



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobkyně: M. H.**, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2004, č. j. 8 Ca 262/2003 - 38,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se svou v zákonné lhůtě podanou kasační stížností domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým mu byla uložena povinnost rozhodnout o odvolání žalobkyně ze dne 2. 12. 2002.

V dané věci se žalobkyně obrátila na městský soud s žalobou proti nečinnosti, v souladu s částí třetí, hlavou druhou, dílem druhým zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně podala dne 2. 12. 2002 odvolání proti výše uvedenému rozhodnutí Odboru výstavby MěNV v Lysé nad Labem, vydanému dne 21. 5. 1969. Stěžovatel na odvolání reagoval přípisem, který neměl náležitosti rozhodnutí.

Městský soud žalobu posoudil dle § 79 a násl. s. ř. s. a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť stěžovatel o odvolání žalobkyně nevydal rozhodnutí, reagoval pouze přípisem, přičemž tuto možnost zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), nepřipouští. Soud poukázal na ustanovení § 60 správního řádu, které ukládá odvolacímu orgánu povinnost přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání a vydat o něm rozhodnutí. Správní řád nedává odvolacímu orgánu možnost opožděné nebo nepřípustné odvolání odmítnout, vždy je povinen je přezkoumat za účelem zjištění, zda nejsou splněny předpoklady obnovy řízení, případně zda se nejedná o případ nezákonného rozhodnutí. Výrokem napadeného rozsudku městský soud stěžovateli uložil ve lhůtě jednoho měsíce vydat rozhodnutí o odvolání.

Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal kasační stížnost, ve které namítl nesprávné posouzení § 68 správního řádu, dle něhož nelze po uplynutí tříleté lhůty od nabytí právní moci rozhodnutí toto rozhodnutí rušit ani jej měnit. Stěžovatel dle tohoto ustanovení posoudil podání žalobkyně a informoval ji dopisem, že napadené rozhodnutí je pravomocné a za současné právní úpravy nepřezkoumatelné. Tímto sdělením sledoval i dodržení zásady hospodárnosti řízení, zakotvené v § 3 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel odkázal na komentář k § 53 správního řádu (Správní řád, komentář, autoři JUDr. Vopálka, JUDr. Šimůnková, JUDr. Šolín, 1. vydání, C. H. Beck, 1999), dle kterého formálně opomenutý účastník řízení nemůže kdykoliv podat odvolání proti rozhodnutí, když ve vztahu k ostatním účastníkům řízení je toto rozhodnutí pravomocné. Takový účastník může využít institutu obnovy řízení a zde uplatnit svá práva. Stěžovatel zdůraznil, že žalobkyně napadla odvoláním pravomocné rozhodnutí, proto nebylo možno § 60 správního řádu aplikovat. V případě, že správní orgán usoudí, že věc v souladu s § 68 odst. 1 správního řádu nelze řešit rozhodnutím, je dle názoru stěžovatele namístě v zájmu rychlosti a úspornosti řízení reagovat na odvolání pouze sdělením. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku, dále žádal, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná, dle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost není důvodná.

V dané věci nebylo sporné, že podání žalobkyně bylo svým obsahem odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, na něž stěžovatel reagoval přípisem, nikoli rozhodnutím.

Postup odvolacího orgánu ve správním řízení v době podání předmětného odvolání, tj. ke dni 2. 12. 2002, upravovala část čtvrtá, oddíl 1, správního řádu. Po podání odvolání je příslušný odvolací orgán povinen postupovat dle uvedené zákonné úpravy, která taxativně stanoví, jakými způsoby může být o odvolání rozhodnuto. O odvolání může v prvé řadě rozhodnout správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, ovšem pouze v případě, jestliže mu plně vyhoví a rozhodnutí se netýká jiného účastníka řízení než odvolatele, nebo jestliže s tím ostatní účastníci řízení souhlasí (§ 57 odst. 1 správního řádu). Pokud odvolací orgán takovýmto způsobem (autoremedurou) o odvolání nerozhodne, předloží je odvolacímu orgánu (§ 57 odst. 2 správního řádu). Možnosti rozhodnutí o odvolání po jeho věcném přezkoumání stanoví § 59 odst. 1 – 3 správního řádu, dle kterého je možno:

a) odvolání vyhovět a napadené rozhodnutí změnit; b) odvolání vyhovět a napadené rozhodnutí zrušit, aniž by bylo nařízeno ve věci dále rozhodnout; c) odvolání vyhovět, napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení a rozhodnutí; d) odvolání nevyhovět a napadené rozhodnutí potvrdit. Způsob vyřízení nepřipustného či opožděného odvolání je upraven v § 60 správního řádu, dle něhož odvolací orgán přezkoumá i taková odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňují obnovu řízení nebo změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, jinak odvolání zamítne. Obecně tedy lze konstatovat, že o každém podaném odvolání musí správní úřad rozhodnout buď věcně dle ust. § 59 správního řádu, nebo jej zamítnout z procesních důvodů podle ust. § 60 správního řádu. Ke shodnému závěru dospěl i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 31. 3. 2000, č. j. 7 A 94/99 - 28 (publ. v „Judikatura v právu životního prostředí 2000“, č. I/200), kde uvedl: „*Je povinností správního orgánu, a to povinností vyplývající ze zákona, vydat rozhodnutí o podaném odvolání ve smyslu ustanovení § 59 odst. 2, 3 nebo § 60 správního řádu.* „

Z uvedené zákonné úpravy správního řádu je tedy zřejmé, že zákon nedovoluje odvolacímu orgánu vyřídit opožděné či nepřipustné odvolání jinou formou, nežli zamítavým rozhodnutím. Obecně lze shrnout, že správní orgán nemůže podání, jehož vyřízení je v jeho kompetenci, vyřídit způsobem, který zákon nepředpokládá a neumožňuje. Je-li podáno odvolání, což stěžovatel nezpochybnil, pak je povinen o něm rozhodnout způsobem, který zákon stanoví. Ani v případě, kdy odvolací orgán dospěl k závěru, že odvolání je nepřipustné, neměl možnost vyřídit jej pouze přípisem, neboť zákon mu v § 60 správního řádu výslovně ukládá vydat rozhodnutí, byť zamítavé.

Stěžovatel dle vlastního vyjádření dospěl k závěru, že odvolání žalobkyně je nepřipustné. Odkázal na právní moc napadeného rozhodnutí, na délku doby od jeho vydání, a nemožnost v dané věci znovu rozhodovat. Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud v napadeném rozsudku stěžovateli nevytkl (a ani v rámci žaloby proti nečinnosti nemohl vytknout) nesprávné posouzení přípustnosti odvolání, nýbrž nedostatek formy rozhodnutí o odvolání. V dané věci je nutno důsledně setrvat v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti, kde soud zkoumá pouze skutečnost, zda správní orgán měl povinnost vydat rozhodnutí a zda jej vydal, aniž se zabývá obsahem případného rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje důvody, pro které nemohlo být v dané věci znovu rozhodováno, nevyjadřuje se však k důvodům jednoznačně a srozumitelně uvedeným v odůvodnění rozsudku městského soudu, tj. že i v případě, kdy odvolání posoudil jako nepřipustné, měl jej zamítnout rozhodnutím, nikoli vyřídit jej pouze formou sdělení přípisem. Tento nedostatek formy je zjevně způsobilý zkrátit žalobkyni na jejích právech, neboť pouze rozhodnutí o odvolání v řádné formě jí dává právní jistotu o tom, jakým způsobem bylo rozhodnuto, z jakých důvodů, a umožňuje jí zvolit případně další prostředky obrany proti závěru odvolacího orgánu.

K odkazu stěžovatele na komentář k § 53 správního řádu (Správní řád, komentář, autoři JUDr. Vopálka, JUDr. Šimůnková, JUDr. Šolín, 1. vydání, C. H. Beck, 1999), Nejvyšší správní soud uvádí, že výklad zde uvedený byl stěžovatelem interpretován v dané věci nesprávně. Ve zmíněné publikaci je skutečně ve výkladu k § 53 správního řádu uvedeno, že formálně opomenutý účastník řízení nemůže kdykoliv podat odvolání proti pravomocnému rozhodnutí. Toto konstatování je však nutno chápat v tom smyslu, že dle názoru autorů komentáře takový účastník nemůže odvolání podat úspěšně, tj. s účinkem zrušení pravomocného rozhodnutí v důsledku jím podaného odvolání. Je logické, že účastník může v řízení učinit jakýkoliv úkon, jejichž formu a obsah nemůže žádný právní předpis předvídat.

Správní orgán je oprávněn posoudit obsah podání či úkonů (§ 19 odst. 2 správního řádu), dle výsledku posouzení (po případném odstranění nedostatků) pak zahájit řízení a dále postupovat dle správního řádu či postoupit věc příslušnému orgánu. Není v silách právní normy „nepovolit“ učinit podání, je však v kompetenci správního orgánu případná nepřijatelná podání vyřídit bez zbytečných průtahů, avšak vždy v souladu se zákonem.

Nelze tedy souhlasit se závěrem stěžovatele, že v případě, kdy dle jeho názoru nebylo dle § 68 odst. 1 správního řádu možno v dané věci vydat nové rozhodnutí, bylo namístež v zájmu rychlosti a úspornosti řízení reagovat na odvolání žalobkyně pouze sdělením. Z výše uvedených důvodů nebylo možno opomenout povinnost vydat o odvolání rozhodnutí, této povinnosti se nelze zprostit odkazem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení. Uvedené zásady zcela jistě náležejí mezi základní pravidla správního řízení, jedná se však o obecné premisy, kterých je správní orgán povinen dbát v průběhu celého řízení, ovšem nemohou ovlivnit plnění zákonem daných povinností. Ve správním řádu platném ke dni vydání napadeného rozhodnutí byla zásada hospodárnosti řízení formulována v § 3 odst. 3 správního řádu. Je nutno akceptovat komplexní znění tohoto základního pravidla řízení, neboť dle tohoto ustanovení jsou správní orgány „*povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci*“. Citovaná zásada má napomáhat k vyřízení věci bez zbytečných průtahů, záměrem zákonodárce zcela jistě nebylo nabádat k vyřízení věci co nejrychleji a nejjednodušším způsobem, avšak v rozporu se zákonem.

Na základě uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. ji zamítl.

K žádosti o přiznání odkladného účinku stěžovatele Nejvyšší správní soud odkazuje na ustálenou judikaturu, která zaujala k tomuto problému následující stanovisko: „*Je-li v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu uložena soudem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (§ 79 odst. 1 a násl. s. ř. s.), je již pojmově vyloučeno, aby vydáním rozhodnutí vznikla správnímu orgánu nenahraditelná újma, odůvodňující přiznání odkladného účinku kasační stížnosti*“ (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, č. j. 6 Ans 1/2006 - 63, publ. na www.nssoud.cz).

Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá proto ze zákona právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně, která byla v řízení úspěšná, nárok na náhradu nákladů neuplatnila a ze spisového materiálu nevyplývá, že by jí v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se jí nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. listopadu 2006

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu