



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudů JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Z. R.**, zastoupený Mgr. Ivo Ďopanem, advokátem se sídlem Ústí nad Orlicí, Komenského 160, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, Pardubice, Komenského nám. 125, v řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 7. 8. 2007, čj. 52 Ca 51/2006 – 101,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- III. Odměna ustanoveného zástupce žalobce Mgr. Ivo Ďopana, advokáta, **se určuje** částkou 4800 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Dne 10. 8. 2006 žalobce Z. R. podal u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích žalobu „na nečinnost správního orgánu ve věci dokončení přeložky silnice I/14 Ústí nad Orlicí – Libchavy“. Po ustanovení zástupce z řad advokátů k výzvě soudu podáním ze dne 11. 12. 2006 upřesnil žalobu, včetně návrhu rozsudečného výroku, ve kterém uvedl, že navrhuje, aby soud rozhodl, „že ukládá žalovanému, aby rozhodl, a to ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí, o nařízeném provedení nezbytných úprav na stavbě přeložky silnice I/14 vlastníka stavby, a to opatření zajišťujících realizaci protipovodňových opatření tak, aby žalobce byl chráněn před povodňovými průtoky do hranice stoleté vody, a dalších souvisejících dokončovacích prací

v rozsahu dle podmínek stavebních povolení, které žalobce specifikuje po předložení příslušných správních spisů žalovaným.“

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 7. 8. 20047, čj. 52 Ca 51/2006 – 101, byla žaloba zamítnuta. Jak vyplývá z odůvodnění rozsudku, krajský soud dospěl k závěru, že v daném případě je nutno posuzovat, zda nečinnost žalovaného není v řízení dle § 86 odst. 2 a § 87 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). O případ neprovádění řádné údržby stavby se v daném případě nejedná, což ani žalobce netvrdí, ale uvádí, že na stavbě nebyly provedeny určité „výkony“. Pro požadavek na „dokončení“ ve smyslu stavební dokumentace a stavebního povolení nelze ani aplikovat § 87 odst. 1 stavebního zákona. Pokud žalovaný nezahájil řízení o nařízení nezbytných úprav dle tohoto ustanovení, a žalobce o tom vyrozuměl, nejednalo se o nečinnost, kdy by předmětná žaloba mohla být posouzena jako důvodná.

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal přezkoumání a zrušení tohoto rozsudku. V doplnění kasační stížnosti (po ustanovení zástupce) zejména namítal, že krajský soud nesprávně vyložil § 86 a 87 stavebního zákona. V prvním případě je třeba přihlídnout i k ustanovení § 86 odst. 1 téhož zákona, ze kterého vyplývá, že je povinností vlastníka stavby ji užívat a provozovat v souladu s podmínkami stanovenými ponejprv stavebním povolením, a v konečné fázi kolaudačním rozhodnutím. Jestliže stavba nevykazuje vlastnosti, které byly předpokládány schválenou projektovou dokumentací a uvedenými rozhodnutími, nejedná se o řádné užívání stavby. Pokud se týká § 87 stavebního zákona, je nesporné, že nařízení nezbytných úprav, jichž se domáhá, vyžaduje veřejný zájem, jmenovitě z důvodů bezpečnostních, ohrožení životního prostředí, ale i hygienických. Krajský soud opomenul se vypořádat se základní žalobní námitkou, že již rozsudkem Okresního soudu v Ústí nad Orlicí ze dne 10. 12. 1997, čj. 6 C 177/92 – 224, bylo řízení v části týkající se dokončení objektů protipovodňových opatření stavby přeložky silnice I/14 zastaveno a po právní moci byla věc postoupena tehdejšímu Okresnímu úřadu v Ústí nad Orlicí (aniž by stěžovatel blíže specifikoval zda a jaké právní důsledky z toho plynou). K tomu pouze uvedl, že v této souvislosti poukazoval na posudek Ing. V., který jednak potvrdil existenci vad a nedodělků stavby přeložky silnice, jednak dospěl k závěru, že i projektová protipovodňová opatření byla nedostatečná.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména poukázal na to, že veškerá podání stěžovatele byla vyřizována v režimu vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, přičemž žalovaný nedospěl k závěru, že by podněty stěžovatele odůvodňovaly zahájení řízení z moci úřední. Žalovaný má za to, že k žalobě na nečinnost správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. není legitimován ten, kdo podal toliko podnět k zahájení řízení ex offio. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu stížních důvodů napadený rozsudek krajského soudu, přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

V žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. žalobce musí především (obvykle v návrhu rozsudečného výroku) označit řízení, ve kterém má docházet k nečinnosti a ohledně kterého má být uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, a v souladu s tím i žalovaného. V daném případě stěžovatel v doplnění (upřesnění) petitu žaloby uvedl, že se domáhá, aby žalovaný rozhodl o nařízení provedení nezbytných úprav. Další část petitu je nutno považovat jen za upřesnění předmětu správního řízení a to i se zřetelem na to, že soud může v uvedeném řízení rozhodnout toliko o povinnosti vydat rozhodnutí o věci samé či opatření, aniž by mu náleželo předjímat obsah tohoto správního rozhodnutí.

Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona vyžaduje-li to veřejný zájem z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních, ohrožení životního prostředí a estetických, nařídí stavební úřad provedení nezbytných úprav na stavbě vlastníka stavby nebo na stavebním pozemku vlastníku tohoto pozemku. Obdobnou (podrobnější) úpravu (s podrobným výčtem) obsahuje § 137 odst. 1 nyní účinného zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu.

Správní řízení je možno zahájit buď na základě návrhu fyzické či právnické osoby (žádosti), nebo z úřední povinnosti, v některých případech pak obojím způsobem. Zahájení tohoto řízení na základě žádosti přichází v úvahu tam, kde se jedná především o vlastní zájem tohoto subjektu. Naproti tomu zahájení řízení z úřední povinnosti nastupuje v případě převážně veřejného zájmu. Již ze samotné povahy těchto ustanovení vyplývá, že řízení o nařízení nezbytné úpravy je možno zahájit výlučně z úřední povinnosti (srov. § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Obdobně je tomu v případě nařízení udržovacích prací. Podání fyzické či právnické osoby domáhající se nařízení nezbytné úpravy je toliko jen podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti.

Např. již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006 – 59 bylo vysloveno:

Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu a to žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 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 žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok

žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Ani v této (nyní projednávané) věci Nejvyšší správní soud neshledal důvodu od tohoto stanoviska se odchýlit. Pro úplnost – se zřetelem na obsah kasační stížnosti (k tvrzení o předchozím řízení u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí) - je nutno uvést, že soud v řízení ve věcech občanskoprávních při rozhodování dle § 104 odst. 1 věty druhé především posuzuje, zda věc spadá do pravomoci soudu. Není-li tomu tak, zkoumá, zda a kterému orgánu má být po právní moci věc postoupena. To ovšem neznamená, že by v případech, kdy řízení před soudem bylo zahájeno na návrh (na základě žaloby), po postoupení věci správnímu orgánu se vždy (již z tohoto důvodu) jednalo o správní řízení o žádosti (§ 44 a § 45 správního řádu z roku 2004). Smyslem ustanovení § 104 odst. 1 o. s. ř. věty za středníkem je toliko zachování účinků žaloby i pro správní řízení zahajované žádostí, především z hlediska lhůt, jakož i proto, že po postoupení věci správnímu orgánu není třeba podávat novou žádost (návrh na zahájení řízení).

Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud právem žalobu zamítl (byť i se zčásti odlišným právním odůvodněním), byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

Stěžovatel, který neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému náklady řízení nad rámec běžných výdajů nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému tato náhrada nepřiznává.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát Mgr. Ivo Ďopan. V takovém případě platí odměnu za zastupování a hotové výdaje stát (§ 55 odst. 8, § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu tohoto advokáta částkou 4200 Kč za dva úkony právní služby [§ 79 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a za úhradu hotových výdajů 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky) celkem tedy 4800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 31. března 2009

JUDr. Petr Příhoda

předseda senátu