



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobců: a) Ing. J. K., b) Mgr. V. K.**, zastoupení JUDr. Michalem Lakatošem, CSc., advokátem, se sídlem Karlická 316, 252 28 Černošice, proti **žalovanému: Stavební úřad Průhonice**, se sídlem Květnové nám. 73, 252 43 Průhonice, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení o návrhu ze dne 16. 12. 2002, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2003, č. j. 44 Ca 5/2003 - 38,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou ze dne 6. 1. 2003 ke Krajskému soudu v Praze se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali na žalovaném vydání rozhodnutí, kterým by zrušil své rozhodnutí z 18. 12. 2000, č. j. SÚ - 332/6 - 6/2000, o okamžitém zastavení všech stavebních prací na stavbě administrativní budovy na pozemku č. p. 612/2 v k. ú. P. Uvádí, že svými podáními z 3. 3. 2001 a z 8. 3. 2001 vyvolali řízení o zrušení shora uvedeného rozhodnutí, žalovaný však vůbec nereagoval a tyto návrhy zůstaly bez jakékoli odezvy. Dne 11. 6. 2002 a následně opětovně 11. 9. 2002 a 16. 12. 2002 podali stěžovatelé další návrh na zrušení uvedeného rozhodnutí, avšak opět bezvýsledně.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 9. 2003 žalobu zamítl a současně rozhodl, že stěžovatelé jsou povinni zaplatit žalovanému na nákladech řízení částku 3650 Kč. V odůvodnění uvedl, že v projednávané věci nejsou dány podmínky pro zrušení shora

uvedeného rozhodnutí žalovaného, neboť proti tomuto rozhodnutí žalobci podali odvolání a o jejich odvolání dosud odvolací orgán nerozhodl. Žalobci sice podáním ze dne 5. 1. 2001 vzali své odvolání podmíněně zpět, avšak takový úkon správní řád nezná. Zpětvzetí je přípustné jen bezpodmínečně. Úkon stěžovatelů proto není úkonem, který by měl pro řízení právní důsledky. Správní orgán 1. stupně, tj. žalovaný proto porušil § 57 odst. 2 správního řádu, když odvolání spolu se spisovým materiálem ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy mu odvolání došlo, nepředložil odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání. Tato nečinnost však nemůže být důvodem pro vyhovění žalobě, neboť žalobci se žalobou nedomáhají vydání rozhodnutí správního orgánu 2. stupně. Dále soud uvádí, že v daném případě probíhá u žalovaného ještě jedno řízení, a to řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Toto řízení je žalovaný povinen ukončit rozhodnutím. Soud však nemůže uložit žalovanému toto rozhodnutí vydat, neboť se stěžovatelé v žalobě jeho vydání nedomáhají.

Žalovaný proto nemůže vydat požadované rozhodnutí před ukončením odvolacího řízení, protože ke zrušení rozhodnutí o okamžitém zastavení všech stavebních prací na stavbě administrativní budovy autoremedurou není povinen před dokončením řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Proti tomuto rozsudku stěžovatelé brojí kasační stížností, ve které uvádí, že žalobci nemohli požadovat na odvolacím správním orgánu, aby rozhodl, pokud žalovaný nepostoupí jejich odvolání k rozhodnutí tomuto orgánu. Proto podle nich není nečinnost na straně odvolacího orgánu, nýbrž na straně žalovaného. Stěžovatelé se tak domnívají, že pokud jejich odvolání nepostoupil žalovaný k odvolacímu správnímu orgánu, je odpovědný za nečinnost. Namítají, že krajský soud nevzal v úvahu skutečnost, že žaloba směřuje k tomu, aby žalovaný vydal rozhodnutí o tom, zda žalovaný důvodně nevydal rozhodnutí k žádosti žalobců o zrušení rozhodnutí o zastavení stavebních prací, ale pouze konstatuje, že podmínky ke zrušení rozhodnutí žalovaného nejsou dány, neboť nebylo rozhodnuto o odvolání. Odvolacímu orgánu však odvolání nebyla postoupena, proti čemuž se žalobci podle svého tvrzení nemají možnost bránit. Stěžovatelé také namítají nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu, neboť vychází z kontroverzních stanovisek, a to nesprávné aplikace § 88 stavebního zákona. Stěžovatelé dále uvádí některé skutečnosti ohledně řízení o odstranění stavby. Jelikož však tyto námitky směřují nad rámec projednávané věci, Nejvyšší správní soud je konstatuje jen v takto obecné rovině. Stěžovatelé tedy namítají důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí po věcné stránce včetně hledisek dle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

Namítaným důvodem je důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky může přitom spočívat v aplikaci nesprávného ustanovení právního předpisu na daný skutkový stav nebo sice v aplikaci správného ustanovení právního předpisu, avšak nesprávně interpretovaného.

Stěžovatelé dále namítají i důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tato nepřezkoumatelnost může spočívat v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud vzal na základě soudního a správního spisu ve vztahu k relevantním faktům za prokázané, že dne 18. 12. 2000 žalovaný rozhodnutím č. j. SÚ - 332/6 - 486/2000, kterým podle § 102 odst. 2 stavebního zákona nařídil stěžovatelům okamžitě zastavit všechny stavební práce na stavbě administrativní budovy na pozemku p. č. 612/2, k. ú. P. Toto rozhodnutí odůvodnil tak, že příslušný orgán státního stavebního dohledu vyzval stěžovatele k odstranění závad zjištěných při místním šetření na uvedené stavbě. Žalovaný však zjistil, že stěžovatelé jako stavebníci nedbali jeho výzvy k odstranění zjištěných závad a zjištěný stav se ještě zhoršil pokračováním stavby před dokončením bez povolení stavebního úřadu.

Proti tomuto rozhodnutí brojí stěžovatelé odvoláním ze dne 21. 12. 2000, ve kterém poukazují na to, že bylo dbáno výzvy orgánů státního stavebního dozoru k odstranění závad. Podáním ze dne 5. 1. 2001 stěžovatelé vzali své odvolání podmíněně zpět. V něm navrhuji, že předloží v krátké době návrh na projektové změny předmětné stavby s příslušnou dokumentací. Stavební úřad má podle tohoto návrhu bezprostředně po obdržení těchto podkladů uskutečnit místní šetření ve věci na místě za účasti zainteresovaných osob a poté autoremedurou zrušit své rozhodnutí z 18. 12. 2000.

Stěžovatelé se dále žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze domáhali zrušení uvedeného rozhodnutí žalovaného z 18. 12. 2000. Řízení o žalobě však bylo usnesením tohoto soudu z 31. 7. 2001, č. j. 45 Ca 36/2001 - 21, zastaveno, neboť v dané věci nebyly vyčerpány veškeré přípustné opravné prostředky. Podle krajského soudu bylo v daném případě zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo k odvolání stěžovatelů odvolacím orgánem přezkoumáno. Žaloba proto směřovala proti prvoinstančnímu rozhodnutí, které nemůže být předmětem přezkoumání soudem podle § 247 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném k datu vydání tohoto usnesení.

Ve správním spise jsou obsažena podání stěžovatelů ze dne 3. 3. 2001 a 8. 3. 2001, ve kterých navrhuji, aby žalovaný zrušil své shora uvedené rozhodnutí. Dále ze soudního spisu vyplývá, že žalovaný obdržel obdobné návrhy stěžovatelů ještě dne 11. 6. 2002 a 20. 8. 2002. Stěžovatelé jako přílohu k žalobě dokládají i takový návrh z 16. 12. 2002.

K rozhodnutí Stavebního úřadu Průhonice, které je předmětem soudního přezkumu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou se domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Předpokladem úspěšnosti žaloby podle tohoto ustanovení je tedy nečinnost správního orgánu, tj. procesní situace, kdy je správní orgán povinen vydat rozhodnutí ve věci samé, avšak tento orgán takové rozhodnutí nevydává; je-li právním předpisem pro vydání rozhodnutí stanovena určitá lhůta, nastává tato situace marným uplynutím této lhůty. Nejprve je tak třeba zkoumat, zda návrhem stěžovatelů bylo zahájeno řízení, které mělo být zakončeno meritorním rozhodnutím, v konkrétním případě rozhodnutím ve věci návrhu na zrušení předchozího rozhodnutí žalovaného z 18. 12. 2000.

Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2000, č. j. SÚ - 332/6 - 486/2000, je rozhodnutí vydané podle § 102 odst. 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zjednání nápravy, pokud nedbá osoba výzvy orgánu státního stavebního dohledu; při provádění stavby může stavební úřad práce na stavbě zastavit. Rozhodnutí žalovaného je tak správním rozhodnutím ve smyslu § 46 a násl. zákona

č. 71/1967 Sb., správní řád, které nabývá právní moci a které je zrušitelné jen cestou opravných prostředků uvedených ve správním řádu. Stavební zákon obsahuje jen speciální ustanovení, podle kterého odvolání proti rozhodnutí o zastavení prací nemá odkladný účinek. Byla-li zjednána náprava, nedochází ke zrušení rozhodnutí o zastavení stavebních prací, nýbrž stavební úřad rozhodne o tom, že v pracích na stavbě lze pokračovat.

Z hlediska zákonnosti postupu žalovaného je významná povaha shora uvedených návrhů stěžovatelů. Stěžovatelé ve svých podáních z 3. 3. 2001, 8. 3. 2001, 11. 6. 2002, 20. 8. 2002 a z 16. 12. 2002 požadují zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného. Jelikož ani v jednom případě není v těchto podáních uvedeno, o jaký procesní úkon se jedná, je nutné je posoudit podle jejich obsahu. Protože se jimi domáhají zrušení správního rozhodnutí, může se jednat buď o odvolání proti tomuto rozhodnutí ve smyslu § 53 a násl. správního řádu nebo o podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení ve smyslu § 65 a násl. správního řádu.

Jednalo-li by se o odvolání proti rozhodnutí žalovaného č. j. SÚ - 332/6 - 486/2000 ze dne 18. 12. 2000, bránila jejich věcnému projednání překážka věci zahájené. Krajský soud v Praze správně posoudil, že podmíněné zpětvzetí odvolání ze dne 5. 1. 2001 nemá zásadně žádné procesní důsledky. Podmíněné procesní úkony je nutno zpravidla hodnotit jako neurčité; pokud se tato neurčitost nepodaří správnímu orgánu odstranit, není možné k nim přihlížet. Jiný postup by vyžadoval, aby správní orgán, který je při svém rozhodování vázán lhůtou, odkládal své rozhodnutí a čekal dokud se podmínka rozhodne. Připuštění takových procesních úkonů by způsobilo značné průtahy ve správním řízení. Proto i pro civilní soudní řízení obsahuje § 41a odst. 2 o. s. ř. úpravu, podle které se k úkonu účastníka, který je vázán na splnění podmínky nepřihlíží. Jelikož na rozdíl od soudů je správní orgán zásadně vázán lhůtou musí tento princip tím spíše platit i v řízení správním. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že se před nabytím účinnosti citovaného ustanovení o. s. ř. k této otázce vyslovil i Nejvyšší soud České republiky v rozhodnutí publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 12/1992, ve kterém uvádí, že občanskoprávními procesními úkony jsou takové úkony subjektů řízení, které jsou upraveny předpisy občanského procesního práva. Jejich předpoklady, podmínky a náležitosti stanoví procesní právo a jen podle procesního práva musí být tyto úkony posuzovány. Procesní právo nemá ustanovení o platnosti či neplatnosti procesních úkonů a při odlišné formální povaze tohoto práva nelze analogicky použít ustanovení hmotného práva. Občanský soudní řád také nemá ustanovení obdobné ustanovení § 36 občanského zákoníka, jejichž splněním teprve nastávají právní účinky podmíněného úkonu. Nelze tedy v občanském soudním řízení přisuzovat právní relevanci podmíněným procesním úkonům. Podmíněnost procesního úkonu pak brání tomu, aby takový úkon vyvolal účastníkem zamýšlené účinky. Vzhledem k tomu, že, jak bylo shora uvedeno, důvody pro tyto závěry jsou shodné i pro oblast správního práva procesního, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s těmito závěry i pro tuto oblast.

V dané věci tedy nebylo řízení zastaveno ve smyslu § 30 správního řádu. Toto řízení tak dále pokračuje a odvolací orgán (nikoli žalovaný) je povinen o odvolání rozhodnout. Podali-li stěžovatelé nové odvolání, když již bylo zahájeno řízení o odvolání proti těmto rozhodnutím, je odvolací správní orgán povinen takové rozhodnutí z procesních důvodů (překážka litispendence) zamítnout. Toto rozhodnutí však přísluší odvolacímu orgánu, nikoli orgánu prvostupňovému, proti jehož tvrzené nečinnosti žaloba směřuje. Krajský soud proto nepochybil, jestliže posoudil žalobu jako nedůvodnou, neboť není splněn základní předpoklad pro nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s., a to povinnost vydat rozhodnutí ve věci.

I kdyby však shora uvedená podání stěžovatelů soud hodnotil jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení ve smyslu § 65 správního řádu, nemohla by žaloba být důvodná, neboť na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení není právní nárok (srv. např. usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 53/97 - 18 ze dne 27. 2. 1998). Správní orgán tedy nemá povinnost vydat rozhodnutí. I k tomuto rozhodnutí je však příslušný správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřazený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Ani v tomto případě nelze dovodit povinnost žalovaného vydat rozhodnutí. Nejvyšší správní soud pro úplnost poukazuje na skutečnost, že Krajský úřad Středočeského kraje posoudil podání ze dne 18. 12. 2000 jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a vzhledem k tomu, že v napadeném rozhodnutí neshledal taková pochybení, která by odůvodňovala nutnost přezkoumání a změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí v mimoodvolacím řízení, tento podnět přípisem ze dne 19. 2. 2003, zn. ÚSR/1584/2003/Šk, odložil.

Namítají-li stěžovatelé, že se brání i proti nečinnosti žalovaného spočívající ve skutečnosti, že nepostoupil správní spis odvolacímu orgánu k rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že nečinnost spočívající v nepostoupení spisu není nečinností ve smyslu § 79 s. ř. s., neboť se nejedná o nečinnost ve vztahu k rozhodnutí, nýbrž o nečinnost ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu. Při splnění zákonných podmínek se však může jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že se však Krajský úřad Středočeského kraje vyjádřil k podání stěžovatelů z 18. 12. 2000, lze mít pochybnosti o tvrzení stěžovatelů, že mu věc nebyla postoupena. Tyto skutečnosti jsou však z hlediska projednávané věci právně nepodstatné.

Nejvyšší správní soud nepokládá za důvodnou ani námitku nesrozumitelnosti napadeného rozsudku, neboť podle stěžovatelů vychází z kontroverzních stanovisek, a to nesprávné aplikace § 88 stavebního zákona, protože žalovaný měl postupovat podle § 87 tohoto zákona. Tato námitka je z hlediska posuzované věci zcela irelevantní, neboť se stěžovatelé domáhají vydání zrušení rozhodnutí, které bylo vydáno podle § 102 odst. 2 stavebního zákona. To ostatně uznávají i stěžovatelé, když uvádí, že se jedná o skutečnosti, které jsou z hlediska předmětu řízení nepodstatné.

Krajský soud v Praze proto nepochybil, jestliže věc posoudil tak, že žalovaný nemá povinnost vydat rozhodnutí, kterého se stěžovatelé domáhají, a proto žalobu za ochranu proti nečinnosti zamítl. Nejvyššímu správnímu soudu tedy z výše uvedených důvodů nezbylo, než kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Protože žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 29. června 2005

JUDr. Bohuslav Hnízdl

předseda senátu