ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) J. D. a b) M. D.,** oba zastoupeni Mgr. Michalem Zahálkou, advokátem, se sídlem Telečská 7, Jihlava, proti žalovanému: **Městský úřad Třešť,** se sídlem Revoluční 20, Třešť, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2017, č. j. 30 A 14/2017 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci a) a b) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobci a) a b) domáhají zrušení usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2017, č. j. 30 A 14/2017 – 30 (dále „napadené usnesení"), jímž krajský soud odmítl jejich žalobu ze dne 17. 1. 2017.

[2] Žalobci v **žalobě** ze dne 17. 1. 2017 namítali, že žalovaný je dlouhodobě nečinný, neboť v rozporu se zákonem jim znemožňuje účastnit se územního řízení a řízení o umístění staveb a o využití území pod č. j. 1997/99-Du ze dne 29. 4. 1999, č. j. 1811/97 ze dne 24. 4. 1997, č. j. 1337/97-21/97 ze dne 25. 6. 1997. Proto žalobci navrhovali, aby soud žalovanému uložil:

a) bezodkladně zahájit územní řízení a řízení o umístění stavby č. j. 1997/99-Du ze dne 29. 4. 1999; č. j. 181/97 ze dne 24. 4. 1997; č. j. 1337/97-21/97 ze dne 25. 6. 1997, na parc. č. X a X v k. ú. T., v souladu s ustanovením stavebního zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů,

b) umožnit žalobci a účastníku územního řízení a řízení o umístění staveb J. D. a M. D. vyjadřovat se k projektové dokumentaci staveb, způsobu provádění a užívání staveb a k požadavkům dotčených orgánů na stavby č. j. 1997/99-Du ze dne 29. 4. 1999; č. j. 1811/97 ze dne 24. 4. 1997; č. j. 1337/97-21/97 ze dne 25. 6. 1997 a podávat námitky k těmto stavebním záměrům v souladu uplatnění práva účastníka územního řízení a řízení o umístění staveb,

c) vydat rozhodnutí o územním řízení a řízení o umístění stavby č. j. 1997/99-Du ze dne 29. 4. 1999; č. j. 1811/97 ze dne 24. 4. 1997; č. j. 1337/97-21/97 ze dne 25. 6 1997, které musí být právně vykonatelné.

[3] V **napadeném usnesení** ze dne 14. 6. 2017, č. j. 30 A 14/2017 – 30, krajský soud uvedl, že mu je z jeho úřední činnosti známo, že předmětné správní akty napadli žalobci samostatnou žalobou, vedenou u tohoto soudu pod sp. zn. 30 A 120/2016. Z tohoto řízení soud připojil jednotlivé správní akty, z nichž zjistil, že se jedná o souhlas ze dne 29. 4. 1999, č. j. 1997/99- Du s provedením stavebních úprav, sdělení k ohlášení stavebních úprav ze dne 24. 4. 1997, č. j. 1811/97 a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 25. 6. 1997, č. j. 13337/97-21/97. První dva akty soud označil za souhlasy, které ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, představují souhlasy dle části čtvrté správního řádu, přičemž tyto souhlasy vydané dle předchozí právní úpravy mohly být soudně napadeny pouze žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Žalobci se tedy nemohou v této věci domáhat vedení správního řízení, zvláště když tu nadále existují tyto souhlasy. Žalobci proti nim nemohli podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, neboť tyto akty nejsou rozhodnutími ve věci samé, případnou obranu proti nim představuje žaloba na nezákonný zásah, u níž lze ovšem předpokládat beznadějné uplynutí lhůty pro podání žaloby. Ve vztahu k třetímu správnímu aktu soud uvedl, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., avšak i toto rozhodnutí existuje, tudíž se nelze domáhat vydání dalšího rozhodnutí. Soud nadto zmínil, že žalobci nedoložili, že by v daném případě podali žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, což by rovněž vedlo k odmítnutí žaloby.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) podali proti napadenému usnesení **kasační stížnost**. Stěžovatelé mají za to, že krajský soud odmítl jejich žalobu v rozporu se zákonem [ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“)]. Vytýkali soudu, že nerozhoduje konzistentně, neboť v předchozím usnesení ze dne 3. 11. 2016, č. j. 30 A 120/2016 – 38, je vyzval k podání zásahové žaloby. Proto stěžovatelé podali novou žalobu, z jejíhož obsahu však vyplývá, že se jednalo právě o zásahovou žalobu, k jejímuž podání je krajský soud vyzval. Nesouhlasili tak s tím, že soud posoudil předmětnou žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti. Podle rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 je možný soudní přezkum aktů, které jsou jinými správními úkony podle části čtvrté,

přičemž soud měl vycházet z obsahu žaloby, z níž bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že se bránili proti nezákonnému zásahu. Soud rovněž nesprávně konstatoval, že nepodali žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, protože ustanovení § 5 s. ř. s. hovoří pouze o tom, že je nutné vyčerpat řádné opravné prostředky, nikoli o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti; nadto stěžovatelé všechny možné opravné prostředky v minulosti podali. Soud se v neposlední řadě nesprávně vyjadřoval k opožděnosti žaloby, když přehlédl, že stěžovatelé brojili proti nezákonnému postupu, nikoli proti samotným aktům, což představuje trvající nezákonný zásah. Neexistuje důvod, proč by v dané věci nemohlo být zahájeno řízení o umístění a povolení. Měli za to, že správní orgány po nabytí účinnosti správního řádu měli postupovat podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, neboť předchozí akty jsou nezákonné. Pokud tak není postupováno, jedná se o nezákonný zásah.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobami oprávněnými, jež splňují podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelů v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

[8] Stěžovatelé ve své kasační stížnosti správně podřadili důvody podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., mířící na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

[9] Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná a zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem při vydávání předmětných aktů, resp. při přezkumu těchto aktů dle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezjistil, že by napadené usnesení trpělo vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti (viz např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[11] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za nutné určit, čeho se stěžovatelé ve své žalobě ze dne 17. 1. 2017 domáhali, resp. proti čemu brojili, tudíž zda podali žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. nebo žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 81 a násl. s. ř. s. Tuto problematiku řeší rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197, který dospívá k právnímu závěru, že „*Žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 79 a § 82 s. ř. s.) podle jejího obsahu, a nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil; pro soud je přitom závazný její petit. Existuje-li rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, případně je protichůdný již samotný petit, a tyto rozpory nebyly odstraněny ani po provedeném jednání před soudem, je řízení před krajským soudem zatíženo jinou vadou řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která mohla mít vliv na rozhodnutí o věci samé.*“

[12] Nejvyšší správní soud musí částečně souhlasit se stěžovateli, že jejich žaloba nepředstavovala pouze žalobu na ochranu proti nečinnosti, ale rovněž žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. I když stěžovatelé svou žalobu výslovně označili za „Žalobu na nečinnost správního orgánu“, a v jejím odůvodnění pojem „nečinnost“ také opakovaně uváděli, petit této žaloby v celé jeho šíři neodpovídá tomu, o čem může správní soud rozhodovat v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podle ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. totiž „*Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.*“ Této zákonné pravomoci správního soudu odpovídá pouze petit c) žaloby ze dne 17. 1. 2017, neboť jeho prostřednictvím se stěžovatelé domáhali toho, aby soud uložil žalovanému vydat „rozhodnutí o územním řízení a o umístění stavby“. První dva petity však neobsahují požadavek stěžovatelů na to, aby bylo vydáno rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s., ale svou dikcí zjevně směřují na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který stěžovatelé spatřují zjednodušeně řečeno v tom, že nezahájil určité správní řízení a že jim v takovém řízení nepřiznává postavení účastníků řízení. Takové otázky mohou být z povahy věci řešeny pouze v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, neboť na základě takto formulovaného petitu není možné dovodit podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., jelikož tu žádné rozhodnutí není zmíněno, rovněž zde nejde dovodit žalobu na ochranu proti nečinnosti, neboť prostřednictvím takového petitu se žalobci nedomáhali vydání rozhodnutí či osvědčení, ale zahájení správního řízení – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46, ohledně soudní přezkoumatelnosti sdělení o nezahájení správního řízení z moci úřední.

[13] Nejvyšší správní soud se proto nemohl ztotožnit se závěrem krajského soudu, že bylo na místě předmětnou žalobu bez dalšího odmítnout, neboť se stěžovatelé dle petitu žaloby ze dne 17. 1. 2017 domáhali nejen ochrany proti nečinnosti správního orgánu, ale současně také i ochrany před nezákonným zásahem.

[14] Dále Nejvyšší správní soud zkoumal, zda předmětná žaloba byla před krajským soudem věcně projednatelná, tj. zda bylo skutečně na místě takovou žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud přitom dospívá k závěru, že tuto žalobu bylo skutečně na místě odmítnout. Jak totiž krajský soud ověřil ze spisu 30 A 120/2016, o umístění předmětné stavby v dané věci správním orgánem v minulosti „rozhodnuto" bylo. Toto bylo posuzováno v rámci samotného řízení o dodatečném povolení stavby dřevěného rozebíratelného hrazení výběhu drůbeže, jehož výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 25. 6. 1997, č. j. 1337/97-21/97 o dodatečném povolení této stavby (tehdejší stavební zákon z r. 1976 u drobných staveb, apod., samostatné územní rozhodnutí nevyžadoval); akt ze dne 29. 4. 1999, č. j. 1997/99-Du představuje souhlas k provedení ohlášených stavebních prací; v případě aktu ze dne 24. 4. 1997, č. j. 1811/97 jde o sdělení k ohlášení stavebních úprav. Je tedy zjevné, že žalovaný v minulosti (skoro před 20 lety) o povolení stavby, jakož i o provedení ohlášených prací, celkově rozhodl, a nemůže tedy být z povahy věci nečinný. Nelze tedy ani dovodit, že je správního orgánu možné uložit zahájit řízení, neboť tomu by bránila překážka věci rozhodnuté; předmětnou správní žalobou stěžovatelé fakticky obcházejí skutečnost, že proti příslušným rozhodnutím měli v minulosti podat opravný prostředek a za splnění příslušných podmínek mohli podat příslušnou správní žalobu, po nabytí účinnosti soudního řádu správního žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, resp. žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Nejvyšší správní soud však připomíná, že prostřednictvím zásahové žaloby, kterou stěžovatelé podali podle petitu a) a b) žaloby ze dne 17. 1. 2017, nelze obcházet podmínky pro podání žaloby proti rozhodnutí podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., tudíž i z tohoto důvodu by bylo nutné předmětnou žalobu odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] Skutečnost, že stěžovatelé s těmito rozhodnutími nesouhlasí, považují je za nezákonná, ničeho na tomto závěru nemění. Nemění rovněž ničeho na tom, že se jedná o správní akty vydané v 90. letech minulého století, vůči nimž se však stěžovatelé bránili žalobou v lednu 2017, které však museli znát, a to nejpozději v srpnu 2016, neboť tehdy podali předchozí žalobu (jejich znalost však bude zcela zjevně staršího data, jak vyplývá z jejich tvrzení o opakovaných stížnostech a z obsahu sdělení žalovaného ze dne 27. 6. 2016). Z povahy věci je tak jak správní žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného, tak i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, navíc opožděná. Podle ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. *„Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo."* Subjektivní lhůta pro podání žaloby, stejně jako objektivní, neboť zásah je zde spatřován v nezahájení správního řízení s ohledem na výše popsané akty z konce 90. let 20. století, proto marně uběhla. O trvající zásah, jak namítají stěžovatelé také jít nemohlo, neboť celé řízení o dodatečném povolení předmětné stavby bylo ukončeno právě rozhodnutím ze dne 25. 6. 1997, č. j. 1337/97-21/97. Obdobný závěr o event. opožděnosti činí Nejvyšší správní soud i ve vztahu k lhůtě pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle ustanovení § 80 s. ř. s. Zkoumání dalších podmínek řízení (včetně vyčerpání prostředku nápravy) proto považuje Nejvyšší správní soud za zjevně nadbytečné.

[16] Pokud stěžovatelé v kasační stížnosti počali nově tvrdit (v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s.), že původně brojili proti nezákonnému postupu, nikoli proti vlastním aktům, tak je nutné zmínit, že tato argumentace je vnitřně rozporná, neboť sice tvrdí, že

proti těmto aktům nebrojí, avšak na druhou stranu obsáhle dovozují, že tyto akty byly vydány v rozporu se zákonem, tudíž je nutné je zrušit postupem dle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, přičemž jejich „nezrušení“ představuje nezákonný zásah. K otázce domáhání se zahájení řízení z moci úřední (zde zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu) Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na právní větu vytvořenou k rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46, podle které *„osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s.“*

[17] Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že krajský soud předmětnou žalobu ze dne 17. 1. 2017 správně odmítl, i když bylo na místě se danou věcí zabývat podrobněji. Nicméně Nejvyšší správní soud souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení ponechal napadené usnesení v platnosti, přičemž jednotlivé nesprávné dílčí závěry krajského soudu korigoval – srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 – 106.

[18] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli ve věci úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 31. ledna 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu