



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupené Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou, sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 8. 2020, č. j. 22 A 46/2020 - 22,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 26. 10. 2016 vydal Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí územní rozhodnutí o umístění souboru staveb, čistírny odpadních vod vč. splaškové kanalizace a dešťové kanalizace vč. vsaku na pozemku parc. č. X v k. ú. N. V. u F. n. O., sp. zn. MUFO_S 4300/2016.

[2] Žalobkyně dne 17. 1. 2017 požádala o přezkoumání souladu tohoto územního rozhodnutí s právními předpisy a o provedení státního dozoru podle § 171 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[3] Dne 21. 6. 2017 žalovaný žalobkyni sdělil, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

[4] Dne 2. 10. 2019 obdržel žalovaný podnět žalobkyně, v němž žalobkyně žádala, aby krajský úřad sdělení ze dne 21. 6. 2017 dle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušil. Žalobkyně rovněž uvedla, že měla být zařazena do okruhu účastníků územního řízení a vzhledem k tomu, že jí stavební úřad neumožnil účast na územním řízení, územní rozhodnutí dosud není v právní moci. Byla zkrácena na svých právech účastníka řízení, což je důvod pro zrušení územního rozhodnutí.

[5] Přípisem ze dne 9. 1. 2020 žalovaný žalobkyni sdělil, že neshledal ve svém sdělení ze dne 21. 6. 2017 nezákonnost, a tedy ani důvody k aplikaci § 156 správního řádu, a že neshledal ani důvody k zahájení přezkumného řízení ve věci územního rozhodnutí ze dne 26. 10. 2016.

[6] Žalobou ze dne 4. 5. 2020 se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného. V žalobě s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 152/2019 - 33, ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48, a ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 - 122, namítla, že se jednalo o nečinnost, když žalovaný její podnět ze dne 17. 1. 2017 neposoudil jako odvolání opomenutého účastníka a o tomto odvolání dosud nerozhodl. V žalobě uvedla, že se dne 26. 2. 2020 obrátila na Ministerstvo pro místní rozvoj s žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti, k tomu se však ministerstvo nevyjádřilo.

[7] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je opožděná. Žalobu proto podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), odmítl.

II. Kasační stížnost

[8] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[9] V kasační stížnosti stěžovatelka zdůraznila, že podání ze dne 2. 10. 2019 bylo podnětem ke zrušení sdělení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 21. 6. 2017 („Sdělení k podnětu k přezkoumání rozhodnutí“), v němž krajský úřad uvedl, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení ve věci územního rozhodnutí. Žalovaný na základě podnětu ze dne 2. 10. 2019 mohl své pochybení napravit.

[10] Krajský soud se nevypořádal s odkazem stěžovatelky v žalobě na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 201, č. j. 3 Ans 38/2010 - 122, podle nějž jde o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu a § 79 odst. 1 s. ř. s., pokud správní orgán nevydal o odvolání rozhodnutí a odpovídal pouhými přípisy, které odkazovaly na předchozí vyřízení dřívějších podání.

pokračování

[11] Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že žalovaný je nečinný, neboť o odvolání dosud nerozhodl. Krajský soud tedy dle stěžovatelky nebyl oprávněn žalobu odmítnout. Odmítnutím žaloby stěžovatele upřel právo na přístup k soudu.

[12] Stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 - 63, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby má pro stěžovatele jiné právní důsledky než zamítnutí žaloby.

[13] Stěžovatelka z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti žalobkyně nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Jde-li o kasační stížnost proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Z povahy věci nelze namítat žádné jiné důvody [srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65].

[18] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá 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.*

[19] Krajský soud z důvodu tvrzeného dotčení vlastnického práva připustil, že žalobkyně byla v postavení opomenutého účastníka a že její podání ze dne 17. 1. 2017 mělo být dle obsahu vyhodnoceno jako odvolání proti územnímu rozhodnutí a mělo o něm být rozhodnuto. Dospěl nicméně k závěru, že zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání uplynula dne 17. 3. 2017, a žaloba žalobkyně ze dne 4. 5. 2020 tedy byla opožděná.

[20] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. *žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu 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.*

[21] Podle § 80 odst. 2 s. ř. s. *zmeškání lhůty nelze prominout.*

[22] Lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání vyplývá z § 71 správního řádu. Podle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Podle § 71 odst. 3 správního řádu platí, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Je-li potřeba nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ, připočítává se k „základní lhůtě“ doba nezbytná k realizaci potřebného procesního úkonu až 30 dnů [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. Je-li nezbytné dožádání, zpracování znaleckého posudku nebo doručení písemnosti do ciziny, lhůta se prodlužuje o dobu nezbytnou k úspěšnému provedení procesního úkonu [§ 71 odst. 3 písm. b) správního řádu], přičemž správní řád tuto dobu neohraničuje. V případech, kdy se lhůta pro vydání rozhodnutí prodlužuje podle § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu, nelze v hypotetické situaci přesně stanovit délku prodloužení, z okolností nyní projednávané věci však nevyplývá, že by byly naplněny podmínky pro prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí podle tohoto ustanovení.

[23] Lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet zahájením správního řízení. Krajský soud správně vyšel z data podání prvního ze stěžovatelčiných podnětů 17. 1. 2017. Považujeme-li tento podnět podle jeho obsahu za odvolání opomenutého účastníka, pak řízení o odvolání bylo zahájeno dnem, kdy bylo stěžovatelčino podání doručeno žalovanému jako orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání (§ 44 odst. 1 správního řádu). Podle sdělení žalovaného ze dne 21. 6. 2017 se tak stalo dne 24. 1. 2017. Pokud by lhůta k vydání rozhodnutí byla prodloužena dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu (např. z důvodu, že jde o zvlášť složitý případ), poslední den 60denní lhůty by připadl na sobotu 25. 3. 2017. Zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí by tedy s ohledem na pravidlo dle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu marně uplynula nejpozději v pondělí 27. 3. 2017.

[24] Datum marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatelky je počátkem jednoleté lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Ačkoli Nejvyšší správní soud dospěl k jinému datu, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí marně uplynula, s krajským soudem souhlasí v závěru, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kterou žalobkyně dle poštovního razítka předala k přepravě dne 4. 5. 2020, byla žalobou opožděnou.

[25] Lhůtu pro podání žaloby přitom podle zákona nelze prominout. Krajský soud tedy ani za situace, kdy dospěl k závěru, že k nečinnosti žalovaného došlo, případně že v žalobě tvrzená nečinnost žalovaného trvá, nemohl postupovat jinak, než žalobu pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout. Opožděnost žaloby musí nutně vést k jejímu odmítnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 Afs 11/2011 - 79, č. 2409/2011 Sb. NSS).

[26] Na tomto závěru ve vztahu ke lhůtě pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o odvolání nic nemění skutečnost, že se dne 2. 10. 2019 stěžovatelka na žalovaného obrátila s podnětem ke zrušení sdělení ze dne 21. 6. 2017. Tento její úkon nemá žádný vliv na počátek lhůty pro podání žaloby ani na její běh.

pokračování

[27] Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu, s nímž se podle stěžovatelky krajský soud měl vypořádat, není v nyní projednávaném případě relevantní. V rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 - 122, Nejvyšší správní soud skutečně konstatoval, že se za situace, kdy příslušný správní orgán nevydal o odvolání rozhodnutí a odpovídal pouhými přípisy, které pouze odkazovaly na předchozí vyřízení dřívějších podání, jednalo o nečinnost. Neřešil však situaci, kdy ochrana proti nečinnosti správního orgánu byla u soudu uplatňována po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Krajský soud proto nepochybil, když se poukazem na tento rozsudek Nejvyššího správního soudu v odůvodnění svého usnesení výslovně nezabýval.

[28] Pro projednávanou věc není relevantní ani rozsudek ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 - 63, na nějž stěžovatelka poukazuje v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se v něm zabýval rozlišením důvodů pro odmítnutí a zamítnutí žaloby o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, nikoliv otázkou lhůty pro podání žaloby, natož žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že omezení možnosti podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zákonnou lhůtou shledal Ústavní soud ústavně konformním. V nález ze dne 14. 7. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 25/19 Ústavní soud připomněl, že soudní ochrany se lze domáhat jen za podmínek stanovených zákonem (čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Dále uvedl, že lhůta sama o sobě nemůže být neústavní a že důsledek marného uplynutí žalobní lhůty spočívající ve ztrátě možnosti účastníka řízení domoci se rozhodnutí správního orgánu je se zmeškáním žalobní lhůty nerozlučně spjat.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal, že námitky proti usnesení krajského soudu nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 24. listopadu 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu