ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **L. M.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Wellnerova 1322/3c, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, čj. 65 A 78/2015-48,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, čj. 65 A 78/2015-48, **se zrušuje**.

II. Žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. KÚOK/17632/2012/OSR/7000, čj. KUOK/32696/2012, žalovaný zamítl podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jako nepřípustné odvolání žalobce ze dne 6. 1. 2012 (dále také „odvolání žalobce“ nebo „podání žalobce“) proti rozhodnutí stavebního úřadu Městského úřadu v Prostějově ze dne 22. 3. 2003, čj. SÚ/549/03-Ing.Ko, jímž stavební úřad povolil změnu části stavby „*Výstavba bytových domů - bytový dům podsklepený č. 5, 6*“ před jejím dokončením.

[2] Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Brně, který jej rozsudkem ze dne 20. 9. 2013, čj. 62 A 72/2012-96 (dále jen „zrušující rozsudek“), zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zavázal přitom žalovaného, aby před věcným rozhodnutím posoudil, zda podání žalobce ze dne 6. 1. 2012, označené „*odvolání proti rozhodnutí povolení změny před jejím dokončením ze dne 22. 3. 2003 „Výstavba bytových domů – bytový dům podsklepený č.5,6“ v ul. Západní 345/97, Prostějov*“, je odvoláním i podle svého obsahu.

[3] Z důvodu následné dlouhodobé nečinnosti žalovaného v odvolacím řízení následujícím po vydání zrušujícího rozsudku požádal žalobce Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu z roku 2004. Ministerstvo žádosti rozhodnutím ze dne 28. 8. 2015, čj. MMR-28921/2015-83/2186 vyhovělo a přikázalo žalovanému vydat rozhodnutí nejpozději do 30. 9. 2015. To žalovaný neučinil.

II.

[4] Žalobce se proto domáhal žalobou na ochranu proti nečinnosti (dále jen „nečinnostní žaloba“) u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) vydání rozsudku zavazujícího žalovaného k vydání rozhodnutí o jeho odvolání.

[5] Krajský soud považoval žalobu za včas uplatněnou a za důvodnou, proto v záhlaví označeným rozsudkem uložil žalovanému vydat rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Dospěl k závěru, že podání žalobce ze dne 6. 1. 2012 bylo podle obsahu odvoláním a žalovaný o něm měl rozhodnout, nikoliv jej postoupit Magistrátu města Prostějov k dalšímu postupu jako žádost o přiznání postavení účastníka v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením. Krajský soud s poukazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, dovodil, že vydání rozhodnutí Magistrátu města Prostějov ze dne 26. 2. 2016, čj. PVMU 19679/2016 61, o nepřiznání účastenství žalobce v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením nezhojilo nečinnost žalovaného ohledně rozhodnutí o odvolání žalobce. Žalovaný totiž měl otázku účastenství žalobce v uvedeném řízení posoudit jako předběžnou a své závěry vyložit právě v rozhodnutí o odvolání.

III.

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku jeho nečinnosti a navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel poukázal na skutečnost, že s ohledem na názor vyjádřený ve zrušujícím rozsudku posuzoval, zda podání žalobce ze dne 6. 1. 2012 je odvoláním, a dospěl k závěru, že jej takto posoudit nelze. Jako žádost o přiznání postavení účastníka jej proto 18. 11. 2015 vrátil k posouzení Magistrátu města Prostějov, který svým rozhodnutím ze dne 26. 2. 2016 žalobci uvedené postavení nepřiznal. Stěžovatel tedy od 18. 11. 2015 nečinný nebyl, nečinnostní žaloba proto nemohla být důvodná.

[8] Stěžovatel také v kasační stížnosti namítal, že nejprve měla být vyřešena procesní otázka účastenství žalobce v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením a až následně rozhodnuto ve věci samé. Žalobce se proti rozhodnutí Magistrátu města Prostějov o nepřiznání účastenství odvolal, přičemž odvolacím orgánem je v dané věci právě stěžovatel. Až pokud svým rozhodnutím v odvolacím řízení žalobci postavení účastníka řízení přizná, bude mu doručeno rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 22. 3. 2003 o povolení změny části stavby před jejím dokončením (viz odst. [1]) a teprve poté proti němu může žalobce uplatnit opravný prostředek. Žalobcovo podání ze dne 6. 1. 2012 odvoláním podle stěžovatele není.

IV.

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry obsaženými v napadeném rozsudku. Stěžovatel doposud nerozhodl o jeho odvolání ze dne 6. 1. 2012, nereagoval ani na ministerstvem uplatněné opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, ani na napadený rozsudek, které jej zavazovaly ve stanovených lhůtách o odvolání rozhodnout.

[10] Žalobce dále doplnil, že dne 6. 4. 2016 stěžovatel rozhodnutím čj. KUOK 33044/2016 přerušil řízení o odvolání proti rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením do doby vydání pravomocného rozhodnutí o tom, zda žalobci svědčí postavení účastníka v daném řízení. Takový postup je podle žalobce v rozporu s právním názorem vysloveným v napadeném rozsudku, podle něhož měla být otázka účastenství žalobce v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením vyřešena jako předběžná v rámci odvolacího řízení.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že předpokladem věcného projednání žaloby správním soudem je posouzení, zda jsou splněny podmínky řízení. Mezi tyto podmínky řízení patří mimo jiné i včasnost podané žaloby. Pokud uvedená podmínka splněna není, správní soud je povinen podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobu odmítnout pro opožděnost.

[14] Jak Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 28. 1. 2010, čj. 4 Ads 154/2009-35, v případě, kdy krajský soud meritorně projedná věc a rozhodne o žalobě, která byla podána opožděně, zakládá takový postup zmatečnost řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající v chybějících podmínkách řízení. K takové vadě je povinen Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti, nehledě na to, zda je či není stěžovatelem namítána.

[15] Krajský soud k otázce včasnosti žaloby v napadeném rozsudku bez dalšího uzavřel, že *„žaloba byla podána ve lhůtě podle § 80 s. ř. s., tj. do jednoho roku od okamžiku, kdy marně*

uplynula lhůta stanovená správním řádem pro vydání rozhodnutí (po vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti podle správního řádu).“ S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[16] Žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. může účastník řízení 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.* Zmeškání této lhůty nelze podle odst. 3 téhož ustanovení prominout.

[17] Soudní řád správní tedy v § 80 odst. 1 stanoví počátek běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby v závislosti na tom, zda je či není zvláštním zákonem stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. V souzené věci se jedná o případ, kdy lhůtu pro vydání rozhodnutí stanoví správní řád z roku 2004 v § 71.

[18] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobce se dne 6. 1. 2012 odvolal proti rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 22. 3. 2003 a uvedené odvolání stěžovatel rozhodnutím ze dne 20. 6. 2012 zamítl jako nepřípustné. Krajský soud v Brně toto rozhodnutí stěžovatele zrušil rozsudkem ze dne 20. 9. 2013, který nabyl dne 27. 9. 2013 právní moci. Na základě žádosti žalobce uplatnilo ministerstvo vůči stěžovateli dne 28. 8. 2015 opatření proti nečinnosti a uložilo mu vydat rozhodnutí o odvolání žalobce nejpozději do 30. 9. 2015, stěžovatel však na opatření nereagoval a ve stanovené lhůtě toto rozhodnutí nevydal. Dne 18. 11. 2015 podal žalobce nečinnostní žalobu, jíž krajský soud vyhověl a rozsudkem ze dne 2. 3. 2016, nyní napadeným kasační stížností, uložil stěžovateli povinnost rozhodnout o odvolání žalobce do 30 dnů od právní moci rozsudku. Stěžovatel takové rozhodnutí nevydal dosud.

[19] V posuzované věci měl stěžovatel po vydání zrušujícího rozsudku pokračovat v odvolacím řízení (a to již podle správního řádu z roku 2004 – srov. jeho § 179) a rozhodnout ve lhůtě pro vydání rozhodnutí správního orgánu vyplývající z § 71 správního řádu z roku 2004, tedy do 30 dnů od zahájení řízení, nebylo-li možno rozhodnout bezodkladně. Pokud již správní orgán ve věci vydal rozhodnutí, které bylo následně zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, jak tomu bylo nyní, je třeba vycházet z toho, že lhůta pro vydání druhého rozhodnutí stanovená v § 71 správního řádu běží znovu ode dne právní moci zrušujícího rozsudku, přestože správní orgán nezahajuje nové správní řízení, ale pokračuje v řízení již zahájeném (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Ans 14/2012-35).

[20] Počátek běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. měl krajský soud z výše uvedených důvodů odvíjet od okamžiku, kdy marně uplynula lhůta pro rozhodnutí stěžovatele stanovená v § 71 správního řádu běžící ode dne právní moci zrušujícího rozsudku. Zda došlo i k vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti podle správního řádu (viz závěr krajského soudu citovaný v odst. [15]), mělo význam výlučně pro posouzení legitimace žalobce k podání nečinností žaloby, nikoliv pro úvahu o její včasnosti.

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobce podal nečinnostní žalobu opožděně. Lhůta k opětovnému vydání rozhodnutí o odvolání žalobce (po zrušení původního rozhodnutí a vrácení věci stěžovateli k novému rozhodnutí) počala ve smyslu § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu běžet dnem následujícím po dni, kdy nabyl právní moci zrušující rozsudek, tj. v sobotu 28. 9. 2013. V souzené věci tedy měl stěžovatel rozhodnout do 30 dnů ode dne následujícího po dni právní moci zrušujícího rozsudku, tj. do 29. 10. 2013 (okolnosti předpokládané v § 71 odst. 3 správního řádu, tedy možnost rozhodnout v prodloužené lhůtě, se ze správního spisu nepodávají). Roční lhůta k podání nečinnostní žaloby podle § 80 odst. 1 s. ř. s. počala běžet ode dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek (§ 40 odst. 1 s. ř. s.), tj. od 30. 10. 2013 a posledním dnem této lhůty byl den, který se svým označením shodoval se dnem, který určil její počátek (§ 40 odst. 2 s. ř. s.). V tomto případě připadl poslední den lhůty k podání včasné žaloby na úterý 29. 10. 2014. Žalobce podal žalobu prostřednictvím datové schránky teprve 18. 11. 2015, tedy mimo vší pochybnost opožděně.

[22] Počítal-li krajský soud běh lhůty k podání žaloby teprve od okamžiku, kdy uplynula lhůta stanovená ministerstvem v opatření proti nečinnosti (od 1. 10. 2015), pak jednu z podmínek řízení, včasnost žaloby, posoudil chybně. Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu bylo sice prostředkem, který bylo třeba bezvýsledně vyčerpat, aby žalobci svědčila aktivní legitimace k podání nečinnostní žaloby (§ 79 odst. 1 věty první s. ř. s.), avšak běh lhůty pro podání žaloby se odvíjel od marného uplynutí lhůty stanovené správním řádem pro vydání rozhodnutí. V uvedené lhůtě bylo třeba nejen podat nečinnostní žalobu, ale též bezvýsledně vyčerpat prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 první část věty první s. ř. s.). Podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu totiž nestaví ani nepřerušuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Opačný výklad by zcela popíral úmysl zákonodárce omezit z časového hlediska, v zájmu zachování právní jistoty, soudní přezkum nečinnosti správních orgánů určitou lhůtou, vymezenou v § 80 odst. 1 s. ř. s., jejíž zmeškání nadto nelze prominout (§ 82 odst. 2 s. ř. s.).

[23] Jelikož krajský soud nečinnostní žalobu projednal a ve věci meritorně rozhodl, ačkoliv žaloba byla podána zjevně opožděně, zatížil řízení vadou zmatečnosti, neboť měl pro nedostatek podmínek řízení žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout pro opožděnost. K této vadě byl Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na nedostatek podmínek řízení o žalobě se nemohl zabývat kasačními námitkami uplatněnými stěžovatelem.

VI.

[25] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek zrušil. Věc však nevrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby. Současně se zrušením napadeného rozsudku proto kasační soud nečinnostní žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 část věty první za středníkem s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[26] V takovém případě je Nejvyšší správní soud povinen rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti, ale též o nákladech řízení předcházejícího zrušenému krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení je v souzené věci odůvodněn § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně 18. ledna 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu