

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **UNIMEX-INVEST, s. r. o.,** se sídlem v Ostravě, Svojsíkova 1596/2, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem v Praze, K chaloupkám 2, proti žalovanému: **1) Magistrát města Ostravy,** se sídlem v Ostravě, Prokešovo nám. 8, **2) Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz,** se sídlem v Ostravě - Moravské Ostravě, náměstí Dr. E. Beneše 555/6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2016, č. j. 22 A 107/2015 - 30, ve znění opravného usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2016, č. j. 22 A 107/2015 – 42,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaným se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nepřípustná odmítnuta jeho žaloba proti nečinnosti žalovaných; stěžovatel se domáhal vydání rozsudku, jímž by byla žalovanému 1) uložena povinnost, aby vydal usnesení ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o námitce podjatosti vznesené vůči starostce Městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz Ing. Petře Bernfeldové v exekučním řízení o pořízení dokumentace skutečného provedení stavby podle § 125 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vedeném Úřadem městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz pod sp. zn. S-MOaP/36380/14. Vůči žalovanému 2) se

stěžovatel domáhal vydání rozsudku, jímž by byla žalovanému 2) uložena povinnost, aby vydal usnesení ve smyslu § 41 odst. 6 správního řádu o návrhu stěžovatele na navrácení lhůty v předešlý stav podle § 41 správního řádu ve vztahu k zmeškání lhůty 5 dnů pro doplnění námitky podjatosti Mgr. L. V. v exekučním řízení o pořízení dokumentace skutečného provedení stavby podle § 125 odst. 3 stavebního zákona, vedeném před Úřadem městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz pod sp. zn. S-MOaP/36380/14.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu, neboť dle jeho názoru nelze srovnávat nečinnost spočívající v nerozhodnutí o návrhu na zahájení přezkumného řízení, na které není právní nárok a jeho projednávaný případ, kdy má nárok, aby o jeho námitce bylo rozhodnuto. Dle stěžovatele se odůvodnění usnesení krajského soudu omezuje v podstatě pouze na obecná konstatování, a to prakticky bez náznaku vlastních hodnotících úvah. Z obsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že není-li z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stejné důsledky bude mít případ, kdy z odůvodnění soudního rozhodnutí není zřejmé, z jakého důvodu nepovažoval soud za důvodnou právní argumentaci uvedenou v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy.

Pochybení žalovaného má přímý dopad na práva stěžovatele, protože v řízení v rámci exekuce rozhodují zjevně podjaté osoby, přičemž brojit teprve v řízení proti meritornímu rozhodnutí, když bude již exekuce provedena a skončena, postrádá z hlediska účinnosti ochrany práv stěžovatele jakýkoli smysl. Jediné účinné ochrany se proto může stěžovatel domoci pouze v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti. Nezbytnou podmínkou v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které jsou k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu; stěžovatel před podáním žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu se u žalovaných, jakož i u jim nadřízeného orgánu, domáhal postupem dle § 80 odst. 3 správního řádu ochrany před nečinností žalovaných a marně vyčerpal možné prostředky ochrany před nečinností ve správním řízení. Vzhledem k této skutečnosti je splněna podmínka řízení uvedená v § 79 odst. 1 s. ř. s a podanou žalobu lze věcně projednat.

Stěžovatel dále brojí zejm. proti tomu, že postup obou žalovaných je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu k § 14 správního řádu; v této souvislosti poukazuje na rozsudek sp. zn. 5 As 43/2011. S ohledem na výše uvedené stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný 1) se ke kasační stížnosti žalobce nevyjádřil. Žalovaný 2) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s usnesením krajského soudu a nepovažuje ho za nezákonné, žalobcem namítaná nepřezkoumatelnost není důvodná a dle jeho názoru krajský soud jasným a srozumitelným způsobem odůvodnil své rozhodnutí, a to i za

pomoci přiléhavé judikatury. Žalovaný 2) proto doporučuje usnesení krajského soudu potvrdit a kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je rovněž přípustná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné namítá, že odůvodnění krajského soudu je nepřezkoumatelné, neboť dle jeho názoru nelze srovnávat nečinnost spočívající v nerozhodnutí o návrhu na zahájení přezkumného řízení, na které není právní nárok, a jeho projednávaný případ, kdy má nárok, aby o jeho námitce bylo rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud již opakovaně konstatoval, že rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

Nejvyšší správní soud v intencích výše uvedeného napadené usnesení krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Skutečnost, že stěžovatel nesouhlasí s argumentací krajského soudu, resp. má na určitou právní otázku odlišný názor, nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu nezakládá. Nadto je třeba přisvědčit krajskému soudu v tom, že otázka, zda je na vydání rozhodnutí právní nárok, je pro posouzení, zda lze podat žalobu na ochranu proti nečinnosti, irelevantní.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“*

Nejvyšší správní soud při přezkoumání napadeného usnesení tak mohl přihlédnout pouze ke kasačním námitkám stěžovatele, které souvisí s odmítnutím jeho žaloby krajským soudem. Nezabýval se proto ani tím, zda stěžovatel bezvýsledně vyčerpal

všechny procesní prostředky, a proto, jak tvrdí, měla být jeho žaloba přezkoumána, neboť tato námitka není relevantní. Krajský soud odmítl stěžovatelovu žalobu z důvodu nepřípustnosti a věcí in meritum se tedy nezabýval; proto takové posouzení nemůže učinit nyní ani Nejvyšší správní soud. Rovněž proto ani neposuzoval, zda byly správní orgány nečinné.

Judikatura správních soudů jednoznačně dovodila, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby není rozhodnutím žalovatelným podle § 65 s. ř. s., neboť se jím pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a je následně přezkoumatelné při rozhodování o věci samé (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS; a na něj navazující judikaturu, např. rozsudky ze dne 28. 1. 2010, č. j. 4 As 1/2010 - 67, nebo ze dne 16. 2. 2011, č. j. 3 Ads 49/2010 - 112). Stejně tak je tomu v případě rozhodnutí o navrácení v předešlý stav dle § 41 správního řádu.

Nejvyšší správní soud rovněž jako krajský soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76, kde uvedl, že *„citované ustanovení poskytuje ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Těmito kvalifikovanými typy nečinnosti je jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé, jednak nevydání osvědčení. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak žalobce může domáhat pouze toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci. Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno. Byť úkon správního orgánu nemá formální znaky rozhodnutí, nicméně podle svého obsahu nepochybně představuje rozhodnutí v materiálním smyslu, chybí podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 s. ř. s.).“*

Zatímco tedy ve správním řízení lze opatření proti nečinnosti aplikovat nejen u rozhodnutí ve věci (jak by vyplývalo z textu § 80 odst. 1 správního řádu), neboť na toto ustanovení odkazuje § 6 odst. 1 správního řádu i pro případ nečinnosti při vyřizování jakýchkoliv úkonů správního orgánu, žalobu na ochranu proti nečinnosti lze podat pouze pro případy, kdy má být vydáno meritorního rozhodnutí či sdělení (§ 79 s. ř. s.). Aby nedošlo k situaci, kdy by nebylo možno domoci se svých práv proti nečinnosti správního orgánu při jiných úkonech než vydání rozhodnutí, příp. sdělení, existuje v s. ř. s. institut zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s. Ostatně již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, uvedl: *„[15] Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), ... [16] Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, ... jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek*

konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole. ... [20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ***Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*** (zvýrazněno zdejším soudem).“

Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47; www.nssoud.cz, dospěl k názoru, že proti nečinnosti správního orgánu (do které patří i nečinnost prvostupňového orgánu v rámci odvolacího řízení) při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

V situaci, kdy by z podání žalobce zřetelně nevyplývalo, zda se domáhá soudní ochrany ve správním soudnictví žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. nebo proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s., bylo by na místě jej vyzvat k odstranění nejasností podání postupem podle § 37 odst. 5 s . ř. s. Nelze totiž v takovém případě ponechat na volné úvaze krajského soudu, aby určil, jaký typ žaloby stěžovatel podal, případně aby vyhodnotil důvodnost a potažmo i úspěšnost toho kterého typu žaloby podle soudního řádu správního, a následně vedl takové řízení, v němž bude šance žalobce na úspěch ve sporu potenciálně největší.

Ze stěžovatelovy žaloby však zcela jasně vyplývá, že se jedná o žalobu nečinnostní, a to jak podle jejího názvu, tak především podle obsahu i navrženého žalobního petitu. Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční; veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob je ochrana ve správním soudnictví poskytována tehdy, jestliže se nositel práva takové ochrany domáhá, tj. obrátí se na soud předepsaným způsobem (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; k tomu přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Podání žaloby je tedy dispozičním úkonem, jímž se žalobce obrací na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany a vymezuje jím předmět soudního řízení. Žaloba je tedy procesním úkonem, v němž se výrazně projevuje zásada dispoziční, jíž je správní soudnictví ovládáno. Tuto povahu žaloby je povinen soud respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publikovaný pod č. 888/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou výtku stěžovatele stran nerespektovaní judikatury zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013 - 21, Nejvyšší správní soud judikoval, že: „*Usnesením o námitce podjatosti, tedy o vyloučení, resp. nevyloučení úřední osoby ze správního řízení, je rozhodováno toliko o tom, zda ta která úřední osoba bude či nebude dále participovat na probíhajícím správním řízení. Podle svého charakteru jde pouze o rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení, resp. vytvářejí se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto. Usnesení starosty o námitce podjatosti podané stěžovatelem, ani rozhodnutí žalovaného o odvolání proti tomuto*

usnesení, tedy nejsou konečnými rozhodnutími ve věci samé, ale pouze rozhodnutími dílčími, která by měla rozhodnutí ve věci samé předcházet ". V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014 - 35, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „*[r]ozhodnutím o vyloučení, resp. o nevyloučení úředních osob správního orgánu ze správního řízení je rozhodováno toliko o tom, zda se ta která úřední osoba bude či nebude dále podílet na probíhajícím správním řízení [zde na řízení o přestupku stěžovatele dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích]. Výrok tohoto rozhodnutí pak svým charakterem není rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, jako obviněného z přestupku. Z tohoto důvodu není tudíž přezkoumatelný ve správním soudnictví. Je tomu tak proto, že správní žalobou se lze domáhat zrušení pouze takových rozhodnutí správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak (§ 65 s. ř. s.)*". Obdobný závěr lze dovodit rovněž ze stěžovatelem uváděného rozsudku sp. zn. 5 As 43/2011.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že usnesení krajského soudu netrpí nepřezkoumatelností ani nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem; krajský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že žaloba na nečinnost v případě stěžovatele není přípustná. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s.; stěžovatel neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti mu proto nenáleží; žalovaným, kteří byli ve věci úspěšní, žádné náklady v řízení nevznikly, proto jim soud žádnou náhradu nákladů řezní nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. ledna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu