



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobců: **a) S. D., b) S. Š.**, obě zastoupené JUDr. Bohumilem Šoltou, advokátem se sídlem Jiráskova 699, Přelouč, **c) JUDr. B. Š.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 27. 3. 2013, č. j. 52 A 12/2013 – 42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 27. 3. 2013, č. j. 52 A 12/2013 – 42, odmítl žalobu podanou žalobci (dále jen „stěžovatelé“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. 1. 2013, č. j. KrÚ-78466/210/2012/OMSŘI/Sou, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 4. 10. 2012, č. j. MUPC 15392/2012 o zamítnutí žádosti stěžovatelů o vydání předběžného opatření, kterým by bylo stavebníkům manželům H., hlavnímu dodavateli stavby M. M. a projektantce a stavebnímu dozoru J. M. přikázáno zdržet se pokračování v projekci a výstavbě stavby „stavební úpravy a přístavba rodinného domu čp. 683, P., J. ul.“ a aby stavba byla odstraněna a okolí uvedeno do původního stavu. V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že dříve než přistoupil k posouzení merita věci zjišťoval, zda jsou splněny podmínky řízení včetně toho, zda meritornímu rozhodnutí nebrání překážky, jakými jsou res iudicata (překážka věci rozhodnuté) a litispendence (překážka dříve zahájeného řízení v téže věci), zda se nejedná o návrh opožděný, předčasný, podaný osobou zjevně neoprávněnou či nepřipustný. V daném případě pak dospěl k závěru, že stěžovatelé se domáhají přezkoumání rozhodnutí předběžné povahy. Podle platné právní úpravy (§ 61 odst. 1 s. ř. s.) lze předběžné opatření nařídit pouze před skončením správního řízení, pokud existuje potřeba zatímní úpravy poměrů účastníků nebo existuje-li obava z ohrožení výkonu rozhodnutí. Návrh na nařízení předběžného opatření tak přichází v úvahu pouze v případě, kdy probíhá správní řízení

a před jeho skončením je třeba dočasně upravit poměry účastníků řízení anebo je tu obava z ohrožení provedení exekuce. Rozhodnutí o předběžném opatření je rozhodnutím časově omezeným a pozbývá účinnosti nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí ve věci samé stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků. Jedná se tedy o rozhodnutí, na které dopadá kompetenční vyluka podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s. V této souvislosti poukázal krajský soud na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, který definoval tři podmínky, při jejichž splnění se bude jednat o rozhodnutí předběžné povahy tak, že *„O rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá vyluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“* Všechny tyto podmínky jsou v případě napadeného rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření splněny, a proto krajský soud postupoval podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s. a žalobu odmítl jako nepřipustnou. Pouze pro úplnost dodal, že z rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že žádné meritorní správní řízení neběží, a i vzhledem k petitu návrhu na nařízení předběžného opatření, kdy stěžovatelé fakticky požadovali nikoliv zatímní úpravu poměrů, ale navrácení do původního stavu, je otázkou, zda zvolili správný prostředek k ochraně svých práv a zájmů. Předběžným opatřením, jehož hlavním rysem je dočasnost, resp. pouze omezená účinnost, a vázanost na správní řízení o meritu věci, nelze nahrazovat řádné opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu či prostředky na ochranu před nečinností správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé, přičemž neshledal vadu uvedenou v odstavci 4 citovaného ustanovení, k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Jedinou spornou otázkou v dané věci je, zda krajský soud dospěl ke správnému právnímu závěru, když žalobu odmítl jako nepřipustnou.

Na ústavní úrovni je pro správní soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které garantuje právo na ochranu před zásahem do subjektivních práv mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným orgánem směřujícím vůči jeho adresátům. Podle tohoto článku *„ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“*. Pravomoc správních soudů je tak podle citovaného článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, pokud je ze soudního přezkumu výslovně nevyloučil zákon. Žádná zákonná kompetenční vyluka není možná jedná-li se o rozhodnutí týkající se základních práv a svobod.

Podle ust. § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek tímto nebo zvláštním zákonem stanovených a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Postup, jakým se lze dovolat ochrany veřejných subjektivních práv, do nichž bylo zasazeno rozhodnutím orgánu veřejné správy, je upraven v ust. § 65 a násl. s. ř. s., podle něhož je oprávněn podat žalobu „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku

pokračování

porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“.

V ust. § 70 s. ř. s., v němž jsou taxativně upraveny kompetenční vyluky, je pod písm. b) stanoveno, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Stejná úprava byla obsažena v ust. § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, které vyloučilo ze soudního přezkumu mimo jiné rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy. Proto lze odkázat na náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, publikovaný pod č. 153, svazek č. 16 Sb. nálezů a usnesení Ústavního soudu, kterým byl zamítnut návrh na zrušení tohoto citovaného ustanovení. Podle názoru Ústavního soudu není vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy dotčena podstata a smysl základního práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Tento právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu, který sice zrušil část pátoú o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, ale z důvodů, které neměly žádný vztah k citovanému ustanovení.

Pokud se jedná o předběžné opatření, jehož vydání se stěžovatelé domáhali, tak je třeba zdůraznit, jak také správně uvedl krajský soud, že podle ust. § 61 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) může správní orgán z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce. Správní orgán předběžné opatření zruší rozhodnutím bezodkladně poté, co pomine důvod, pro který bylo nařízeno. Neučiní-li tak, pozbývá předběžné opatření účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků. Podstata rozhodnutí o nařízení předběžného opatření tedy spočívá v tom, že jím jsou dočasně upraveny zatímní poměry účastníků řízení tak, aby ještě před meritorním rozhodnutím podle ust. § 67 odst. 1 správního řádu nedošlo k nevratným změnám, které by měly vliv na konečné rozhodnutí ve věci. Účelem předběžného opatření je zachovat ve vztazích účastníků řízení takový stav, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu. Rozhodnout o nařízení předběžného opatření lze jen před skončením správního řízení. Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření tak nemůže vyvolat následky, které budou trvalé nebo neodstranitelné.

Nejvyšší správní soud se k povaze předběžného opatření vyjádřil již v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publ. pod č. 886/2006 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz, tak, že „Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“

Vzhledem k výše uvedenému jsou mimo jakoukoliv pochybnost vyloučena ze soudního přezkumu rozhodnutí o nařízení předběžného opatření. Vztahuje-li se vyluka ze soudního přezkumu na rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, lze zcela logicky vztáhnout tuto vyluku i na negativní rozhodnutí. Důvody tohoto negativního rozhodnutí nic na správnosti závěru o vyluce z přezkumu nemohou změnit. Skutečnost, že se stěžovatelé

domáhali vydání rozhodnutí o nařízení předběžného opatření mimo správní řízení je v soudním řízení irelevantní.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 22. srpna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu