



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupen JUDr. Vladimírem Nedvědem, advokátem, se sídlem Kladno, Štítného 1344, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2005, č. j. 9 Ca 27/2004 – 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odměna zástupci stěžovatele JUDr. Vladimíru Nedvědovi, advokátu, **se stanoví** ve výši 2558,50 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti Krajského úřadu Středočeského kraje ve věci vyřizování jeho žádostí a návrhů vztahujících se k rozhodnutí Okresního úřadu Kladno ze dne 8. 1. 2000 (opravným sdělením bylo datum vydání rozhodnutí cestou opravy chyby v psaní upraveno na 8. 2. 2000), č. j. RR/646/98-Výst/Dv. Uvedeným rozhodnutím Okresní úřad Kladno rozhodl jakožto odvolací orgán o změně rozhodnutí Městského úřadu Kladno ze dne 9. 7. 1998, č. j. Výst. 1297/98/Pa.

Žalobce v podané žalobě (i v následujících podáních) uváděl, že pro nezákonnost uvedeného rozhodnutí Okresního úřadu Kladno podal dne 18. 2. 2000 podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení Ministerstvu pro místní rozvoj. Tento podnět ministerstvo, přestože zjistilo některá pochybení, dne 14. 11. 2000 odložilo. Žalobce spatřuje nečinnost žalovaného v tom, že rozhodnutím ze dne 17. 4. 2002, č. j. ÚPS/11036/02/Ko, potvrdil rozhodnutí Okresního úřadu Kladno ze dne 25. 2. 2002, kterým bylo zamítnuto povolení obnovy

řízení ve věci vydaného stavebního povolení z toho důvodu, že účastník nedodržel lhůtu 3 měsíců od doby, kdy se dozvěděl o důvodech obnovy. Žalobce nesouhlasil s posouzením této lhůty z hlediska § 63 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), poukázal na možnost domáhat se obnovy řízení i ve smyslu odst. 4 pro případ, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem a dovozoval, že v daném případě nebyl splněn závazný právní názor posoudit stavbu dle § 127 odst. 1 občanského zákoníku v intencích rozsudku krajského soudu, v čemž spatřoval zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 tr. zák. a ve smyslu § 63 odst. 4 správního řádu se na tento důvod obnovy řízení vztahuje lhůta 3 let. Dále žalobce spatřuje nečinnost žalovaného ve vyřizování své žádosti ze dne 18. 10. 2002 o přezkoumání rozhodnutí Okresního úřadu Kladno ze dne 8. 1. 2000 (opravným sdělením bylo datum vydání rozhodnutí cestou opravy chyby v psaní upraveno na 8. 2. 2000), č. j. RR/646/98-Výst/Dv, mimo odvolací řízení a současně podaného návrhu na obnovu řízení v téže věci. Kromě toho uvedl, že Ministerstvo pro místní rozvoj postoupilo dne 26. 4. 2002 jeho podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení k vyřízení Krajskému úřadu Středočeského kraje. Namítal, že krajský úřad celou záležitost vyřizoval 11 měsíců a vydal sdělení až po uplynutí 3 let od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Tím došlo k porušení § 63 odst. 3 a odst. 4 správního řádu a byl několikanásobně porušen § 49 cit. zák. o lhůtě pro rozhodnutí. Žalobce tvrdil, že v dané věci žalovaný nezákonně nepovolil obnovu řízení, přičemž z důvodů nezákonných postupů ve správním řízení a z důvodů porušení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a vyhlášky č. 137/1998 Sb. při aplikaci jejich ustanovení § 36 a § 63 měl obnovu povolit. Za rozhodující skutečnosti žalobce považuje, že poté, kdy stavebník (tj. jeho syn J. P. ml.) již dokončil stavbu rodinného domku dle pravomocného stavebního povolení, Krajský soud v Praze nezákonně zrušil toto povolení a byla nařízena nezákonná instalace střešních sněholamů, což zapříčinilo odmítnutí kolaudace uvedené stavby a již 4 roky (k době podání žaloby) je nezákonně bráněno v užívání stavby k účelu, pro který byla pořízena. Žalobce poukázal na to, že správní orgány se neřídily právním názorem, který vyslovil Krajský soud v Praze ve zrušujícím rozsudku. Podle jeho názoru je žalovaný plně odpovědný za škodu, která byla způsobena úmyslně, nezákonným postupem v řízení, když nečinností správního orgánu bylo dosaženo pouze toho, že uplynuly 3 roky od právní moci rozhodnutí, ačkoli mělo být postupováno podle § 63 odst. 4 správního řádu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě nesouhlasil s názorem žalobce, že byl ve věci nečinný. Uvedl, že žalobcem citovaná rozhodnutí správních orgánů, kterými bylo reagováno na podněty a odvolání pana J. P. ve věci rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 9. 7. 1998, jímž byla povolena novostavba rodinného domu na pozemku č. X, B. u., Dubí u Kladna a navazující odvolací rozhodnutí Okresního úřadu Kladno ze dne 8. 1. 2000, (správně 8. 2. 2000), jsou již vykonatelná a nepřezkoumatelná. Žalobce měl možnost uplatnit svoje námítky a připomínky ke správním rozhodnutím a k rozsudku Krajského soudu v Praze, což v zákonem stanovených lhůtách neučinil. Pokud tedy žalobci vznikly škody, nejsou způsobeny správními orgány, ale jednáním žalobce, který se neodvolal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve stavebním řízení, ačkoli věděl, že technologie postupu stavebních prací při výstavbě je odborně i finančně náročnější a tuto technologii při reálné výstavbě nepoužil. Nerespektoval podmínky stanovené v rozhodnutích vydaných ve stavebním řízení, které ukládaly žalobci osadit stavbu sněholamy, což nebylo dosud provedeno. Některé podmínky stavebního povolení vzešly ze sousedských sporů žalobce a majitelů pozemků a staveb přímo sousedících.

Při jednání před Městským soudem v Praze žalobce uvedl, že vyjádření žalovaného považuje za nepravdivé. Vyřizování podnětu žalobce ze dne 18. 2. 2000 na Ministerstvu pro místní rozvoj trvalo až do dne 14. 11. 2000, což zapříčinilo, že žalobce se již nemohl obrátit na soud se žalobou. Uvedl, že nesouhlasí s důvody odložení podnětu žalovaným, pokud se toto

odložení opírá o posouzení uplynutí tříměsíční lhůty pro vyřízení. Namítl nezákonnost a tendenčnost postupu žalovaného, jehož výsledkem bylo, že podnět žalobce byl neoprávněně odložen. Žalovaný vyčkal uplynutí tříleté lhůty, aby již nemohl ve věci rozhodovat. Celá záležitost pak byla dovedena k situaci, kdy v době dokončení stavby bylo vydáno rozhodnutí o změně stavebního povolení, což je dle žalobce nemožné. Správní orgán nepřihlížel k tomu, zda při vydání tohoto rozhodnutí nebyl stavebník ohrožen a zda mu nebyla způsobena škoda. Žalovaný namítl, že není zřejmé, zda žalobce byl oprávněn podat žalobu, když není patrné, zda tuto žalobu podává jménem svým nebo jménem svého syna, který byl stavebníkem ve věci vydání stavebního povolení. Na to žalobce uvedl, že ve věci vždy zastupoval svého syna a ve správním spise jsou založeny plné moci.

Městský soud v Praze žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že podnět k přezkoumání rozhodnutí v mimo odvolacím řízení podle § 65 správního řádu může podat jakýkoli subjekt, nejen účastník řízení; podnět není návrhem na zahájení řízení, jako je tomu u obnovy řízení. Na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení není právní nárok, proto shledá-li správní orgán po prošetření podnětu, že zde nejsou důvody pro zrušení či změnu přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 2 správního řádu, nevydává rozhodnutí, nýbrž jen o tom vyrozumí toho, kdo podnět podal, neformálním sdělením. To žalovaný správní orgán v dané věci k opakovaným podnětům žalobce činil. Skutečnost, že žalovaný správní orgán nevydal rozhodnutí, jímž by zrušil či změnil podnětem napadené rozhodnutí, je výsledkem jeho úvah, vycházejících z toho, že již uplynula tříletá lhůta od nabytí právní moci rozhodnutí. V případě žalobcem podaných podnětů nelze dovozovat povinnost vydat rozhodnout podle § 65 odst. 2 správního řádu. Určující skutečností pro tento závěr je zjištění, že se žalovaný podněty žalobce zabýval a podněty vyřídil. Ve sděleních, jimiž podněty vyřídil, žalobci dostatečně a srozumitelně zdůvodnil, proč v dané věci nejsou dány zákonné důvody pro vydání rozhodnutí o zrušení či změně rozhodnutí, mimo jiné spočívající i v procesních důvodech, které by vedly k dotčení práv nabytých v dobré víře, založených vydáním stavebního povolení. Městský soud shledal žalobu proti nečinnosti žalovaného při vyřizování podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nedůvodnou, neboť žalovaný v daném případě neměl povinnost vydat rozhodnutí, jímž by dle § 65 odst. 2 správního řádu zrušil nebo změnil rozhodnutí vydané ve stavebním řízení. Také v případě návrhů na obnovu řízení městský soud neshledal nečinnost žalovaného, neboť o těchto návrzích a odvoláních bylo rozhodnuto řádnými rozhodnutími žalovaného ze dne 25. 2. 2002 a 17. 4. 2002. Žalovaný v tomto případě splnil svou zákonnou povinnost a vydal rozhodnutí o návrzích žalobce. Na obnovu řízení je právní nárok z důvodů a za podmínek uvedených v § 62 a 63 správního řádu, a proto se nečinnost při vydávání rozhodnutí může týkat jak správního orgánu prvoinstančního, tak i orgánu odvolacího. K takové situaci však v daném případě nedošlo, neboť o návrhu J. P., bytem B. X, K., ze dne 23. 1. 2002, na obnovu řízení bylo rozhodnuto Okresním úřadem Kladno dne 25. 2. 2002, následně dne 17. 4. 2002 bylo žalovaným rozhodnuto i o odvolání J. P. proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na obnovu řízení. Subjektivní veřejné právo na vydání rozhodnutí v tomto případě svědčilo účastníku řízení. Pokud jím byl J. P. ml., syn žalobce, pak on měl právo se v řízení před soudem domáhat ochrany proti nečinnosti žalovaného. I v jeho případě by důvodnost žaloby na ochranu proti nečinnosti byla dána pouze tehdy, jestliže by takové rozhodnutí nebylo vydáno. Protože však soud shledal, že žalovaný řádně rozhodl o návrhu účastníka řízení J. P. na vydání rozhodnutí, je žaloba nedůvodná proto, že žalovanému nelze uložit povinnost k vydání rozhodnutí, které již vydáno bylo. U osoby žalobce pak přistupuje další okolnost, která rovněž činí jím podanou žalobu v rozsahu námitek týkajících se obnovy řízení podle § 62 správního řádu nedůvodnou, a to okolnost, že žalobci J. P. st., který podal žalobu svým jménem, nikoliv jménem J. P. ml., nesvědčí ani subjektivní veřejné právo na vydání rozhodnutí o obnově řízení, jestliže nebyl účastníkem stavebního řízení, jehož se obnova týkala.

Tento rozsudek žalobce (dále též „stěžovatel“) v celém rozsahu napadl kasační stížností. V ní, resp. v jejím doplnění uvádí, že se dovolává stížnostního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a). Konstatuje, že nesouhlasí s odůvodněním rozsudku městského soudu. Soud pochybil, když nezohlednil listiny, které prokazují oprávněnost návrhu, a neřešil podstatu sporu a veškeré náležitosti, které tomuto sporu předcházely. Namítá nepřezkoumatelnost rozsudku Městského soudu v Praze pro naprostou nesrozumitelnost. Dále rekapituluje některé etapy předcházejících řízení a polemizuje s vyjádřeními žalovaného učiněnými v žalobním řízení. Stěžovatel má za to, že městský soud otázku nečinnosti žalovaného neposoudil správně. Městský soud podle stěžovatele porušil právo na řádný proces. V doplnění kasační stížnosti pak tvrdí, že svou žalobní legitimaci soudu dostatečně prokázal a že tato nebyla až do vydání napadeného rozsudku zpochybňována. Pokud soud shledal, že není účastníkem řízení, měl tuto věc řešit jako předběžnou otázku, a pokud by ji vyřešil v neprospěch stěžovatele, neměl ani vlastní řízení zahajovat. Nečinnost žalovaného nezpůsobila pouze znemožnění stěžovatelova práva na obnovu řízení, ale dotkla se zvláště závažným způsobem jeho práv zakotvených v Listině základních práv a svobod tím, že je odmítáno jeho právo na spravedlivé a objektivní vyřešení věci, a to jak již Magistrátem města Kladna, tak i bývalým Okresním úřadem Kladno a nakonec Krajským úřadem Středočeského kraje. Pochybení městského soudu při zamítnutí své žaloby stěžovatel spatřuje také v nedostatečném hodnocení jednotlivých důkazů, v preferování vyjádření správních orgánů a v absolutním nepřijetí jakýchkoliv jeho tvrzení. Stěžovatel považuje za potřebné uvést, že veškerý počátek všech problémů je v tom, že již vlastní stavební řízení proběhlo v rozporu se stavebním zákonem, zejména jeho § 137. Magistrát města Kladna použil při svém rozhodování vyhlášku č. 137/1998 Sb., která v té době nebyla platná a účinnosti nabyla až dne 1. 7. 1998. Městský soud dále akceptoval tvrzení Krajského úřadu Středočeského kraje, které nesprávně uvádí, že nebyla žalobcem dodržena zákonem stanovená lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení. Stěžovatel je přesvědčen, že postupoval v souladu s § 62 odst. 1 správního řádu a splnil podmínky stanovené pro podání řádného návrhu na obnovu řízení. Podle stěžovatele má soud k dispozici veškeré důkazy, prokazující, že dlouhodobě dochází v průběhu správního řízení, týkajícího se výstavby rodinného domu na pozemku č. 839 v katastrálním území Dubí u Kladna k poškozování jeho práv daných jak stavebním zákonem, tak i občanským zákoníkem a Listinou základních práv a svobod. Za zcela nepochopitelné pokládá vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 11. 2000 k podnětu na přezkoumání rozhodnutí Okresního úřadu Kladno ze dne 8. 1. 2000, č. j. RR/646/98-Výst./Dv, mimo odvolací řízení, kde je ministerstvem konstatováno, že shledalo závažnější porušení zákona, ale přesto žádost žalobce odložilo. To vše dokládá trvalé porušování práv žalobce, který nikdy a nikde nenašel odpovídající právní ochranu. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud uložil Krajskému úřadu Středočeského kraje vydat rozhodnutí o povolení obnovy řízení ve věci žalobce.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek stanovených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelem výslovně uplatněné důvody namítají nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že tvrzené důvody kasační stížnosti soud posuzuje podle jejich obsahu, a nikoliv podle formálního označení. Pokud jsou ze znění kasační stížnosti

její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům, není rozhodující, že stěžovatel sám podřadil kasační důvody k jednotlivým zákonným ustanovením nepřesně. Stěžovatel uplatnil důvod spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, nicméně z obsahu kasační stížnosti, v níž vytýká městskému soudu, že jeho rozsudek je nepřezkoumatelný pro naprostou nesrozumitelnost, vyplývá, že obsahově spadají stěžovatelem uplatněné důvody také pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. stěžovatel se dovolává nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti. Pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pak spadají důvody namítající nesprávné posouzení otázky nečinnosti žalovaného.

Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.).

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soudu zjistil:

Rozhodnutím Městského úřadu Kladno ze dne 9. 7. 1998, č.j. Výst. 1297/98/Pa, bylo panu J. P., bytem B. X, K. vydáno stavební povolení na stavbu rodinného domu, elektropřípojky v B. u. na pozemku parc. č. X v k. ú. Dubí u Kladna.

V odvolacím řízení bylo toto rozhodnutí potvrzeno rozhodnutím Okresního úřadu Kladno ze dne 14. 9. 1998, č. j. RR/646/98-Výst-Dv.

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 16. 6. 1999, sp. zn. 45 Ca 122/98, bylo rozhodnutí odvolacího orgánu zrušeno a následně Okresní úřad Kladno dne 8. 1. 2000, (opravným sdělením bylo datum vydání rozhodnutí cestou opravy chyby v psaní upraveno na 8. 2. 2000), č. j. RR/646/98-Výst./Dv, vydal rozhodnutí, kterým byla změněna jedna z podmínek stavebního povolení týkající se zajištění střechy předmětné stavby umístěním mříže sněholamů do skladby střešní krytiny. Toto rozhodnutí bylo doručeno J. P. ml., bytem B. X, K., který byl stavebníkem v uvedeném řízení.

Ministerstvo pro místní rozvoj dále vyřídilo podnět stěžovatele ze dne 18. 2. 2000, jímž se domáhal přezkoumání rozhodnutí okresního úřadu ze dne 8. 2. 2000 mimo odvolací řízení, tak, že jej sdělením ze dne 14. 11. 2000, č. j. 877/05/331/2000, odložilo. Ministerstvo pro místní rozvoj se neztotožnilo s názory odvolacího orgánu uvedenými v odůvodnění rozhodnutí, když nesouhlasilo s jeho postupem, kdy po vydání zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Praze již nemělo dojít ke změně podmínky stavebního povolení, ale ke zrušení rozhodnutí o stavebním povolení a k postupu v rámci řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Neshledalo však, že by nesprávná část odůvodnění byla důvodem ke zrušení či změně pravomocného rozhodnutí jako celku.

Dne 23. 1. 2002 stěžovatel podal návrh na obnovu řízení ve věci stavebního povolení. Dne 25. 2. 2002 o tomto návrhu Okresní úřad Kladno vydal rozhodnutí č. j. RR/1805/2002-Výst./Dv, kterým byl návrh na obnovu řízení zamítnut z důvodu uplynutí subjektivní lhůty 3 měsíců ode dne, kdy se účastník dozvěděl o důvodech obnovy s tím, že důvody obnovy, které uplatňoval, prokazatelně znal již v roce 2000. O odvolání rozhodl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 17. 4. 2002, č. j. ÚPS/11036/02/Ko, tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalovaný jako odvolací orgán neshledal ve smyslu § 62 odst. 1 správního řádu důvod pro povolení obnovy řízení. Sdělením ze dne 11. 10. 2002 Ministerstvo pro místní rozvoj odložilo podnět stěžovatele ze dne 21. 5. 2002, kterým se domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2002.

Dne 18. 3. 2002 stěžovatel podal žalovanému podnět na přezkoumání rozhodnutí Okresního úřadu v Kladně ze dne 8. 1. 2000 (8. 2. 2000), který žalovaný odložil sdělením ze dne 3. 4. 2002, č. j. ÚES/9314/02, neboť neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení, když okresní úřad svým rozhodnutím z 8. 1. 2000 (8. 2. 2000) rozhodl o změně stavebního povolení v intencích pro něj závazného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 6. 1999. Z odložení opakovaného podnětu žalovaným ze dne 3. 4. 2002 vyplývá, že žalovaný se zabýval již dřívějším podnětem k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení dne 18. 1. 2002.

Dále dne 18. 10. 2002 stěžovatel podal žalovanému podnět (doručen dne 21. 10. 2002), který byl vyřízen „Sdělením k žádosti o přezkum rozhodnutí OKÚ Kladno a opakovanému podnětu na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“ ze dne 14. 3. 2003. Zde se žalovaný zabýval opakovaným podnětem žalobce postoupeným mu dne 26. 4. 2002 Ministerstvem pro místní rozvoj k přezkumu rozhodnutí Okresního úřadu Kladno ze dne 29. 11. 2001, č. j. RR/2761/2001-Výst./Dv, tj. rozhodnutí o odvolání ve věci nařízení stavebníkovi odstranění okna v obytné místnosti rodinného domu na základě zjištění v kolaudačním řízení. Z uvedeného sdělení vyplývá, že tento opakovaný podnět směřující k přezkumu rozhodnutí z 29. 11. 2002 byl posuzován žalovaným již pod č. j. ÚPS/627/02 a ÚPS/799/02, kdy byl dne 18. 1. 2002 odložen. K podnětu, který se týkal rozhodnutí okresního úřadu o změně stavebního povolení ze dne 8. 1. 2000 (8. 2. 2000) žalovaný sdělil, že toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 2. 2000, a proto je pro uplynutí lhůty 3 let již nelze podle § 68 odst. 1 správního řádu přezkoumat.

Podle § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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.

V případě splnění podmínek stanovených v § 79 a násl. s. ř. s. soud rozsudkem podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení v přiměřené lhůtě.

Citované ustanovení poskytuje ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Těmito kvalifikovanými typy nečinnosti je jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé, jednak nevydání osvědčení. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak žalobce může domáhat pouze toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci. Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno. Zde se Nejvyšší správní soud musí ztotožnit se závěry a s právním hodnocením Městského soudu v Praze. Co se týče stěžovatelových podnětů k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, je třeba připomenout, že takovým podnětem se přezkumné řízení nezahajuje. Právní úprava (§ 65 a násl. správního řádu) totiž tento typ řízení konstruuje jako řízení zahajované z moci úřední, nikoli jako řízení zahajované podáním žádosti (návrhu). Je tedy plně na úvaze příslušného správního orgánu, zda přezkumné řízení na základě podaného podnětu zahájí, nebo podnět odloží. V souzené věci správní orgán přezkumné řízení nikdy nezahájil a stěžovatelovy podněty vždy vyřídil sdělením o tom, že pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení neshledal důvody. Posuzování podnětu správním orgánem přitom není správním řízením, ani dílčí etapou správního řízení a neúští ve vydání rozhodnutí. Ono sdělení správního orgánu – jak ostatně vyplývá z ustálené judikatury zdejšího soudu – není rozhodnutím. Tak např. již v rozsudku ze dne 14. 7. 2004, č. j. 7 As 20/2004 – 87, (www.nssoud.cz) zaujal Nejvyšší správní soud názor, že z konstrukce § 65 správního řádu je zřejmé, že se jedná o zvláštní prostředek realizace dozorcí

pravomoci, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného rozhodnutí mimo odvolací řízení, a podnět k zahájení učinil jiný subjekt než správní orgán, vyrozumí jej o tom, že neshledal důvod pro zahájení řízení. Nevydává však o tomto zjištění rozhodnutí, neboť není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich dosavadní práva a povinnosti nebyly tímto zjištěním správního orgánu nijak dotčeny. Oznámení o nezahájení přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je pouhým sdělením úřadu podatelé podnětu. Obdobně Nejvyšší správní soud judikoval též např. v rozsudku ze dne 22. 6. 2006, č. j. 6 Ads 84/2005 – 52 (www.nssoud.cz).

Z uvedeného plyne, že v případě stěžovatelových podnětů správní orgán neměl zákonnou povinnost vydávat rozhodnutí. Potom ovšem nečinnostní žaloba, domáhající se vydání takového rozhodnutí, nemůže být úspěšná, neboť – jak již bylo řečeno výše – žalobou proti nečinnosti se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí v případě, že žalovaný má zákonnou povinnost takové rozhodnutí vydat.

Co se týče návrhů na obnovu řízení, je třeba dát Městskému soudu v Praze zapravdu v tom, že ohledně nich stěžovatel nebyl legitimován k podání žaloby proti nečinnosti. Účastníkem stavebního řízení, jehož se návrhy na obnovu týkaly, byl stěžovatelův syn J. P. ml. Je pravda – jak uvedl stěžovatel při jednání před městským soudem – že ve správním spisu jsou založeny plné moci zmocňující stěžovatele jednat za syna, nelze z nich však dovodit, že by stěžovatele zmocňovaly i k podání žaloby ve správním soudnictvím a zastupováním zmocnitele v řízení před soudem. Jinou plnou moc stěžovatel v žalobním řízení soudu neprezentoval. Není-li na straně žalobce aktivní legitimace, není místo pro přezkum existence nečinnosti na straně žalovaného. Městský soud však nad rámec odůvodnění výroku (jako *obiter dictum*) uvedl, že i v případě stěžovatelova syna by důvodnost žaloby na ochranu proti nečinnosti byla dána pouze tehdy, jestliže by takové rozhodnutí nebylo vydáno. Protože však o návrzích na obnovu řízení bylo rozhodnuto (je zcela indiferentní, že se tak stalo až po uplynutí zákonné lhůty), nemohla by být – jak je vysvětleno výše – nečinnostní žaloba úspěšná. Přestože tyto úvahy městský soud vyslovil mimo nosné důvody svého rozhodnutí, jedná se o závěry věcně správné a ani zde není městskému soudu co vytknout. Chtěl-li cestou nečinnostní žaloby stěžovatel (jeho syn) napadat vlastní rozhodnutí o návrhu na povolení obnovy, měl zvolit jiný žalobní typ – žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), a to ve dvouměsíční lhůtě od oznámení rozhodnutí; v podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje k této otázce na zevrubnou argumentaci obsaženou v odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze, s níž se ztotožňuje. Námitka stěžovatele, uplatněná v kasační stížnosti, že pokud soud shledal, že stěžovatel není účastníkem řízení, měl tuto věc řešit jako předběžnou otázku, a pokud by ji vyřešil v neprospěch stěžovatele, neměl ani vlastní řízení zahajovat, naprosto ignoruje znění procesního předpisu, podle něž se ve správním soudnictví prioritně postupuje, tj. soudního řádu správního. Pro řešení otázky aktivní legitimace jakožto otázky předběžné neexistuje zákonná opora (srov. § 52 odst. 2 s. ř. s.). Rovněž tak úvaha o tom, že v případě neexistence žalobní legitimace nemá soud řízení vůbec zahajovat, jde zcela mimo zákonný rámec. Řízení ve správním soudnictví se totiž nezahajuje úkonem soudu, ale – jsouc ovládáno dispoziční zásadou – úkonem podatele (viz § 32 s. ř. s.: *Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu.*) a stěžovatel se na městský soud podáním, zvaným žaloba, obrátil. Nedostatek aktivní legitimace má ve správním soudnictví jiné vyústění, než stěžovatel předestírá v kasační stížnosti: dospěje-li soud k závěru, že podatel je osobou k podání určitého návrhu *zjevně* neoprávněnou (tj. *zjevně* není aktivně legitimován), podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud takový návrh odmítne. Pokud nedostatek aktivní legitimace není zjevný (tj. není zcela očividný), soud žalobu jako nedůvodnou zamítne (pro což v případě nečinnostní žaloby poskytuje zákonnou oporu § 81 odst. 3 s. ř. s.). Jak správně uvedl městský soud, nedostatek žalobní legitimace na straně stěžovatele nebyl zjevný, a proto v rozsahu týkajícím se

tvrzené nečinnosti ohledně vyřizování návrhů na obnovu řízení žalobu neodmítl, ale spolu s jejím zbytkem (tedy jako celek) ji zamítl. I v tomto bodě Městský soud v Praze postupoval naprosto bezchybně. Ostatně je otázkou, proč stěžovatel vznáší v kasační stížnosti námitku, která jde k jeho tíži. Byla-li by totiž důvodná, musel by Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit a žalobu (resp. její část v rozsahu týkající se tvrzené nečinnosti ohledně vyřizování návrhů na obnovu řízení) odmítnout a na soudní přezkum jeho věci by tak vůbec nemohlo dojít.

Rovněž ani s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze pro naprostou nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud ani v nejmenším neztotožňuje. Naopak shledává, že závěry, k nimž městský soud dospěl, mají oporu v právních předpisech a jsou přesvědčivě, racionálně, logicky a vyčerpávajícím způsobem zdůvodněny. Ostatně Městský soud v Praze se vůbec stěžovatelovou věcí zabýval kromobyčejně důkladně, zodpovědně a podrobně, a to navzdory komplikovaným a nejednoznačným podáním stěžovatele, nacházejícím se na hranici srozumitelnosti.

Ostatní stěžovatelovy námitky směřují mimo předmět přezkumu, který žalobce městskému soudu svou žalobou proti nečinnosti vymezil, neboli nebrotí proti nečinnosti žalovaného (resp. proti posouzení této otázky městským soudem), ale proti obsahu rozhodnutí o stavebním povolení, respektive o obnově stavebního řízení. Tato rozhodnutí však nečinností žalobou napadena nebyla, ostatně ani jí napadena být nemohla, neboť pro takové případy soudní řád správní upravuje jiný žalobní typ – žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Vzhledem k uvedenému se takovými námitkami nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud. Pokud se Městský soud v Praze k některým otázkám spadajícím do této skupiny vyslovil, učinil tak nad rámec nosných důvodů svého rozhodnutí v rámci *obiter dicta*. Koneckonců k některým z takových otázek se níže vyjádří i zdejší soud.

Konečně je třeba, aby se zdejší soud vyslovil i k petitu kasační stížnosti, v němž stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud uložil Krajskému úřadu Středočeského kraje vydat rozhodnutí o povolení obnovy řízení ve věci žalobce. I kdyby kasační stížnost byla důvodná, něco takového by zdejší soud v žádném případě učinit nemohl. Kasační stížnost, i v případě, je-li podávána ve věci nečinnosti správních orgánů, je mimořádný opravný prostředek, jehož právní úprava je vybudována na principu kasačním (zrušovacím). Proto napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud může buď zrušit a zároveň věc mu vrátit k dalšímu řízení, popř. zároveň se zrušujícím rozhodnutím řízení zastavit nebo návrh odmítnout nebo věc postoupit (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), anebo kasační stížnost zamítnout (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.); *tertium non datur*. Z uvedeného plyne, že zdejší soud není příslušný ve výroku svého rozhodnutí cokoli správnímu orgánu ukládat.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se nad rámec nutného odůvodnění pozastavit u prapříčiny stěžovatelových podnětů k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a návrhů na obnovu řízení. Ze správního spisu je patrné, že stěžovatele nejvíce tíží povinnost instalace střešních sněholamů stanovená jako podmínka stavebního povolení (stavebníkem byl stěžovatelův syn) rozhodnutím Okresního úřadu Kladno ze dne 8. 1. 2000 (opravným sdělením bylo datum vydání rozhodnutí cestou opravy chyby v psaní upraveno na 8. 2. 2000), č. j. RR/646/98-Výst/Dv, jímž bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Kladno ze dne 9. 7. 1998, č. j. Výst. 1297/98/Pa. Po formální stránce výrok uvedeného rozhodnutí okresního úřadu zněl: „...*odvolání ... se zamítá a napadené rozhodnutí ... se mění a to tak, že...*“. Je třeba připustit, že taková rozhodnutí Nejvyšší správní soud pravidelně považuje za nezákonná pro nepřezkoumatelnost spočívající v jejich nesrozumitelnosti. Zamítá-li se odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, nemůže se současně takové rozhodnutí měnit (odkázat lze kupř. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004,

č. j. 6 A 127/2002 – 28, publ. pod č. 462/2005 Sb. NSS). Současně je ovšem zapotřebí uvést, že stěžovatel (popř. jeho syn) nezvolil vhodnou a především včasnou procesní obranu svých práv. Proti zmiňovanému rozhodnutí okresního úřadu nejprve brojil podnětem ze dne 18. 2. 2000 k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, podaným Ministerstvu pro místní rozvoj, které jej sdělením ze dne 14. 11. 2000 vyřídilo tak, že podnět odložilo. Teprve následně bylo předmětné rozhodnutí napadeno u soudu (podáním ze dne 28. 12. 2000). Krajskému soudu v Praze pak již nezbylo než usnesením č. j. 44 Ca 196/2000 – 16, řízení zastavit pro opožděnost žaloby, když ta byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené v té době v § 250b odst. 1 o. s. ř., v tehdy účinném znění. Žalobce pochybil, že před podáním žaloby soudu upřednostnil podnět Ministerstvu pro místní rozvoj; žalobu měl podat nejdříve nebo alespoň paralelně s předmětným podnětem, v každém případě tak, aby nezmeškal dvouměsíční lhůtu ode dne oznámení rozhodnutí (tj. do 16. 4. 2000). Toto své primární pochybení žalobce nemůže zhojit podáváním žalob proti nečinnosti apod. a jeho návrhy soudu věci se týkající již nemohou být úspěšné. Jde o naprosto přirozený a obvyklý důsledek starobylé římskoprávní zásady *vigilantibus, non dormientibus iura subveniunt* [právo pomáhá bdělým, ne spícím, tj. práva náleží těm, kdo se o ně starají, nikoli těm, kteří o ně nepečují (Codex Iustinianus 7, 40 1)]. Citovaná zásada odráží konstrukci, podle níž je mechanismus fungování (zde) procesního práva vybudován na předpokladu iniciativy jeho subjektů směřujících k realizaci svých zájmů právně relevantním chováním (subjekt práva má činit kroky k ochraně svých práv včas a způsobem, aby jejich ochranu zbytečně neohrožoval). Je proto absurdní, aby se kdokoliv dovolával zásahu do svých práv, když nepříznivý důsledek si způsobil sám svým vlastním chováním. Stěžovatel sám nese odpovědnost za volbu adekvátních právních prostředků sloužících k ochraně jeho práv a právem chráněných zájmů. Opačný přístup by byl zásahem do právní jistoty ostatních subjektů. Tímto také Nejvyšší správní soud odpovídá na tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že nikdy a nikde nenašel odpovídající právní ochranu.

Společně s řečeným je ovšem nezbytné zdůraznit, že ačkoli předmětné rozhodnutí Okresního úřadu Kladno lze ze shora popsaných důvodů pokládat za formálně vadné, všichni – včetně stěžovatele – je musejí respektovat. Jedná se totiž o akt orgánu veřejné moci a takovéto akty jsou s ohledem na požadavek právní jistoty vybaveny specifickou vlastností zvanou presumpce správnosti. Tato vlastnost implikuje, že takové akty jsou považovány za bezvadné, tedy mající právní účinky, dokud nejsou stanoveným postupem opraveny nebo zrušeny. Stěžovatel, resp. jeho syn i ostatní subjekty a orgány jsou povinny se rozhodnutím Okresního úřadu Kladno řídit a vzhledem k uplynutí všech lhůt k soudnímu přezkumu či k opravným prostředkům v rámci postupu správních orgánů již se nemohou úspěšně domáhat jeho zrušení.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že není dán žádný z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil.

Odměna zástupci stěžovatele JUDr. Vladimíru Nedvědovi, advokátu ustanovenému stěžovateli usnesením Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2005, č. j. 9 Ca 27/2004 – 95, byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 8. 12. 2004 do 31. 8. 2006 (dále jen „advokátní tarif“), tj. ve znění účinném v období, kdy úkony právní služby byly učiněny. Nejvyšší správní soud přiznal zástupci stěžovatele odměnu za dva úkony právní služby,

a to převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) advokátního tarifu. Za tyto úkony náleží zástupci stěžovatele odměna ve výši 2 x 1000 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 2 x 75 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna se zvyšuje o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, tj. o 408,50 Kč, neboť zástupce stěžovatele soudu doložil, že je plátcem této daně. Bude mu tak vyplacena částka ve výši 2558,50 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 31. ledna 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu