



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) F. S.** a **b) L. S.**, zastoupeni JUDr. Josefem Moravcem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Městský úřad Boskovice**, se sídlem Náměstí 9. května 2, Boskovice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 2. 2021, č. j. 30 A 7/2021 – 29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobci se podanou kasační stížností domáhají zrušení výše uvedeného usnesení Krajského soudu v Brně, jímž byla dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta jejich žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou se domáhali, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci jejich žádosti o prodloužení termínu dokončení stavby, kterou dle svého tvrzení podali dne 26. 11. 2020.

[2] Z dostupného spisového materiálu vyplynulo, že dne 26. 11. 2020 byla žalovanému doručena „*Žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení podle § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu*“. Na tuto žádost žalovaný reagoval sdělením ze dne 10. 12. 2020, č. j. DMBO 24767/2020, sp. zn. SMBO 24632/2020/STAV/sumb, podle něhož byla stavba „rekonstrukce střechy RD J. č. p. X“, zahájena dne 3. 6. 2020, přičemž stavební povolení ze dne 9. 4. 2020, č. j. DMBO 7242/2020, vzhledem k § 115 odst. 4 zákona č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění, nepozbylo platnosti.

[3] Dne 29.12.2020 učinili žalobci u Krajského úřadu Jihomoravského kraje jako nadřízeného správního orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného spočívající v řádném nereagování na jejich „*žádost o prodloužení termínu dokončení stavby*“. Dne 11. 1. 2021 obdržel žalovaný výzvu nadřízeného správního orgánu k zaslání stanoviska k podání žalobců, včetně podkladů, ve lhůtě 7 dnů od obdržení tohoto pokynu. Dne 25. 1. 2021 učinil nadřízený správní orgán opakovanou výzvu žalovanému s tím, že téhož dne bylo stanovisko žalovaného s podklady (vypravené dne 21. 1. 2021) nadřízenému správnímu orgánu doručeno.

[4] Dne 25. 1. 2021 podali žalobci předmětnou žalobu. Následně vydal nadřízený správní orgán sdělení ze dne 28. 1. 2021, č. j. JMK 14612/2021, sp. zn. S-JMK 175379/2020, že neshledal důvody k přijetí opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, neboť z podané žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení nelze dovozovat, že podatel měl v úmyslu podat žádost o prodloužení lhůty k dokončení stavby, a žádost o prodloužení této lhůty tak dosud nebyla podána.

[5] Krajský soud žalobu napadeným usnesením odmítl, neboť žalobci sice požádali nadřízený správní orgán žalovaného o vydání opatření proti nečinnosti, ovšem žaloba byla podána dříve, než uplynula nadřízenému správnímu orgánu třicetidenní lhůta dle § 71 odst. 3 správního řádu, obecně stanovená pro vydání rozhodnutí a používaná i pro uplatnění opatření proti nečinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 344/2016 – 22, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žádost o opatření proti nečinnosti byla podána v období mezi vánočními svátky a Novým rokem, v době vyhlášeného nouzového stavu, kdy vláda ČR uložila orgánům veřejné moci a správním orgánům omezit provoz. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by nadřízený správní orgán byl bezdůvodně nečinný, neboť využíval v rámci svého postupu v dané věci odpovídajících prostředků. Krajský soud odkázal na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS, k výkladu podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků proti nečinnosti, a uvedl, že za daného stavu je nutné jednoznačně konstatovat, že žaloba byla podána předtím, než nadřízený správní orgán ve lhůtě dle § 71 odst. 3 správního řádu o podnětu žalobců rozhodl. Z uvedeného důvodu krajský soud žalobu odmítl, aniž se mohl zabývat její důvodností.

II.

Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobci (stěžovatelé) napadají usnesení krajského soudu z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[7] Dle stěžovatelů není usnesení krajského soudu náležitě, srozumitelně a přesvědčivě odůvodněno, protože stěžovatelé v žalobě i v samotném řízení o žádosti o prodloužení termínu dokončení stavby poukazovali na to, že existují závažné důvody, pro které by měl žalovaný jejich žádosti bezvýhradně vyhovět. Krajský soud se nevypořádal svědomitě a pečlivě s jednotlivými žalobními body, zejména s důvody, jež byly vylíčeny již nadřízenému správnímu orgánu. Současně ani nevyčkal rozsudku Nejvyššího správního soudu o námitce podjatosti daného senátu krajského soudu podané stěžovateli ve věci sp zn. 30 A 5/2021, neposkytl stěžovatelům poučení o složení senátu a o možnosti namítat podjatost a neumožnil jim vyjádřit se k předloženým podkladům a stanoviskům žalovaného. Dle stěžovatelů jim tak odebral možnost vyjádřit se k osobám soudců, právo být v soudním řízení slyšen a nezajistil jejich rovnoprávné postavení v soudním řízení. Stěžovatelé se domnívají, že senát 30 A Krajského soudu v Brně má svůj podíl na neutěšeném stavu předmětné věci.

pokračování

[8] Stěžovatelé srovnávali postup krajského soudu s jeho postupem ve věci vedené u něj pod sp. zn. 30 A 121/2020. Oproti uvedené věci v nyní projednávaném případě dle stěžovatelů krajský soud postupoval formalisticky a záměrně se vyhnul posouzení, zda byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí. Postupoval sice rychleji, avšak dle stěžovatelů jednal ve prospěch žalovaného, ve snaze přimět nadřízený správní orgán k rychlému předložení spisu, aby mohl žalobu odmítnout a odvrátit tak pro žalovaného zjevně nepříznivou situaci.

[9] Pokud jde o argumentaci krajského soudu, že nadřízený správní orgán nebyl nečinný, neboť využíval odpovídajících prostředků, stěžovatelé namítají, že výzvy k předložení stanoviska a správního spisu jsou jednoduché úkony, v daném případě však vyčerpaly naprostou většinu stanovené lhůty, která uplynula dne 28. 1. 2021, tedy před rozhodováním soudu. Za odpovídající prostředek rozhodně nelze považovat způsob, jakým nadřízený správní orgán vyřídil žádost stěžovatelů o uplatnění opatření proti nečinnosti. Krajskému soudu bylo dle stěžovatelů známo, že nadřízený správní orgán nevydal opatření proti nečinnosti, pouze sdělení, které nemá náležitosti rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Musel si tedy být vědom toho, že i po uplynutí lhůty k rozhodnutí bude nadřízený správní orgán nečinný. Krajský soud tak stěžovatelům dle jejich názoru odmítl poskytnout soudní ochranu. Z dosavadního vývoje věci je dle stěžovatelů zřejmé, že i případná opakovaná nečinnostní žaloba by byla opět odmítnuta. Stěžovatelé považují za šikanu sdělení žalovaného, že stavební povolení nepozbylo platnosti.

[10] Stěžovatelé mají za to, že podmínky pro podání žaloby proti nečinnosti v jejich případě byly splněny, neboť řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je dle jejich názoru jedinou možností, jak se bránit nezákonnému přerušování řízení. Stěžovatelé považují za nepřijatelné, aby museli vyčkat na vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti zjevné nečinnosti ve lhůtě, která je stanovena pro jiné situace, než pro tu, v níž se správní orgán brání vydání rozhodnutí. Stěžovatelé dále zdůraznili právo na rychlé projednání věci, o které tudíž dle nich není důvod žádat. Naopak žalovaný měl požádat svůj nadřízený orgán, aby mu umožnil prodloužit lhůtu k rozhodnutí.

[11] Z uvedených důvodů je dle stěžovatelů zřejmé, že rozhodnutí krajského soudu musí být pro jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost zrušeno.

III.

Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že dle obsahu žádosti stěžovatelů nebyl důvod pochybovat, že se jedná o prodloužení platnosti stavebního povolení, proto byl žadatel pouze informován sdělením, že stavební povolení nepozbylo platnosti. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by byla podána žádost o prodloužení lhůty k dokončení stavby, a nebylo zahájeno řízení ani vydáno další opatření v této věci.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelé kasační stížností napadli usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[16] Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tedy tvrzeními stěžovatelů o nečinnosti žalovaného. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu stěžovatelů odmítl.

[17] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. *„ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“*.

[18] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, č. 3071/2014 Sb. NSS, *„[z] hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpá procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejména v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpá opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. také rozsudky soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS, ze dne 23. 3. 2009, č. j. 2 Ans 1/2008 – 84, ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Ans 5/2010 – 43, či ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59).“*

[19] Povinnost soudu odmítnout žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v případě, kdy žalobce nevyčerpá prostředek proti nečinnosti před správním orgánem, potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, zmíněném již krajským soudem, přičemž *„[t]akový výklad nepoškozujie žalobce, který podmínku přípustnosti žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany nesplnil. V takovém případě soud jeho žalobu bez dalšího odmítne. To však není na překážku, aby žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu byla podána, jakmile bude podmínka přípustnosti žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany splněna. Tento výklad tedy není v rozporu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces zahrnujícím právo na přístup k soudu“*. Na uvedeném nemůže nic změnit ani domněnka stěžovatelů, podle níž by i jejich případná nová žaloba byla odmítnuta a na jejíž podporu neuvedli žádná relevantní tvrzení.

[20] Prostředkem, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, je v daném případě žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Bezvýsledně je pak tento prostředek ochrany vyčerpán, pokud nadřízený správní orgán žádosti navrhovatele nevyhoví podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 – 149), o dané věci nerozhodne ve lhůtě (viz např. již krajským soudem

pokračování

zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 344/2016 – 22), nebo přikáže nečinnému správnímu orgánu ve stanovené lhůtě odstranit nečinnost, avšak správní orgán akt ve lhůtě nevydá (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 1 Azs 270/2016 - 32).

[21] Pokud jde o druhý z uvedených důvodů bezvýslednosti, vzhledem ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví lhůtu pro vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je třeba vycházet z obecné třicetidenní lhůty stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu. Pro zvláště složité případy není na základě § 71 odst. 3 správního řádu vyloučena aplikace lhůty delší (viz výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 344/2016 – 22). Účastník řízení by tedy měl před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti vyčkat uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že nadřízenému správnímu orgánu počala uvedená lhůta běžet podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dne 29. 12. 2020. Žaloba podaná dne 25. 1. 2020 byla tedy zjevně podána před uplynutím lhůty dle § 71 odst. 3 správního řádu. Krajský soud současně ve svém rozsudku popsal další okolnosti, z nichž vyplývalo, že nadřízený správní orgán činil úkony k vyřízení žádosti stěžovatelů o uplatnění opatření proti nečinnosti (byť toto konstatování bylo ve světle výše uvedeného nadbytečné). Ačkoliv stěžovatelé považují výzvu k předložení spisového materiálu za jednoduchý úkon, pomíjejí, že bez znalosti postupu žalovaného nebyl nadřízený správní orgán schopen žádost stěžovatelů jakkoliv vyřídit. Pokud jde o způsob jejího vyřízení, není Nejvyšší správní soud oprávněn se k němu v nyní projednávané věci jakkoliv vyjadřovat a s ohledem na odmítnutí žaloby k němu nemohl přihlížet ani krajský soud, stejně jako k ostatním námitkám stěžovatelů ve věci samé.

[22] Z uvedeného vyplývá, že krajský soud nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že žalobu stěžovatelů je třeba odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a tímto postupem nedošlo k odeprání soudní ochrany stěžovatelům. Ani postup krajského soudu v jiné věci stěžovatelů nemůže ovlivnit zákonnost jeho postupu v projednávané věci, neboť k odmítnutí žaloby došlo v souladu se zákonem. Současně Nejvyšší správní soud poznamenává, že není zřejmé, co stěžovatelé mysleli svým odkazem na obranu proti přerušení řízení, jelikož v dané věci k takovému úkonu nedošlo.

[23] Namítají-li stěžovatelé, že nebyli před vydáním napadeného usnesení krajským soudem poučeni o složení senátu a možnosti vznést námitku podjatosti příslušných soudců, není ani tato námitka důvodná. Právem účastníka je, aby o jeho věci rozhodoval jeho zákonný soudce [čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, § 41 a § 42 zákona č. 6/2002 Sb. soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), v relevantním znění] a aby to byl soudce nepodjatý. Stěžovatelé ovšem nedostatek poučení o složení senátu, který sám o sobě porušením zákona není (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 As 64/2016 - 49), v kasační stížnosti nespojili s konkrétní námitkou podjatosti - tedy s tvrzením, že ve věci podjatý soudce skutečně rozhodoval a v čem má jeho podjatost spočívat. Jestliže pak takovou námitku podjatosti proti členům tohoto senátu Krajského soudu v Brně stěžovatelé vznesli v jiném řízení, lze k tomu poznamenat, že Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 16. 3. 2021, č. j. Nao 27/2021 – 74, jejich námitku neshledal důvodnou. Nejvyšší správní soud stěžovatelům rovněž připomíná, že dle § 8 odst. 1 s. ř. s. důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.

V.

Závěr a náklady řízení

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

[25] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči stěžovatelům právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasací stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

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

V Brně dne 6. srpna 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu