



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **O. B.**, zast. JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem, se sídlem Klatovy, Pod Hůrkou 758, proti žalovanému: **Městský úřad Železná Ruda**, odbor výstavby - stavební úřad, se sídlem Železná Ruda, Klostermannovo nám. 26, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni, ze dne 17. 12. 2004, č. j. 30 Ca 43/2001 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá přezkoumání shora označeného usnesení Krajského soudu v Plzni, kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, ze dne 28. 1. 1999, č. j. VÚP 3756/98-330/2, jako nepřipustná. Uvedeným rozhodnutím žalovaný rozhodl, že se třetí, od žalobce odlišné, osobě prodlužuje užívání stavby rekreační chaty č. ev. 2-10 v Ž. R. na pozemku č. kat. stp. 395, stp. 473, stp. 474, stp. 475, stp. 476, stp. 477, stp. 478 stp. 479, stp. 480 v katastrálním území Ž. R. do 31. 12. 2008. Žalobce se cítil tímto rozhodnutím poškozen na svých právech a jednotlivé zásahy do svých práv podrobně rozvedl v žalobě. Nepřipustnost žaloby krajský soud odůvodnil tím, že žaloba nebyla podána proti rozhodnutí odvolacího orgánu, nýbrž byla podána proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž bylo možné se ještě bránit řádným opravným prostředkem v rámci správního řízení.

V podané kasační stížnosti stěžovatel připouští, že právní závěry krajského soudu, co do důvodů odmítnutí žaloby, budou dopadat na většinu případů, kdy je žalobou napadeno rozhodnutí, proti němuž bylo možno podat opravný prostředek v rámci správního řízení, nesouhlasí však s tím, že by se tak mělo dít ve všech případech bez výjimky. Stěžovatel je přesvědčen, že v jeho případě právní závěry krajského soudu v této otázce nemohou obstát. Stěžovatel podal žalobu ještě za účinnosti předchozí úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí a účinky úkonů stěžovatele zůstaly podle nového předpisu zachovány. Žalovaný správní orgán vyznačil na rozhodnutí, které bylo napadeno řádným opravným prostředkem, doložku právní moci tohoto rozhodnutí, jež má povahu veřejné listiny, stěžovatel nemohl a dosud nemůže napadat nečinnost odvolacího orgánu postupem podle zákona č. 71/1967 Sb., neboť tento zákon neumožňuje účinný postup v případě, kdy odvolací orgán nezahájil odvolací řízení, ač k tomu byl povinen. V době podání žaloby právní úprava tehdy účinná neumožňovala domáhat se nápravy žalobou proti nečinnosti správního orgánu a s účinností od 1. 1. 2003 již stěžovatel žalobu proti nečinnosti podat nemohl, neboť v té době již neměl zachovánu lhůtu pro podání žaloby. Stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí žalovaného dne 25. 5. 2000, to však odvolací orgán nevzal na vědomí, dosud o něm nerozhodl a správní orgán I. stupně opatřil rozhodnutí doložkou právní moci. Proti tomuto pravomocnému rozhodnutí podal stěžovatel žalobu. Stěžovatel podal i návrh na obnovu řízení v předmětné věci, a poté, kdy byl jeho návrh na obnovu řízení zamítnut jak prvoinstančním, tak odvolacím orgánem, podal i žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy.

Stěžovatel dále uvádí, že podle § 250b odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, pokud byla podána žaloba někým, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, měl soud ověřit správnost tohoto tvrzení a uložit správnímu orgánu doručit tomuto účastníku správní rozhodnutí a podle okolností odložit jeho vykonatelnost. Tímto stanoviskem soudu byl správní orgán vázán, po uskutečněním doručení měl správní orgán předložit spis soudu k rozhodnutí o žalobě. Takto krajský soud nepostupoval a stěžovateli nezůstaly zachovány účinky procesního úkonu podané žaloby, zaručené § 130 odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Kdyby tak bylo postupováno, správní orgán I. stupně by byl povinen zrušit nepravdivou doložku právní moci rozhodnutí a stěžovateli by průkazně počala běžet lhůta m.j. pro podání žaloby proti nečinnosti. Stěžovatel tedy tvrdí, že v jeho konkrétním případě je rozhodnutí o odmítnutí žaloby nezákonné. Dále stěžovatel namítá i vadu řízení spočívající v tom, že před odmítnutím návrhu nepředložil správní orgán krajskému soudu spis, stěžovatel tak neměl možnost nahlédnout do správního spisu, a ani krajský soud nemohl zjistit skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

S ohledem na všechny uvedené důvody stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Plzni v celém rozsahu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán nepodal ke kasační stížnosti žádné vyjádření.

Nejvyšší správní soud napadené soudní rozhodnutí přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je zastoupen advokátem.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel kasační stížností napadá usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba, aniž by výslovně podřadil důvody kasační stížnosti příslušnému ustanovení § 103 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), Nejvyšší správní soud konstatuje, že v daném případě jako důvod kasační stížnosti může přicházet v úvahu toliko důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e), tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Takové pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném usnesení krajského soudu neshledal.

Podle § 5 s. ř. s. platí, že: *Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*

Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, *nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.*

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *soud návrh usnesením odmítne, jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřipustný.*

Z obsahu správního spisu, který si Nejvyšší správní soud vyžádal, zjistil, že rozhodnutí Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, ze dne 28.1.1999, č.j. VÚP 3756/98-330/2, kterým tento správní orgán jako orgán I. stupně rozhodl, že se třetí, od žalobce odlišné, osobě prodlužuje užívání stavby rekreační chaty č. ev. 2-10 v Ž. R. na pozemku č. kat. stp. 395, stp. 473, stp. 474, stp.475, stp.476, stp. 477, stp. 478 stp. 479, stp. 480 v katastrálním území Ž. R. do 31. 12 2008, podle vyznačení doložky právní moci nabylo právní moci dne 28. 1. 1999. Z obsahu tohoto rozhodnutí vyplývá, že v řízení, které vydání daného rozhodnutí předcházelo, stěžovatel nebyl veden jako účastník řízení.

Dále ze správního spisu vyplývá, že poté, co stěžovatel předmětné správní rozhodnutí dne 15. 5. 2000 převzal s využitím ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím u Okresního pozemkového úřadu v Klatovech, podal dne 25. 5. 2000 (podáním ze dne 22. 5. 2000) návrh na povolení obnovy řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, ze dne 28. 1. 1999, č. j. VÚP 3756/98-330/2. Tomuto návrhu nebylo orgánem I. stupně vyhověno, bylo zamítnuto i odvolání proti tomuto rozhodnutí a stěžovatel podal v předmětné věci žalobu. K té Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 24. 2. 2005 napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil k novému projednání. Ná vazně Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje rozhodnutím ze dne 30. 6. 2005, č. j. RR 1569/05, rozhodl o odvolání

proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu stěžovatele na obnovu řízení tak, že se odvolání zamítá, a rozhodnutí, kterým byl zamítnut návrh na povolení obnovy řízení ve věci povolení změny v užívání stavby – rekreační chaty č. ev. 2-10 v Ž. R., se potvrzuje.

Ze správního spisu dále vyplývá, že stěžovatel podal dne 7. 3. 2001 k Okresnímu úřadu Klatovy, podnět k přezkoumání rozhodnutí ze dne 28. 1. 1999, č. j. VÚP 3756/98-330/2, který byl vyřízen se závěrem, že nebylo shledáno porušení zákona, které by bylo důvodem pro zahájení mimoodvolacího řízení (přípis ze dne 11. 5. 2001).

Nejvyšší správní soud o stížnostních námitkách usoudil následovně :

Stěžovatel především namítá, že podal žalobu ještě za účinnosti předchozí úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí, kdy účinky úkonů stěžovatele měly zůstat podle § 130 nového předpisu zachovány. Ve spojení s tím se dovolává ustanovení § 250b odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, podle něhož, pokud byla podána žaloba někým, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, měl soud ověřit správnost tohoto tvrzení a uložit správnímu orgánu doručit tomuto účastníku správní rozhodnutí a podle okolností odložit jeho vykonatelnost. Tak soud nepostupoval a předmětné rozhodnutí správního orgánu stěžovateli doručeno nebylo. Kdyby tak bylo postupováno, správní orgán I. stupně by byl povinen zrušit nepravdivou doložku právní moci rozhodnutí a stěžovateli by průkazně počala běžet lhůta m.j. pro podání žaloby proti nečinnosti.

K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že § 130 odst. 1 s. ř. s., skutečně hovoří o tom, že *účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány*, nicméně pro jejich posouzení stanoví, že *tyto se posoudí přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona*. Tzn., že zachování účinků podané žaloby spočívá, resp. spočívalo, v tom, že nadále i po nabytí účinnosti soudního řádu mělo být řízení považováno za zahájené a toto řízení zahájené před účinností s. ř. s. mělo být řádně dokončeno. Nemohlo však být již postupováno podle ustanovení o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, ale výlučně podle *ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního*, a to tzv. přiměřeně. Vzhledem k dikci *ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního*, v jejichž smyslu byly, po nabytí účinnosti soudního řádu správního, krajským soudem účinky podané žaloby posuzovány, nebylo možné v rámci „přiměřenosti posouzení účinků žaloby“ dospět k přímé aplikovatelnosti již zrušeného § 250b odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002. Proto takto krajský soud, po nabytí účinnosti soudního řádu správního, kdy ve věci rozhodoval, postupovat nemohl.

Stěžovatel dále namítá, že žalovaný správní orgán vyznačil na rozhodnutí, které bylo napadeno řádným opravným prostředkem, doložku právní moci tohoto rozhodnutí, jež má povahu veřejné listiny, stěžovatel nemohl a dosud nemůže napadat nečinnost odvolacího orgánu postupem podle zákona č. 71/1967 Sb., neboť tento zákon neumožňuje účinný postup v případě, kdy odvolací orgán nezahájil odvolací řízení, ač k tomu byl povinen. V době podání žaloby právní úprava tehdy účinná neumožňovala domáhat se nápravy žalobou proti nečinnosti správního orgánu a s účinností od 1. 1. 2003 již stěžovatel žalobu proti nečinnosti podat nemohl, neboť v té době již neměl zachovánu lhůtu pro podání žaloby. Stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí žalovaného dne 25. 5. 2000, to však odvolací orgán nevzal na vědomí, dosud o něm nerozhodl a správní orgán I. stupně opatřil rozhodnutí doložkou právní moci.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele v tom, že žalobu proti nečinnosti podat nemohl. Bylo tedy třeba volit jiný postup. Správní spis, který byl Nejvyššímu správnímu soudu předložen, uváděné odvolání stěžovatele neobsahuje. Nicméně z obsahu správního spisu, jak bylo výše uvedeno vyplývá, že podle vyznačení doložky právní moci, předmětné rozhodnutí ze dne 28. 1. 1999, č. j. VÚP 3756/98-330/2, nabylo právní moci dne 28. 1. 1999. Pokud tedy stěžovatel podal odvolání dne 25. 5. 2000, jak uvádí, potom je zřejmé, že doložka právní moci byla vyznačena nikoliv v době, kdy byl podán opravný prostředek, ale dlouho před tím, jinak v době, kdy žádný opravný prostředek podán nebyl. Této skutečnosti si podle názoru Nejvyššího správního soudu musel zřejmě být vědom i stěžovatel, když jak vyplývá ze správního spisu, téhož dne, tedy dne 25. 5. 2000 (podáním ze dne 22. 5. 2000) podal „návrh na povolení obnovy řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, ze dne 28. 1. 1999, č. j. VÚP 3756/98-330/2“. Stěžovatel tak zřejmě při obraně svých práv postupoval po dvou liniích, kdy jednak odvoláním napadl dané rozhodnutí jako *nepravomocné*, a současně návrhem na povolení obnovy ve vztahu k předmětnému rozhodnutí, dané rozhodnutí napadl jako *pravomocné*. (mimo to ještě po třetí linii podal podnět k přezkoumání předmětného rozhodnutí mimo odvolací řízení.).

Tento postup stěžovateli jistě nelze vytýkat, nicméně na straně druhé je zřejmé, že obě (z povahy věci se vzájemně vylučující) varianty obrany nemohly být projednatelné.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve svém ustanovení § 60 počítal s tím, že „*Odvolací orgán je povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřipustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne.*“ Tím byla mj. garantována ochrana práv těm osobám, jejichž odvolání příp. správní orgán považoval za nepřipustné pro absenci „účastenství“ a věc musela být v takových případech posouzena mj. z pohledu podmínek pro obnovu řízení. V dané věci šel stěžovatel tomuto „principu“ sám vstříc tím, že souběžně s odvoláním podal návrh na povolení obnovy v předmětné věci. Z obsahu správního spisu sice nelze dovodit, jak bylo naloženo s předmětným odvoláním stěžovatele (správní spis toto odvolání neobsahuje), je z něj však zřejmé, že ve věci obnovy řízení jednáno bylo. V situaci, kdy lze z obsahu správního spisu dovodit, že Krajský úřad Plzeňského kraje jako nástupnický nadřízený (po Okresním úřadu Klatovy) správní orgán Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, je téhož názoru jako správní orgán I. stupně v tom, že stěžovateli v řízení o prodloužení užívání stavby rekreační chaty č.. ev. 2-10 v Ž. R. účastenství nepřislušelo, potom je zřejmé, že z pohledu předmětných správních orgánů procesním postupem, ve kterém mohla být tato skutečnost přezkoumána, mohlo být jen řízení o obnově řízení.

V nyní posuzované věci však Nejvyšší správní soud neposuzuje daný případ ve vztahu k rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, ze dne 28. 1. 1999, č. j. VÚP 3756/98-330/2, nýbrž posuzuje danou věc z pohledu přezkoumatelnosti předmětného rozhodnutí Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud v situaci, kdy bylo žalobou napadeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, i při vědomí toho, že žaloba byla podána za účinnosti předchozí úpravy správního soudnictví, a že nebylo možné žalovat na nečinnost,

nemůže dospět k jinému závěru, než že taková žaloba nebyla přípustná a Krajský soud v Plzni nepochybil, když takovou žalobu usnesením odmítl.

Nejvyšší správní soud zvažoval i to, zda s ohledem na souhrn skutkových i právních okolností věci případně tento postup není postupem *denagatio iustitiae*, a dospěl k závěru že tomu tak není. Soudní ochrana kasační stížností hájených předmětných práv stěžovatele přicházela zcela transparentně v úvahu po druhé linii, kterou se sám stěžovatel „souběžně vydal“ již v roce 2000, a to po linii příp. soudního přezkoumání rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, ze dne 28.1.1999, č.j. VÚP 3756/98-330/2. Tam také stěžovatel podal samostatnou správní žalobu a o této žalobě bylo příslušným způsobem jednáno a rozhodováno.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Krajského soudu v Plzni je správné, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 18. dubna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu