



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobců: **a) M. Č., b) M. M., c) Z. M.**, zastoupených advokátem JUDr. Josefem Šírkem se sídlem Dr. Bureše 1, České Budějovice, proti žalovaným: **1) Krajskému úřadu – Jihočeský kraj České Budějovice**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **2) Magistrátu města České Budějovice**, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. č. 1, 2, České Budějovice, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti prvního žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 2. 2006 č. j. 10 Ca 126/2005 - 90,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**

II. Prvý žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 2675 Kč na účet jejich zástupce JUDr. Josefa Šírka do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Prvý žalovaný podal včas kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 2. 2006 č. j. 10 Ca 126/2005 - 90, kterým bylo rozhodnuto tak, že žalovanému Krajskému úřadu Jihočeského kraje v Českých Budějovicích se ukládá rozhodnout o odvolání žalobců proti kolaudačnímu rozhodnutí ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Žaloba proti Magistrátu města České Budějovice byla zamítnuta a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že žalobci se žalobou došlou krajskému soudu dne 27. 7. 2005 domáhali vydání rozhodnutí, ve kterém by soud uložil žalovaným ve věci odvolání žalobců ze dne 19. 4. 2005, doručenému druhému žalovanému dne 21. 4. 2005 do kolaudačního rozhodnutí, jednat a vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě stanovené soudem. Žalobu odůvodnili tím, že podali dne 21. 4. 2005 odvolání proti rozhodnutí Okresního úřadu České Budějovice, referátu životního prostředí ze dne 13. 11. 2002 č. j. 8299/02-231/Šte, o povolení Městu Hluboká nad Vltavou k trvalému užívání stavby „Kanalizační sběrač Hluboká nad Vltavou-západ“, přičemž do současné doby nebylo o jejich odvolání rozhodnuto, žalovaný č. 1 vyřídil odvolání žalobců tak, že jej posoudil jako podnět k přezkumu podle § 65 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád. Dne 29. 6. 2005 byl podnět odložen. Žalobci mají za to, že byli účastníky jednak řízení územního, jednak řízení kolaudačního, neboť byli a jsou vlastníky pozemků, na nichž je kolaudovaná stavba umístěna a jejich vlastnické právo bylo kolaudačním řízením přímo dotčeno. Navíc v průběhu výstavby došlo ke změnám oproti schválené projektové dokumentaci (změně trasy kanalizačního sběrače). Pokud správní orgán dojde k závěru, že osoba domáhající se postavení účastníka řízení takovým účastníkem není, musí o tom vydat rozhodnutí. Pokud tedy první žalovaný odvolání žalobců nechtěl vyhovět, měl tak učinit rozhodnutím. Pokud tak neučinil, porušil zákon a je dán důvod k žalobě podle ust. § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský úřad - Jihočeský kraj navrhl žalobu zamítnout, neboť z jeho strany se nejedná o nečinnost. Odvolání žalobců posoudil jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu, a to přípisem ze dne 29. 6. 2005. Krajský úřad se věcí rovněž zabýval i při vyřizování prvního podnětu na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, a to písemností ze dne 24. 3. 2005. Institut ochrany proti nečinnosti správního orgánu míří do uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci a rozhodnutí vydáno bylo. Tím je rozhodnutí o povolení k trvalému užívání stavby. Za nečinnost je podle § 50 správního řádu třeba považovat stav, pokud orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač k tomu byl povinen, nebo pokud nerozhodl. Ani jedné z těchto nečinností se správní orgán nedopustil.

Krajský soud ze správního spisu zjistil, že rozhodnutím Okresního úřadu České Budějovice ze dne 16. 10. 2001 čj. 7134/01-231/Šte bylo vydáno rozhodnutí o zřízení vodohospodářského díla „Kanalizační sběrač Hluboká nad Vltavou“.

Okresní úřad České Budějovice vydal dne 13. 11. 2002 pod čj. 8299/02-231/Šte rozhodnutí, kterým vydal povolení Městu Hluboká nad Vltavou k trvalému užívání stavby „Kanalizační sběrač Hluboká nad Vltavou - západ“ (kolaudační rozhodnutí), a to na pozemkových parcelách specifikovaných v tomto rozhodnutí v k. ú. H. V.

Dne 18. 4. 2005 žalobci oznámili Magistrátu města České Budějovice nedoručení kolaudačního rozhodnutí a požadovali, aby jim toto rozhodnutí bylo doručeno k podání řádného opravného prostředku.

Žalobci dne 19. 4. 2005 podali odvolání proti tomuto kolaudačnímu rozhodnutí, které doručili dne 21. 4. 2005 Magistrátu města České Budějovice s tím, že je určeno Krajskému úřadu Jihočeského kraje.

Žalobci dne 8. 12. 2004 podali podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení ohledně kolaudačního rozhodnutí s odůvodněním, že na jejich pozemcích byla nezákonně provedena stavba kanalizačního sběrače. Tento podnět vyřídil Krajský úřad dne 24. 3. 2005 tak, že nejsou splněny podmínky pro zrušení nebo změnu rozhodnutí mimo odvolací řízení a proto byl podnět na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení odložen.

Dne 29. 6. 2005 pod čj. KUJCK 17382/2005 OZZL Ža P3/05; 047/05 vydal Krajský úřad sdělení, kterým vyřídil odvolání žalobců ze dne 19. 4. 2005 tak, že jej posoudil jako podnět k přezkumu podle § 65 správního řádu.

Dne 19. 8. 2005 se konalo ústní jednání s místním šetřením za účelem zjištění skutečného stavu věci, neboť stavba kanalizačního sběrače se dotýká pozemků ve vlastnictví žalobců. Dne 13. 9. 2005 bylo zahájeno řízení ve věci odstranění stavby podle § 88 stavebního zákona a řízení ohledně dodatečného povolení stavby tohoto kanalizačního sběrače na pozemkové parcele č. 1654/3, 1650/11 a Město Hluboká nad Vltavou bylo vyzváno k předložení souhlasu vlastníků - žalobců ohledně dotčených pozemků se změnou stavby – souhlasu s umístěním stavby tohoto sběrače na uvedených parcelách, a to do 31.10.2005.

Rozhodnutím ze dne 12. 10. 2005 čj. OŽP 6908-2/05/Sn bylo řízení ve věci odstranění stavby – kanalizačního sběrače – přerušeno do doby pravomocného skončení řízení, které je vedeno u Okresního soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 23 C 289/2005. V tomto řízení se žalobci domáhají odstranění stavby ze svých pozemků. V době rozhodování krajského soudu nebylo toto řízení ukončeno.

Z podání žalobců ze dne 25. 10. 2005 krajský soud dovodil, že požadovali, aby žalovaný pokračoval v řízení o odstranění části stavby kanalizačního sběrače a ukončil toto řízení vydáním rozhodnutí o odstranění stavby, neboť pro přerušování řízení nejsou splněny zákonné podmínky.

Dne 21. 11. 2005 žalovaný reagoval písemně na urgenci žalobců a sdělil, že u soudu se vede řízení, kde by mohla být vyřešena otázka občanskoprávního titulu k dotčeným pozemkům. Dne 22. 11. 2005 žalobci opět sdělili, že trvají na pokračování řízení, které uplatnili ve výzvě ze dne 25. 10. 2005.

Krajský soud dovodil, že žaloba je důvodná. Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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. Žalobou na nečinnost se lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech a povinnostech; pokud úkon správního orgánu není způsobilý zasáhnout do práv a povinností žalobce, není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení a nemůže rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést.

V projednávané věci soud rozhodoval o nečinnosti žalovaného při projednávání odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí, o kterém podle názoru žalobců měl povinnost rozhodnout postupem stanoveným správním řádem. Kolaudační rozhodnutí bylo vydáno dne 13. 11. 2002 Okresním úřadem České Budějovice, referátem životního prostředí, pod čj. 8299/02-231/Šte ohledně trvalého užívání stavby „Kanalizační sběrač Hluboká nad Vltavou - západ“. Žalobci proti tomuto kolaudačnímu rozhodnutí podali odvolání, které doručili dne 21. 4. 2005 Magistrátu města České Budějovice s tím, že je určeno pro prvního žalovaného. Ten na odvolání reagoval tak, že je posoudil jako podnět k přezkumu podle ust. § 65 správního řádu a odvolání vyřídil sdělením, že podnět byl odložen. Krajský soud se tedy musel zabývat tím, jak mělo být s podáním žalobců procesně naloženo. Krajský soud nepovažoval postup prvního žalovaného za správný, protože z obsahu podání bylo patrné, že jde o odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí. Proto bylo povinností prvního žalovaného o odvolání žalobců rozhodnout, nikoli rozhodnutí přezkoumat mimo odvolací řízení. K přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení již došlo dříve z podnětu žalobců. Žalovaný tedy na základě podání žalobců dvakrát přezkoumával rozhodnutí mimo odvolací řízení ve smyslu ust. § 65 správního řádu. V daném případě, kdy první žalovaný nesprávně vyřídil odvolání žalobců jako podnět, proti němuž není přípustná žaloba ve správním soudnictví a není soudem přezkoumatelný, by takový postup měl za následek odeprání práva na ochranu

před soudem. Proto je v zájmu žalobců, aby o odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí bylo prvním žalovaným řádně rozhodnuto rozhodnutím, které bude případně možno napadnout žalobou ve správním soudnictví. Krajský soud proto prvému žalovanému stanovil povinnost rozhodnout o odvolání žalobců proti kolaudačnímu rozhodnutí, přičemž v rámci tohoto řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tedy neurčuje, jak má být správní orgán činný, jaký předpis aplikovat a jak rozhodnout.

Krajský soud shledal žalobu na ochranu proti nečinnosti Magistrátu města České Budějovice nedůvodnou, neboť tento žalovaný poté co obdržel odvolání žalobců, nepostupoval podle ust. § 57 odst. 1 správního řádu a odvolání předložil odvolacímu orgánu – prvému žalovanému – se spisovým materiálem k vyřízení odvolání. Na straně tohoto žalovaného tedy nečinnost nebyla zjištěna.

Prvý žalovaný opřel kasační stížnost o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

Žalovaný je toho názoru, že se v projednávané věci nemůže jednat o nečinnost správního orgánu, který na návrh reagoval a včas jej vyřídil; věci se zabýval pečlivě. Krajský soud nerespektoval ust. § 19 odst. 1 správního řádu o tom, že podání se posuzuje podle jeho obsahu.

Podle ust. § 53 správního řádu proti rozhodnutí správního orgánu má účastník řízení právo podat odvolání. Ani jeden ze žalobců však nebyl účastníkem řízení, jehož výsledkem bylo vydání kolaudačního rozhodnutí. Žalobci ani nepožadovali v průběhu kolaudačního řízení přiznání postavení účastníka v souladu s ust. § 14 odst. 1 věty za středníkem správního řádu. Bez podání odvolání některým z účastníků nemůže dojít k zahájení a provádění odvolacího řízení, na jehož konci by bylo vydání rozhodnutí.

Za daného stavu nezbylo žalovanému než posoudit podání žalobců jako podnět k přezkumu mimo odvolací řízení podle ust. § 65 správního řádu a jako takové jej vyřídil. Žalovaný se podnětem zabýval a podatele písemně vyrozuměl o svých závěrech. Nelze se ztotožnit s právním závěrem krajského soudu, že o podání žalobců mělo být rozhodnuto rozhodnutím, protože tento názor nemá oporu v zákoně, zejména s přihlédnutím k ust. § 53 správního řádu. V ust. § 62 a 62 správní řád upravoval postup správního orgánu v těch případech, kdy rozhodnutí byla v právní moci. Jedná se o mimořádné opravné prostředky, které mohou prolomit stabilitu právních vztahů u těch rozhodnutí správních orgánů, která jsou v právní moci. Podání, které žalobci nazvali odvoláním, bylo podáno v době, kdy kolaudační řízení se již nevedlo a kolaudační rozhodnutí bylo již více než dva roky v právní moci. Podle právního názoru krajského soudu může kdokoli a kdykoli podat odvolání a správní orgán by byl povinen o takovém podání rozhodnout formou rozhodnutí, proti kterému by bylo možno podat žalobu ke správnímu soudu.

Žalovaný dále namítl, že žalobci nedodrželi zákonné podmínky pro uplatnění žaloby ve smyslu ust. § 7 s. ř. s., protože bezvýsledně nevyčerpali prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti.

Žalobci totiž nevyužili institutu opatření proti nečinnosti podle ust. § 50 správního řádu a přímo podali žalobu k soudu. Žalobci podali žalobu před uplynutím stanovené lhůty k vyřízení odvolání a nevyčerpali všechny prostředky k odstranění nečinnosti správního orgánu; žalobci tak nesplnili podmínky dané ust. § 79 s. ř. s. a nemohou se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žalovaný se domnívá, že žalobci „nesplnili podmínky žalobní legitimace“, a krajský soud měl návrh jako nepřipustný zamítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti popsali, k jakým změnám došlo při stavbě kanalizačního sběrače a jak bylo touto stavbou zasaženo do jejich vlastnických práv.

Žalobci uvedli, že na otázku, kdo je účastníkem kolaudačního řízení, odpovídá ust. § 14 odst. 2 správního řádu ve spojení s ust. § 78 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona. V dané věci je nesporné, že stavba kanalizačního sběrače byla (zčásti a protizákonně) umístěna na pozemcích žalobců. Žalobci byli tedy účastníky kolaudačního řízení ze zákona a nebylo a není na vůli (odvolacího) stavebního úřadu, zda mu takové postavení přizná. Je jeho povinností s nimi jako s účastníky jednat, včetně toho, že bude o jejich podání označeném jako odvolání, jako s odvoláním nakládat, tedy vydá o něm některé ze zákona možné rozhodnutí. Zákon žalobci neumožňuje bez dalšího s takovým odvoláním nakládat jen jako s podnětem k přezkumu.

Žalobci mají za to, že atrakce podle ust. § 50 správního řádu není tím prostředkem, který měl zákonodárce na mysli jako podmínku podání žaloby podle ust. § 79 s. ř. s., neboť se nejedná o řádný prostředek nápravy závadného stavu, účastník řízení na ni nemá nárok (nijak ze zákona nevyplývá) a je jen na úvaze nadřízeného správního orgánu, zda možnosti atrakce využije. O tom pak nadřízený orgán nevydává rozhodnutí, proti němuž by účastník mohl podat opravný prostředek.

Žalobci navrhli zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ji posoudil takto:

Kasační stížnost je postavena na nesprávných právních východiscích v otázce účastenství žalobců ve správním řízení a tím i v otázce právní moci kolaudačního rozhodnutí.

Podle ust. § 14 odst. 1 správního řádu účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

Zvláštním právním předpisem je pro řízení o kolaudaci staveb ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona, který vymezuje okruh účastníků kolaudačního řízení. Jsou jimi:

- a) stavebník,
- b) vlastník stavby,
- c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám,
- d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno.

V projednávané věci z obsahu spisu vyplývá, že žalobci jsou vlastníky pozemků, přes které je částečně vedena stavba kanalizačního sběrače, která byla kolaudována (pro účely

rozhodnutí o kasační stížnosti není podstatné, z jakých důvodů se tak stalo). Žalobci jsou proto ze zákona účastníky kolaudačního řízení, a to podle ust. § 79 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, avšak jako s účastníky s nimi v tomto řízení nebylo jednáno (tzv. opomenutý účastník řízení).

Podle ust. § 53 správního řádu má účastník řízení právo podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak a pokud se účastník řízení odvolání písemně nebo ústně do protokolu nevzdal.

Z tohoto ustanovení vyplývá právo žalobců, kteří podali odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí, aby o tomto odvolání bylo zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto.

Konstrukce kasační stížnosti je v této části postavena na argumentu, že kolaudační rozhodnutí již před delší dobou nabylo právní moci a proto může přicházet v úvahu pouze použití mimořádných opravných prostředků ve správním řízení.

Tato úvaha není správná. Podle ust. § 52 odst. 1 správního řádu rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat (podat rozklad), je v právní moci. V projednávané věci žalobcům (opomenutým účastníkům řízení) kolaudační rozhodnutí nebylo oznámeno podle ust. § 51 správního řádu a proto kolaudační rozhodnutí nenabylo (a ani nabýt nemohlo) právní moci.

Další námitkou kasační stížnosti je tvrzení, že žalobci před podáním žaloby bezvysledně nevyčerпали prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jejich ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), protože před podáním žaloby nevyužili opatření proti nečinnosti podle ust. § 50 správního řádu.

Podle tohoto ustanovení, dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezačal řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se již k této námitce vyjádřila, když uvedla, že vychází-li ust. § 79 s. ř. s. z předpokladu existence procesních prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu dosud neobsahuje, nelze za tohoto stavu po účastníku správního řízení požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu podle § 50 správního řádu. Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, může se za popsání situace obrátit na soud ihned (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003 č. j. 5 As 21/2003 - 40, který byl uveřejněn pod č. 491/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobcům, kteří měli ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a byli zastoupeni advokátem, byla přiznána náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Zástupci žalobců byla přiznána odměna za jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění platném a účinném do 31. 8. 2006] ve výši 1000 Kč. Protože advokát zastupoval v řízení o kasační stížnosti tři osoby, bylo třeba postupovat podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, takže celková vše odměny činí 2600 Kč. Odměna za převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] nebyla přiznána, protože advokát v této věci zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem, takže byl s věcí seznámen. Dále byla přiznána náhrada hotových výdajů ve výši 75 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2675 Kč na účet jejich zástupce ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 11. dubna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

