



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph. D, v právní věci žalobce: **B. N.**, zast. JUDr. Vladislavou Rapantovou, advokátkou se sídlem Dukelská 4, Olomouc, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouce**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 15. 10. 2014, č. j. 65 A 7/2014 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal ochrany proti nečinnosti správního orgánu a požadoval, aby soud žalovanému nařídil rozhodnout ve věci vedené pod č. j. SMO1/OPK/79/3055/2009/Fa, č. j. SMO1/OPK/79/318/2010/Fa, č. j. SMO1/OPK/79/520/2010/Fa a SMO1/OPK/79/709/2010/Fa – o návrhu na odstranění stavby.

[2] Předmětem sporu v posuzované věci je otázka včasnosti podané žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[3] Krajský soud nejprve shrnul podstatné skutkové okolnosti obsažené ve správním spisu. Ve vztahu k počátku běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu uvedl, že v případě podání stěžovatele ze dne 21. 7. 2009 se nejednalo o návrh, kterým se zahajuje řízení ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ale jednalo se toliko o podnět k zahájení řízení z moci úřední ve smyslu ustanovení § 42 téhož zákona. Takový podnět tedy vede buď k zahájení řízení z moci úřední, které však zahájí správní orgán prostým oznámením o jeho zahájení účastníkům řízení (§ 46 odst. 1 správního řádu), anebo je podateli neformálním způsobem sděleno, že správní orgán neshledal důvody pro zahájení řízení (§ 42 správního řádu). Správní orgán nevydává ani v jednom případě rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 téhož zákona.

[4] Na základě této úvahy dospěl k závěru, že lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti počala stěžovateli běžet ode dne, kdy obdržel od Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) odpověď na svoji stížnost na nečinnost žalovaného, což lze považovat za poslední úkon učiněný správním orgánem proti stěžovateli ve smyslu § 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy od 14. 11. 2012. Lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti je dle § 80 odst. 1 s. ř. s. stanovena jako roční a uplynula proto dne 14. 11. 2013, žaloba byla podána až dne 5. 5. 2014.

[5] Žaloba byla soudem shledána opožděnou, a proto byla podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnuta.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel napadá usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[7] Má za to, že se soud nevypořádal s tím, že žalobce podal opakovaný návrh na opatření proti nečinnosti ke krajskému úřadu. Podáním ze dne 10. 5. 2013 krajský úřad jeho návrhu nevyhověl, a proto podal proti tomuto podání stěžovatel stížnost. Odpověď na tuto stížnost mu byla doručena až dne 26. 6. 2013.

[8] Je přesvědčen, že žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného podal včas. Následně popisuje prostředky ochrany, které v dané věci již využil (ústavní stížnost, žaloba proti nečinnosti krajského úřadu).

[9] Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný k podané kasační stížnosti uvádí, že v dané věci nečinný nebyl. V písemném sdělení ze dne 17. 9. 2012, č. j. SMO1/OPK/79/3055/2009/Fa, stěžovateli vysvětlil, proč neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby. Ztotožňuje se dále s hodnocením krajského soudu v otázce opožděnosti podané žaloby.

[11] Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Úvodem považuje soud za vhodné stručně shrnout relevantní skutečnosti zjištěné z předložených spisů. Stěžovatel podal dne 21. 7. 2009 podání, které označil jako návrh na zahájení řízení o odstranění stavby. V tomto návrhu požadoval, aby bylo zahájeno řízení o odstranění stavby – veřejné komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. 501 a 701/2 v k. ú. Samotišky, obec Samotišky, okres Olomouc. V důsledku nesprávného procesního postupu žalovaného (vydání usnesení o zastavení řízení), který posvětil i krajský úřad, byl vydán rozsudek Krajského soudu v Ostravě dne 19. 4. 2012, č. j. 22 A 85/2010-22. V tomto rozsudku bylo konstatováno, že se jedná o řízení, jež se zahajuje z moci úřední, na základě přijatého podnětu měl správní orgán I. stupně povinnost provést šetření ohledně jeho důvodnosti, tedy ověřit skutečnosti, jež stěžovatel ve svém podnětu uváděl a na základě výsledků tohoto šetření pak posoudit, zda bude řízení z moci úřední zahájeno či nikoli. Sdělení výsledku posouzení mělo být provedeno odpovědí na podnět stěžovatele, nikoli rozhodnutím.

[14] Žalovaný vydal dne 17. 9. 2012 sdělení, v němž stěžovateli sdělil, že všechny jeho přípisy vyhodnotil jako podněty k zahájení řízení z moci úřední ve smyslu § 42 správního řádu, neshledal důvody k zahájení řízení o odstranění stavby místní komunikace ve smyslu ustanovení § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „stavební zákon“). Následně podal stěžovatel dne 5. 10. 2012 podnět na opatření proti nečinnosti žalovaného ke krajskému úřadu. Ten v podání doručeném stěžovateli dne 14. 11. 2012 konstatoval, že přestože žalovaný byl určitou dobu nečinný, v současné době již není, a proto krajský úřad není oprávněn postupovat podle ustanovení § 80 správního řádu, neboť žalovaný prokazatelně zaslal stěžovateli sdělení o vyřízení podnětu (doručeno 27. 9. 2012) před podáním opatření na nečinnost ze dne 5. 10. 2012.

[15] Žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána dne 5. 5. 2014. Krajský soud odvíjel počátek lhůty od 14. 11. 2012, kdy stěžovatel obdržel od krajského úřadu vyřízené opatření proti nečinnosti žalovaného. Stěžovatel je naopak přesvědčen, že poslední úkonem byla odpověď na stížnost proti opakovanému návrhu na opatření proti nečinnosti, která mu byla od krajského úřadu doručena až dne 26. 6. 2013.

[16] Pro posouzení včasnosti žaloby je nutné vyjít z § 80 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem

vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Podle odst. 2 téhož ustanovení zmeškání lhůty nelze prominout.

[17] V posuzované věci lze podání stěžovatele s názvem „*Návrh na zahájení řízení o odstranění stavby*“ charakterizovat jako podnět k zahájení řízení ve smyslu § 42 správního řádu. Ten, kdo podnět na zahájení řízení učiní, může současně požádat, aby mu správní orgán sdělil, jakým způsobem s podnětem naložil. V takovém případě je správní orgán povinen sdělit tomu, kdo dal podnět, ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popř. že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Takové sdělení není ani rozhodnutím, ani usnesením, jde o úkon správního orgánu, na který se vztahují ustanovení části čtvrté (srov. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*, Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 466).

[18] Pokud se nevydává rozhodnutí ve věci samé, je nutné ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. počátek běhu lhůty, rozhodný pro posouzení včasnosti podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, odvíjet ode dne, kdy byl stěžovatelem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči stěžovateli učiněn poslední úkon. Klíčové není, kdy byl tento úkon učiněn, nýbrž to, kdy se dostal do dispozice žalobce (např. oznámením, doručením). Tento poslední úkon má mít současně jistou kvalitu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zaujal rozšiřující výklad, když správním orgánem rozumí nikoli pouze ten, který má vydat rozhodnutí ve věci samé. „*Je-li nadřízený správní orgán oprávněn učinit opatření proti nečinnosti „podřízeného“ správního orgánu, a to dokonce v podobě převzetí věci a rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu (§ 80 odst. 4 správního řádu.), odpovídá subsidiární povaze soudní ochrany proti nečinnosti veřejné správy vnímání veřejné správy v jejím celku, nikoli izolovaně v jednotlivých stupních veřejné správy, čemuž odpovídá rozšiřující výklad pojmu „správní orgán“ použitého v § 80 odst. 1 větě poslední s. ř. s. tak, že tento pojem zahrnuje též nadřízený správní orgán, vůči němuž byla podána žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013 – 47).

[19] Co je třeba rozumět pod posledním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s., vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2009, č. j. 8 Ans 3/2005 - 5, v němž konstatoval, že „*za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jde např. o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení apod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.*“

[20] V projednávané věci je proto nutné se ztotožnit s výkladem krajského soudu, který odvíjel počátek běhu lhůty k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti od 14. 11. 2012, kdy stěžovatel obdržel od krajského úřadu vyřízené opatření proti nečinnosti žalovaného. Tento úkon byl posledním procesním úkonem v dané věci, který měl určitou kvalitu a byl učiněn správním orgánem vůči stěžovateli.

[21] K námitce týkající se nezohlednění opakovaných stížností stěžovatele na nečinnost (odpovědi krajského úřadu ze dne 10. 5. 2013 a 26. 6. 2013) krajským soudem při

pokračování

posuzování včasnosti žaloby Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel tato konkrétní podání v žalobě ze dne 5. 5. 2014 vůbec nenamítal, pouze poukázal na opakované stížnosti na nečinnost správního orgánu. Neuvedl, které stížnosti měl na mysli, popř. ze kdy. Krajský soud se proto těmito tvrzeními nemohl vůbec zabývat. K těmto namítaným podáním lze však uvést, že v rozsudku ve věci sp. zn. 8 Ans 3/2005, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. vychází mj. i z toho, že je na účastníku řízení, aby dbal náležitě ochrany svých práv a možnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu využil v přiměřené, zákonem stanovené lhůtě. Pokud by za úkon ve smyslu závěrečné části ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. byla naopak považována pouhá urgence či zmíněné sdělení správního orgánu, znamenalo by to, že i v případech, když již od posledního (předchozího) úkonu uplynula lhůta k podání žaloby, počala by takovýmto mimoprocesním úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty.“* Podání zmíněná stěžovatelem je nutné chápat jako ony urgencye, resp. odpovědi na ně. Ačkoliv byl stěžovatel přesvědčen, že v jeho právní věci mělo být vydáno správní rozhodnutí o odstranění stavby, věc pro správní orgány skončila vyřízením podnětu (sdělením ze dne 17. 9. 2012), resp. vyřízením návrhu na opatření proti nečinnosti doručené stěžovateli dne 14. 11. 2012. Napadat a zpochybňovat v minulosti učiněné úkony účastníků řízení či správních orgánů v jakémkoliv časovém okamžiku, tj. i po uplynutí několika let, není možné. To by totiž bylo v rozporu s účelem práva, jakožto normativního systému upravujícího v každodenním životě mezilidské vztahy. Pro řádnou a efektivní aplikaci práva je zásadní právě dodržování lhůt stanovených v právních předpisech.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[23] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu