ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Z. Š.,** zastoupené Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí,** se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2018, čj. 25 A 76/2018-8,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný sdělením ze dne 2. 5. 2018, sp. zn. MUFO_S 1427/2016, vyrozuměl žalobkyni o tom, že na základě jejího podnětu ze dne 13. 3. 2015 nenařídí zastavení stavebních prací a nezahájí řízení o odstranění souboru staveb označených v tomto sdělení. Skutečnost, že žalobkyně podala proti územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení žalobu podle žalovaného nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí. Žalobkyně následně podala ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje (dále „krajský úřad“) „*Žádost o učinění opatření proti nečinnosti*“. Krajský úřad sdělením ze dne 4. 6. 2018, čj. MSK 71154/2018, vyrozuměl žalobkyni o tom, že žalovaný postupoval správně, pokud k danému podnětu vydal sdělení v souladu s § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Krajský úřad současně neshledal důvody k opatření proti nečinnosti.

[2] Žalobou podanou dne 7. 8. 2018 ke Krajskému soudu v Ostravě (dále „krajský soud“) a označenou jako „*Žaloba proti nečinnosti správního orgánu*“ se žalobkyně domáhala, aby soud „*rozsudkem uložil žalovanému povinnost učinit výrok, kterým odstranění stavby (...) nenařídí*“. Žalobkyně především namítla, že žalovaný její podnět nevyřídil rozhodnutím. Vyslovila též nesouhlas s tím, že žalovaný ve výše označeném sdělení argumentuje pravomocným rozhodnutím, kterým jí mimo jiné nebylo přiznáno ve stavebním řízení postavení účastníka. Toto rozhodnutí napadla žalobou, o které nebylo doposud rozhodnuto.

[3] Krajský soud žalobu odmítl v záhlaví specifikovaným usnesením pro nepřípustnost spočívající v nesplnění podmínek řízení. Uvedl především, že nečinnostní žalobou se lze domáhat v již zahájeném řízení vydání rozhodnutí ve věci samé. Na zahájení řízení z moci úřední na základě podnětu není právní nárok. Žalovaný neměl povinnost řízení zahájit, jestliže neshledal pro zahájení důvody. Případná povinnost vydat rozhodnutí musí být navázána na již probíhající správní řízení. V případě žalobkyně však žádné správní řízení neprobíhá, což představuje absenci jedné z podmínek řízení před soudem. Krajský soud dodal, že pokud se žalobkyně navíc domáhá vydání rozhodnutí o zahájení řízení, jedná se o rozhodnutí procesní povahy, nečinnostní žalobou je ovšem pouze možné domáhat se vydání rozhodnutí ve věci samé.

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítla, že se krajský soud jako předběžnou otázkou měl zabývat jejím postavením jako účastníka stavebního řízení, resp. přípustností jejího odvolání proti společnému územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení Jelikož soud doposud nerozhodl o žalobě podané proti uvedenému rozhodnutí, není daná otázka doposud vyřešena. Pokud se řešení této předběžné otázky žalovaný i krajský soud vyhnuly, odepřely tím stěžovatelce právo garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[5] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka prostřednictvím zvolené zástupkyně dále poukázala na to, že odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu neobsahuje žádnou úvahu o tom, zda její podání není ve skutečnosti žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti žalovaného. Odkázala přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005-60), z níž vyplývá, že soud není vázán tím, jaký žalobní typ žalobce uvede. Stěžovatelka má za to, že žalobní petit neodpovídal obsahu žaloby a soud se měl pokusit tuto nesrozumitelnost objasnit postupem dle § 37 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry krajského soudu.

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž měl krajský soud zvážit, zda se v případě podané žaloby nejednalo o jiný žalobní typ, resp. zda měl odstraňovat nesrozumitelnost žaloby. Právě ze skutečnosti, že krajský soud posoudil žalobu jako nečinnostní, vyplynul jeho závěr o odmítnutí žaloby, v jehož důsledku se podanou žalobou meritorně nezabýval.

[10] Nejvyšší správní soud již mnohokráte uvedl, že žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 65, § 79 a § 82 s. ř. s.) dle jejího obsahu. Pro soud je přitom závazný petit žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-97). Dále je třeba připomenout, že správní soud nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, čj. 1 Ans 21/2012-42, nebo ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS).

[11] Z uvedené judikatury zdejšího soudu ovšem také vyplývá, že pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, případně pokud by žaloba žádný petit neobsahovala, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Není-li postaveno najisto, čeho se žalobce žalobou domáhá, a soud přesto ve věci rozhodne, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 Aps 2/2009).

[12] Stěžovatelka v nyní projednávané věci svoji žalobu výslovně označila jako „*Žalobu proti nečinnosti správního orgánu*“ a ve vylíčení skutkových okolností poukázala na to, že ve věci uplatnila žádost o učinění opatření proti nečinnosti. Odůvodnění žaloby sice žádnou výslovnou argumentaci ve vztahu k nečinnosti správního orgánu neobsahuje (stěžovatelka zde především cituje závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž dovozuje povinnost žalovaného vydat na základě jejího podnětu rozhodnutí podle správního řádu), v žalobním petitu nicméně výslovně navrhla, aby soud „*uložil žalovanému povinnost učinit výrok, kterým odstranění stavby povolené společným územním rozhodnutím a stavebním povolením žalovaného čj. (...) ze dne 31.03.2016, nenařídí*“.

[13] Pro danou věc je s ohledem na výše uvedené v prvé řadě podstatné, že stěžovatelka se citovaným žalobním petitem domáhala vydání rozhodnutí, a to v návaznosti na v petitu označené rozhodnutí žalovaného, což je nepochybně znakem nečinnostní žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s. Pokud navíc byla žaloba jako nečinnostní výslovně označena a její odůvodnění není zjevně rozporné s citovaným petitem i označením, pak krajský soud vycházel správně z toho, že se jedná o žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Zásada dispoziční vkládá možnost disponovat s předmětem řízení do rukou účastníků řízení. Bylo tedy výlučně na stěžovatelce, aby předmět řízení před správními soudy sama vymezila; v důsledku uplatnění zásady dispoziční pak případné riziko nesprávně formulované žaloby, a potažmo i neúspěchu ve sporu, nese právě stěžovatelka (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, čj. 2 As 86/2010-90). Jak již bylo výše uvedeno s odkazem na konstantní judikaturu, správní soud nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá. Pokud se tedy v dané věci označení žalobního typu shodovalo se žalobním petitem a z textu žaloby neplynuly očividné nejasnosti ohledně toho, jaký

žalobní typ stěžovatelka zvolila, nebyl za těchto okolností krajský soud povinen stěžovatelku poučit, jaký žalobní typ bylo na místě zvolit. Námitka uplatněná v doplnění kasační stížnosti tedy není důvodná.

[14] Ve vztahu ke druhé kasační námitce, podle níž se krajský soud (i žalovaný) měl zabývat jako předběžnou otázkou tím, zda stěžovatelce náleží postavení účastníka společného stavebního a územního řízení, je třeba předeslat, že se jedná o otázku, která je dle tvrzení samotné stěžovatelky předmětem jiného soudního řízení. Dále je nutno zdůraznit, že kasační stížnost v dané věci míří proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost. Krajský soud tedy žalobu meritorně neposuzoval. V souladu s ustálenou judikaturou (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003-38, ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65) se tak zdejší soud mohl v návaznosti na kasační argumentaci zabývat pouze tím, zda je rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem [viz § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[15] Podstatný pro přezkum napadeného usnesení krajského soudu je tedy především závěr krajského soudu, podle něhož v případě žaloby stěžovatelky chyběla jedna z podmínek řízení o nečinnostní žalobě v podobě existence správního řízení. To, že by zde bylo vedeno řízení ve věci odstranění předmětných staveb, netvrdí ani stěžovatelka. Poukazuje toliko na to, že jí navrhovaný výrok rozhodnutí žalovaného závisí na otázce (ne)přípustnosti jejího odvolání proti rozhodnutí ve společném územním a stavebním řízení.

[16] Nejvyšší správní soud již dospěl k závěru (v poslední době viz např. rozsudek ze dne 28. 2. 2018, čj. 7 As 30/2018-22), že nezbytnou podmínkou, za níž se lze ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat, je existence probíhajícího správního řízení; pouze v jeho rámci lze pojmově uvažovat o povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jak v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné uzavřel, za situace, kdy žádné správní řízení vedeno nebylo a výsledkem činnosti správního orgánu nemělo být vydání rozhodnutí ve věci samé, nebyly splněny podmínky pro využití soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu a krajský soud z toho důvodu měl žalobu odmítnout. Citované závěry jsou přitom aplikovatelné i v nyní projednávané věci a ani zbývající námitka stěžovatelky tedy nemůže být důvodná. Pokud zde nebyly dány specifické podmínky řízení o nečinnostní žalobě, krajský soud správně žalobu odmítl, aniž by se v daném druhu řízení za těchto okolností vůbec mohl věcně zabývat otázkou, na kterou stěžovatelka upozorňuje.

[17] Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelkou uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 21. listopadu 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu