ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobců: **a) S. D.**, **b) N. R.**, oba zastoupeni JUDr. Radkem Hudečkem, advokátem v Ostravě, Škroupova 1114/4, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz,** se sídlem Prokešovo nám. 8, Ostrava, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 5. 2010, čj. 22 A 23/2010 - 10,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.
II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou u Krajského soudu v Ostravě se žalobci domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného a zároveň podali i žalobu proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 28. 1. 2010, čj. SMO/020458/10/Správ./Re, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2009, čj. MOP 56274/2009. Tímto rozhodnutím žalovaný přerušil řízení o dodatečném povolení stavby.

Krajský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti vyloučil k samostatnému projednání usnesením ze dne 11. 3. 2010 a žalobce vyzval, aby doložili, že bezvýsledně vyčerpali prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s.

ř. s. Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 13. 5. 2010, neboť dospěl k závěru, že žalobci bezvýsledně nevyčerpali prostředek k ochraně proti nečinnosti upravený v § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), čímž nesplnili podmínku pro podání žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Skutečnost, že v řízení, které bylo přerušeno, nelze využít prostředky k ochraně proti nečinnosti, nevyplývá z žádného ustanovení zákona.

Rozhodnutí krajského soudu napadli žalobci (stěžovatelé) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítli, že rozhodnutí o přerušení řízení, které potvrdil odvolací orgán, nelze napadnout žalobou proti rozhodnutí, a tedy ani vyčerpat všechny zákonem dovolené prostředky k odstranění nečinnosti správního orgánu. Krajským soudem uvedený § 80 odst. 3 správního řádu nelze v posuzovaném případě použít. Takový postup je možný pouze v situaci, kdy správní orgán v řízení nejedná, ač by měl. V posuzované věci však žalovaný vydal rozhodnutí o přerušení řízení s tím, že stěžovatelé jako vlastníci rekonstruované stavby nedoložili souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna. Odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 7 As 26/2008 - 140, podle kterého k úpravě stavby není potřebný souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna. Uzavřeli, že rozhodnutí o přerušení řízení váže pokračování v řízení na splnění podmínky, kterou zákon nepožaduje. Předmětné rozhodnutí tak zasahuje do hmotných práv stěžovatelů a nelze ho považovat za rozhodnutí, které je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) s. ř. s.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v řízení o dodatečném povolení stavby pokračoval na základě oznámení ze dne 28. 5. 2010. Dané řízení bylo znovu přerušeno usnesením ze dne 15. 6. 2010, proti kterému se stěžovatelé neodvolali. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 7 As 26/2008 - 140, je třeba souhlas vlastníka pozemku se stavbou nebo stavebními úpravami stavby, která je umístěna na pozemku. Souhlas není potřeba, pokud dochází pouze ke změně v užívání předmětné stavby nevyžadující stavební úpravy. Namítl, že není pasivně legitimován v tomto řízení. Nebyla mu doručena žaloba, a neměl tak doposud možnost se k žalobě vyjádřit.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelé namítli, že nemohli vyčerpat prostředky k ochraně proti nečinnosti, neboť rozhodnutí o přerušení řízení nelze napadnout. Námitka není důvodná. Nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které má žalobce k dispozici k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení. Tato podmínka vyplývá z celkové koncepce správního soudnictví, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007 - 100, č. 1683/2008 Sb. NSS).

Důvodem, proč nebyl předtím bezvýsledně vyčerpán prostředek na ochranu proti nečinnosti, nemůže být to, že nelze napadnout u soudu rozhodnutí o přerušení řízení, jak stěžovatelé namítají v kasační stížnosti. Ustanovení § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. hovoří o prostředku, který *procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu* stanoví k ochraně proti nečinnosti. Tímto prostředkem tedy musí být zákonný institut, předpokládaný procesním předpisem již ve správním řízení jako ochrana proti nečinnosti, a nikoli skutečnost, že se jeví jako neúspěšný jiný způsob ochrany v soudním řízení.

Podle stěžovatelů nelze v posuzovaném případě použít prostředek upravený v § 80 odst. 3 správního řádu, neboť v předmětné věci bylo řízení přerušeno rozhodnutím o přerušení řízení, proti kterému se neúspěšně odvolali. Stěžovatelé však nerozlišují mezi prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu jako podmínkou řízení o žalobě podle § 79 a násl. s. ř. s. a opravnými prostředky proti rozhodnutí (zde rozhodnutí o přerušení řízení) jako podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Zatímco opravnými prostředky proti rozhodnutí o přerušení řízení brojí účastník řízení proti zákonnosti napadeného rozhodnutí, prostředky na ochranu proti nečinnosti umožňují napravit situaci, kdy nebylo vydáno meritorní rozhodnutí a správní orgán je nečinný. Vyčerpání jednoho druhu prostředku, v tomto případě odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení, neznamená, že subjekt vyčerpal i prostředek na ochranu proti nečinnosti.

Stěžovatelé na jednu stranu tvrdí, že nemohli uplatnit opatření na ochranu proti nečinnosti, protože řízení bylo již přerušeno a orgán tak činný byl. Na druhé straně však brojí žalobou na ochranu proti nečinnosti, která však vychází ze stejných předpokladů – tj. nečinnosti správního orgánu směrem k vydání rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 1. 2008, čj. 2 Ans 7/2007 - 75, uvedl, že je zapotřebí, „[a]*by existovala obrana proti tomu, kdyby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, kdyby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly podmínky pro předchozí přerušení. Zde se jako jediná možnost obrany nabízí žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Nečinnost ovšem není dána skutečností, že bylo vydáno rozhodnutí o přerušení řízení, ani skutečností, že nebylo pokračováno v řízení poté, co podmínky přerušení odpadly, nýbrž jedině tím, že nebylo vydáno meritorní rozhodnutí v předmětné věci*“. Judikatura tedy připouští, že i za situace, kdy je správní řízení přerušeno, se může správní orgán dopustit nečinnosti a účastníku řízení je třeba takovém případě poskytnout ochranu. Tato situace však neznamená, že by účastník řízení neměl v takovém případě povinnost vyčerpat prostředky k nápravě, které mu poskytuje správní řád. Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu se vztahuje i na situace, kdy příslušný správní orgán v řízení řádně nepokračuje (např. po odpadnutí překážky řízení). Představuje tedy prostředek nápravy poskytnutý správním řádem účastníku řízení k ochraně proti nečinnosti i v posuzované věci. Za této situace, s přihlédnutím k subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví, je nutné jako nedůvodnou shledat námitku stěžovatelů, že v posuzovaném případě nelze daný prostředek vyčerpat. Stěžovatelé nemohou předjímat, jakým způsobem by byla věc posouzena nadřízeným správním orgánem.

Stěžovatelé směšují splnění podmínek řízení pro podání žaloby dle § 79 a násl. s otázkou její případné důvodnosti. Otázka důvodnosti žaloby by však měla místo teprve při splnění všech podmínek, za kterých ji lze věcně projednat. To se v této věci nestalo. Jestliže předchozí vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti je jednou z podmínek řízení, jejíž splnění je třeba, aby mohl soud žalobu projednat, pak nelze její nesplnění zdůvodňovat tím, že právě a jen v soudním řízení lze zohlednit, zda měl či neměl správní orgán povinnost konat i následně poté, kdy stavební řízení přerušil. Nebylo rozhodné, zda správní řád předpokládá výslovně uplatnění návrhu či podnětu na ochranu proti nečinnosti, ale to, zda se o jeho použití stěžovatel alespoň pokusil, zda se na nadřízený správní orgán v souladu s § 80 správního řádu obrátil. Za situace, kdy nebyly splněny všechny podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, nemohl se Nejvyšší správní soud zabývat námitkami stěžovatelů, které směřovaly k důvodnosti žaloby. Nezabýval se ani námitkami, že rozhodnutím o přerušení řízení bylo zasaženo do jejich práv.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zmínil, že mu nebyla doručena žaloba k vyjádření. Je třeba připomenout, že žaloba stěžovatelů byla odmítnuta pro nesplnění podmínek řízení. Za této situace nebylo třeba zasílat žalovanému žalobu k vyjádření, neboť krajský soud se nezabýval tvrzeními stěžovatelů o nečinnosti žalovaného (nepřistoupil k meritornímu posouzení věci). Rozhodnutí krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, bylo žalovanému doručeno. Žalovaný proto nebyl zkrácen na svých procesních právech.

S odkazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu soudního spisu nevznikly náklady řízení nad rámec běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. ledna 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu