastně neví, jakými konkrétními prostředky či postupy mají vzniklou situaci řešit. Některým částem žaloby Nejvyšší správní soud rozumí i tak, že se žalobci domnívali, že s ohledem na převzetí věci z 29. 5. 2012 je žalovaný v postavení stavebního úřadu i ohledně samotných žádostí o vydání územních souhlasů (viz např. první odrážka a třetí odstavec na str. 4 žalob). Za spíše nesrozumitelné je třeba považovat i petity, kde mimo jiné hovoří o „*správním aktu s materiálním dopadem*“, aniž by bylo zřejmé, o jaký akt se vůbec má jednat.

[23] Nicméně je třeba se přiklonit k tomu, že zřejmě hlavním cílem žalobců bylo, tak jak stěžovatelka uvádí v kasační stížnosti, aby žalovaný konal úkony v řízení o žádosti žalobců o vydání územních souhlasů. To lze seznat z rekapitulace žalob v bodech [3] až [6] tohoto rozsudku, ale i konkrétních částí žalob. Jednak je třeba se zaměřit na petity žalob, kde se nehovoří ani v jednom případě o nezákonném zásahu v rámci přezkumného řízení, ale o „*věci žádosti žalobců o vydání územního souhlasu se změnou stavby oplocení a úpravy terénu*“. Žalobci se opakovaně nevyřízením jejich žádostí o vydání územního souhlasu zabývali i v odůvodnění žalob (viz např. druhý a čtvrtý odstavec na str. 5 žalob). Rozhodně nelze přehlédnout ani poukaz žalobců na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj předmět jejich podnětu na ochranu proti nečinnosti zúžilo pouze na dokončení předmětu přezkumného řízení, z čehož vyplývá, že žalobci naopak chápali nečinnost žalovaného šířeji.

[24] Napadené usnesení krajského soudu je však založeno na tom, že žalobci se domáhali ochrany před nečinností žalovaného v přezkumném řízení. Pokud by stěžovatelka podanou žalobou skutečně brojila proti této nečinnosti, i ve formě nesouhlasu s tím, že žalovaný pouze neformálně vyrozuměl stavební úřad o tom, že neshledává důvod pro zahájení přezkumného řízení, pak by byl přiléhavý i poukaz krajského soudu na rozsudek OREA INVEST. V něm byla totiž jako nepřípustná shledána žaloba proti zásahu

spočívajícímu ve sdělení žalovaného, že v zahájeném přezkumném řízení týkajícím se zákonnosti předmětného územního souhlasu nebude již činit další úkony ani vydávat rozhodnutí. Jak je nicméně vyloženo výše, takto žalobu spíše možné vyložit není.

[25] V rozsudku ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Afs 85/2012 - 54, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud se rozsudek krajského soudu nevyjadřuje k předmětu řízení, kterého se týká přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu, je takový rozsudek v tomto ohledu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud si tedy nutně musí ujasnit předmět řízení před ním, což platí i o žalobě proti nezákonnému zásahu nebo proti nečinnosti správního orgánu, neboť pokud by o něm nerozhodoval, zatížil by své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[26] Pokud byla žaloba krajskému soudu nejasná pro nesrozumitelnost (což nelze vyloučit s ohledem na nepříliš jasnou formulaci žaloby, ale i petitu – viz bod [22] tohoto rozsudku), měl využít § 37 odst. 5 s. ř. s. a žalobce vyzvat k odstranění vad podání. Tak mohlo dojít ke zpřesnění předmětu žaloby tak, aby bylo vyloučeno, nebo naopak potvrzeno, zda se žalobci domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného v přezkumném řízení, nebo zda se domáhali ochrany proti nezákonnému zásahu, který spatřují v jiné nečinnosti žalovaného, než je při vydání rozhodnutí ve věci samé, případně i něčeho jiného. Navíc není rozhodně úkolem správních soudů, aby za žalobce řešily jimi obecně předestřené problémy a různé výkladové alternativy, ale mají posoudit důvodnost jejich žalobních bodů. S ohledem na neurčitost žaloby proto nelze vyloučit i širší výzvu žalobcům k upřesnění žaloby.

[27] Pokud si však krajský soud posoudil obsah žaloby sám způsobem, který se navíc jeví jako méně pravděpodobný, aniž dal žalobcům možnost obsah žaloby upřesnit tak, aby o něm nevznikaly pochybnosti, zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[28] S ohledem na to, že přípustným kasačním důvodem je pouze § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., Nejvyšší správní soud se nemůže jakkoliv vyjadřovat k polemice stěžovatelky k věci samé, tedy zejména k tomu, zda a jak by měl žalovaný ve věci dále postupovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán.

[30] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného usnesení o odmítnutí žalob, ale spolu s ním i výroky II. až IV. o náhradě nákladů řízení a vrácení soudních poplatků žalobcům, neboť jsou na výroku I. závislé. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

pokračování

V Brně dne 5. května 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu