



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Ing. J. K., CSc.**, zastoupeného Mgr. Radanem Venclem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Chmelova 357/2, proti žalovanému: **Městský úřad Holice**, se sídlem Holice, Holubova 1, žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 19. 11. 2008, č. j. 52 Ca 61/2008 - 19,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 19. 11. 2008, č. j. 52 Ca 61/2008 - 19 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen stěžovatel) v záhlaví uvedené usnesení krajského soudu, jímž byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti Městského úřadu v Holicích podle ustanovení § 46 odst.1 písm.a) s. ř. s. a podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Podanou žalobou se stěžovatel domáhal toho, aby soud uložil žalovanému „*bezodkladně zahájit správní řízení o odstranění stavby kadeřnictví a požární zbrojnice na st.p. č. 41/4 v obci a k.ú. Chvojeneč a na jeho podkladě vydat správní rozhodnutí o odstranění stavby nebo o jejím dodatečném povolení*“. Soud dospěl k závěru, že k ukládání povinnosti zahájit správní řízení nemá dostatek pravomoci, pokud jde o požadavek na vydání rozhodnutí o odstranění stavby, zde pak není stěžovatel dle názoru soudu aktivně věcně legitimován, neboť nelze po žalovaném požadovat, aby vydal rozhodnutí v řízení, které doposud nebylo zahájeno.

Kasační stížnost podal stěžovatel z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy pro nezákonnost rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu a z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nesprávné posouzení právní otázky.

Stěžovatel namítal, že nečinností správního orgánu může být nepřipustně dotčen resp. poškozen na svých právech. V soudním řízení vedeném u Okresního soudu v Pardubicích pod sp. zn. 17 C 273/2003 vystupuje stěžovatel jako žalobce, který se domáhá vydání pozemku st.p.č.41/4 v obci a k.ú. Chvojenec, na němž se nachází uvedená nepovolená stavba. Z uvedeného důvodu bude mít rozhodnutí žalovaného jako stavebního úřadu v řízení o odstranění nepovolené stavby zásadní význam pro rozhodnutí soudu o restitučním nároku stěžovatele jako oprávněné osoby. Podání podnětu k zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby je tudíž jediným právním prostředkem, který má stěžovatel k dispozici k ochraně svých práv a ten mu správní orgán svou nečinností odírá. Uvedeným aspektem se soud v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval. I s ohledem na výše uvedené skutečnosti nelze souhlasit s názorem soudu, že stěžovatel není aktivně věcně legitimován k žalobě, respektive, že je „osobou zjevně neoprávněnou“ takovou žalobu podat. Pokud jde o uložení povinnosti zahájit řízení o odstranění stavby, tato je z povahy věci nezbytným předpokladem k následnému vydání rozhodnutí. Proto se stěžovatel vedle uložení povinnosti vydat příslušné rozhodnutí domáhal i uložení povinnosti zahájit řízení. Nicméně pokud by Nejvyšší správní soud shledal uložení povinnosti zahájit řízení nadbytečným, lze eventuálně vyjít z toho, že uložení povinnosti vydat příslušné rozhodnutí v sobě implicitně zahrnuje povinnost zahájit řízení.

Zmíněnou nečinností žalovaného a odmítnutím žaloby na nečinnost současně dochází k „denegatio justitiae“, kdy je stěžovateli odírána možnost docílit soudního přezkoumání postupu správního orgánu. Tímto je porušeno právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod a odmítnutí žaloby je v rozporu též s ústavním principem proporcionality. Ústavně zakotvená práva totiž nelze vykládat zužujícím způsobem, zejména nelze souhlasit se závěrem, že stěžovatel není v dané věci aktivně věcně legitimován, neboť po žalovaném nelze požadovat, aby vydal rozhodnutí v řízení, které doposud nebylo zahájeno. Stěžovatel je naopak toho názoru, že pokud se lze domáhat soudní ochrany proti nečinnosti v případě správního řízení již zahájeného, tím spíše musí být možné domáhat se vydání příslušného rozhodnutí v řízení, které dosud nebylo zahájeno právě v důsledku nečinnosti správního orgánu a které se dle zákona zahajuje z úřední povinnosti. Restriktivní výklad použitý soudem v napadeném rozhodnutí nemá oporu v zákoně a je ve výsledku protiústavní. Z ustanovení § 79 s. ř. s. též vyplývá, že v rámci žaloby proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé, což zahrnuje i vydání rozhodnutí v řízeních zahajovaných z úřední povinnosti. S tím souvisí i skutečnost, že zahájení řízení z úřední povinnosti nemůže znamenat libovůli správního orgánu, nýbrž v zákonem předpokládaných situacích – zde v případě nepovolené stavby – je dokonce dána povinnost správního orgánu takovéto řízení zahájit. Restriktivní výklad použitý v napadeném rozhodnutí by též vedl k absurdnímu závěru, že pokud by správní orgán zůstal zcela nečinný, neměli by adresáti veřejné moci žádný prostředek soudní ochrany, zatímco v případě zahájení řízení a následné nečinnosti by se mohli bránit žalobou podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s.

Se shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby bylo napadené usnesení krajského soudu zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uvedeném v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť z části z jiných důvodů než stěžovatelem uplatněných.

Stěžejní pro rozhodnutí ve věci je posouzení otázky rozsahu ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud zastává názor, že takovou ochranu lze účastníkům poskytnout jen tam, kde již správní řízení bylo zahájeno, naopak stěžovatel je toho názoru, že poskytovaná ochrana je širší a zahrnuje v sobě i právo na zahájení řízení,

jež by k vydání požadovaného rozhodnutí vedlo. Uvedená otázka je přitom řešena na půdorysu řízení o odstranění stavby podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) zák. č. 183/2006 Sb., stavební zákon, které lze zahájit jen z moci úřední a na jehož vedení se vztahuje zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

Skutkový stav mezi účastníky není sporný a lze jej ve stručnosti shrnout následovně: Podáním ze dne 29. 1. 2008 dal stěžovatel podnět Městskému úřadu v Holicích k zahájení řízení o odstranění stavby požární zbrojnice a kadeřnictví na st.p. č. 41/4 v obci a k.ú. Chvojenc. Dne 4. 2. 008 jmenovaný úřad stěžovateli s uvedením důvodů sdělil, že žádné správní řízení zahajovat nebude. Usnesením ze dne 22. 8. 2008 č.j. KrÚ – 25744/2008/OMSŘ/Kš pak Krajský úřad Pardubického kraje v řízení o podnětu stěžovatele k uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodl podle ust. § 80 odst. 4 správního řádu tak, že Městský úřad v Holicích nebyl nečinný a podnět stěžovatele se odkládá.

Při posouzení uvedené otázky považoval Nejvyšší správní soud za vhodné vypořádat se nejprve alespoň stručně s ústavně právní argumentací stěžovatele, byť má za to (jak bude pojednáno níže), že podstata problému svojí povahou neleží primárně v rovině ústavně právní.

Podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod 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 přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Jak vyplývá z výše uvedeného, Listina v textu článku 36 odst. 2 právo na ochranu proti nečinnosti správního orgánu výslovně nezakotvuje a dle názoru soudu lze takovéto právo podřadit uvedenému článku jen na základě extenzivního výkladu tohoto ustanovení. K tomu je nutno navíc připomenout, že institut soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu byl inkorporován do předpisu upravujícího proces ve správním soudnictví až soudním řádem správním, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003, aniž by v předchozím období od přijetí Listiny základních práv a svobod do nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. v období od 8. 2. 1991 do 31. 12. 2002 byl v tomto směru pocíťován či dokonce autoritativně vysloven jakýkoliv ústavně právní deficit zákonné úpravy. Jestliže ovšem samotný institut ochrany proti nečinnosti jde již spíše nad rámec minimálních požadavků na soudní ochranu stanovených čl. 36 Listiny, pak lze jen stěží z tohoto článku dovést nějaké limity při výkladu zákonných ustanovení, která rozsah této ochrany upravují. Tezi stěžovatele o nepřipustně restriktivním výkladu zákona upravujícího ochranu proti nečinnosti, který je v rozporu s článkem 36 Listiny, tak Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nepřisvědčil.

Nejvyšší správní soud ovšem nesdílí ani názor stěžovatele na výklad ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Důvodová zpráva k návrhu zákona k tomuto ustanovení uvádí, že dosavadní platná právní úprava správního soudnictví citelně postrádá možnost fyzických a právnických osob dovolat se soudní ochrany v případech, kdy ve správním řízení dochází k průtahům a správní orgán neplní povinnost vydat v zákonem stanovených lhůtách rozhodnutí. Zjevným účelem nové právní úpravy tedy bylo poskytnout ochranu účastníkům správních řízení (ať již zahájených na základě žádosti či správním orgánem z úřední povinnosti) a tomuto také odpovídá jak konkrétní text předmětného ustanovení, tak i následná úprava lhůt pro podání žaloby. Z ustanovení samotného ani ze souvisejících ustanovení správního řádu však nelze nikterak dovést, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět.

To má zajisté své logické opodstatnění. Ustanovení § 9 správního řádu definuje správní řízení jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. K vydání takového rozhodnutí pak ustanovení § 71 správního řádu stanoví příslušné lhůty, jejichž nedodržení může být důvodem k učinění opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem podle ustanovení § 80 tohoto zákona. Soudní ochrana proti nečinnosti je pak po bezvýsledném vyčerpání prostředků ve správním řízení poskytována především z toho důvodu, aby účastník řízení nesetřvával ve stavu právní nejistoty za situace, kdy již příslušné úkony směřující ke změně jeho právního postavení byly jím samým či příslušným správním orgánem učiněny a kdy tedy již zbývá jen vydat ono správní rozhodnutí, proti němuž by se pak mohl případně bránit správní žalobou. Právě jen v tomto bodě lze nalézt určitý dotyk institutu ochrany proti nečinnosti s právem na přezkum správních rozhodnutí podle čl. 36 odst. 2 v návaznosti na čl. 2 odst. 2 Listiny. Ochrana se však (ať už na úrovni správního řízení či v řízení před soudem) zaměřuje toliko na vydání rozhodnutí samotného, nelze se však v jejím rámci domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu.

Správní řád pak pamatuje i na situace, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a kdy fyzické nebo právnické osoby mohou dát k zahájení takového řízení pouze podnět. Postup správního orgánu v takovýchto případech je upraven v ustanovení § 42 správního řádu, i zde zákon stanoví lhůty k vyřízení a rovněž zde se lze při jejich nedodržení domáhat přijetí opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 2 a 3 správního řádu. Také pro tyto případy však platí, co bylo uvedeno již výše. Osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě konal, nikoliv toho, jakým způsobem má být jeho podnět konkrétně vyřízen.

V tom je v daném případě jádro problému. Stěžovatel dal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby dne 29. 1. 2008 a již dne 4. 2. 2008 mu bylo příslušným správním orgánem s uvedením důvodů sděleno, že jeho podnětu nebude vyhověno. Správní orgán tedy postupoval zcela v souladu s ustanovením § 42 správního řádu, včetně dodržení zákonem stanovené lhůty a zjevně tak nečinný nebyl. V rámci podané žaloby na ochranu proti nečinnosti podle ustanovení § 79 s. ř. s. se pak stěžovatel nedomáhal toho, aby správní orgán konal, ale domáhal se něčeho, k čemu uvedený institut neslouží, tj. aby správní orgán vyřídil podaný podnět konkrétním způsobem dle jeho představ, tedy aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí.

Na tomto místě je ovšem nutné zdůraznit, že podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán

legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.

Opačný názor zastávaný stěžovatelem by mohl vést v praxi k absurdním závěrům, které lze ostatně názorně demonstrovat právě na jeho případu. Stěžovatel doposud není vlastníkem pozemku na st.p. č. 41/4 v obci a k.ú. Chvojenc a zajisté ani stavebníkem či vlastníkem staveb na něm stojících. Proto by i v případě, že by správní orgán podle § 129 odst. 3 stavebního zákona zahájil řízení o odstranění stavby nebo též paralelně řízení o jejím dodatečném povolení, neměl v těchto řízeních postavení účastníka, správní orgán by s ním nejednal a svá rozhodnutí by mu ani nedoručoval. Stěžovatel by tak neměl přístup k soudní ochraně v rámci řízení o žalobě podle části třetí, hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Z uvedeného je tedy zřejmé, že by nemělo žádný smysl poskytovat podatelům podnětu (včetně stěžovatele) soudní ochranu při vynucování zahájení správního řízení, jestliže by pak následně nemohli nikterak ovlivnit z pozice účastníka řízení jeho průběh a výsledek, ani se domáhat soudního přezkumu vydaného rozhodnutí. Pro úplnost je nutno uvést, že v těch případech, kde by podatel podnětu splňoval podmínky pro účastenství ve správním řízení, jehož zahájení se domáhá, by mu byla poskytována správní i soudní ochrana proti nečinnosti od okamžiku jeho zahájení jako kterémukoliv jinému účastníku a stejně tak by se mohl domáhat soudního přezkumu vydaného rozhodnutí. Ani jemu by však nemohlo vzniknout žádné „právo navíc“, tedy právo (nárok) na zahájení správního řízení z moci úřední. V tomto směru ustanovení § 42 správního řádu nečiní mezi podateli žádné rozdíly.

S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud sdílí pochybnosti, které měl krajský soud o své pravomoci rozhodnout meritorně o podaném návrhu i o věcné legitimaci stěžovatele, a rovněž považuje do značné míry za racionální úvahy, které krajský soud nakonec dovedly až k výrokům o odmítnutí návrhu. Přesto právě v tomto bodu musel dát zčásti za pravdu námitkám uplatněným v kasační stížnosti.

K výroku I. napadeného usnesení, jímž krajský soud odmítl žalobu pro nedostatek pravomoci v části, jíž se stěžovatel domáhal uložení povinnosti správnímu orgánu „*bezodkladně zahájit správní řízení o odstranění stavby kadeřnictví a požární zbrojnice na st. p. č.41/4 v obci a k.ú. Chvojenc*“, uvádí Nejvyšší správní soud následující:

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. podřazuje pravomoci soudu ve správním soudnictví rozhodování o ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Žalobu na ochranu proti nečinnosti stěžovatel podal, pravomoc soudu dle výše citovaného ustanovení zákona tedy byla dána. Konkrétní petit žaloby je již součástí jejích náležitostí a zajisté ovlivňuje její projednatelnost, to však již není otázka pravomoci soudu. Z textu žaloby je navíc zřejmé, že se stěžovatel domáhal uložení povinnosti zahájit řízení jen jako nutného předpokladu pro vydání požadovaného rozhodnutí. Tuto část petitu proto nepovažuje Nejvyšší správní soud za samostatnou a ve svém souhrnu má za to, že žaloba i po formální stránce splňuje požadavky ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Ač tedy krajský soud v dalším vystihl podstatu problému, správně se soustředil ve svých úvahách na otázku práva na zahájení řízení a rovněž správně dospěl k závěru, že takovéto právo stěžovatel nemá, po formální stránce svůj závěr nevyjádřil zákonným způsobem, když zaměnil věcné posouzení návrhu, které fakticky učinil, s posouzením podmínek řízení.

Obdobné lze uvést k výroku II. napadeného usnesení, jímž krajský soud odmítl žalobu jako podanou osobou zjevně k tomu neoprávněnou v části, jíž se stěžovatel domáhal uložení povinnosti „*vydat správní rozhodnutí o odstranění stavby kadeřnictví a požární zbrojnice na st.p. č. 41/4 v obci a k.ú. Chvojenc*.“

Také zde dospěl krajský soud ke správnému závěru, že stěžovatel není věcně legitimován k podání žaloby, neboť ochranu proti nečinnosti nelze poskytnout tam, kde žádné správní řízení dosud nebylo zahájeno a je tedy vyloučeno, aby někdo byl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, i zde však krajský soud nezvolil správnou procesní formu k vyjádření svého názoru. Ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze skutečně vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace věcné, zjistitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného, jak soud uvedl v odůvodnění napadeného usnesení, o takový případ se však v dané věci nejedná. Otázky rozsahu ochrany proti nečinnosti správního orgánu, jejího účelu i podmínek, za nichž se poskytuje, patří k těm složitějším a doposud málo judikovaným. Stejný názor na možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti v případě, že se správní řízení zahajuje z moci úřední a dosud zahájeno nebylo, jako výše uvedený, vyslovil Nejvyšší správní soud prozatím jen ve dvou případech, ještě na půdorysu starého stavebního zákona i starého správního řádu. Stalo se tak v rozsudku ze dne 26. 6. 2007 č. j. 4 Ans 10/2006 – 59 a v rozsudku ze dne 30. 8. 2007 č. j. 4 Ans 6/2006 - 162. Ačkoliv tedy obstál závěr krajského soudu ohledně věcné legitimace stěžovatele, pro rozhodnutí soudu dle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. chyběla zákonem požadovaná podmínka zjevnosti. I s ohledem na rozsah a nutnou hloubku rozboru zákonné úpravy, který musel Nejvyšší správní soud učinit v předchozí části rozsudku, ke sporné otázce je zřejmé, že v daném případě se nejedná o takový nedostatek věcné legitimace stěžovatele, který by byl zjistitelný bez jakýchkoliv pochyb již z návrhu samotného a který by tedy opravňoval soud rozhodnout pouze procesně a nikoliv meritorně.

Ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu zrušit rozsudek krajského soudu a odmítnout návrh tam, kde již v řízení před krajským soudem byly důvody pro takové rozhodnutí. Neumožňuje však postup opačný, tedy nahrazení usnesení o odmítnutí návrhu rozsudkem ve věci, a to ani tam, kde jinak krajský soud dospěl ke správnému právnímu závěru. Za této situace tedy nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než napadené usnesení krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. července 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu