



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **J. M.**, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Karlem, advokátem se sídlem v Plzni, Nerudova 25, za účasti **Úřadu městského obvodu Plzeň 4**, se sídlem v Plzni, Mohylová 55, zastoupeného JUDr. Martinem Alešem, advokátem se sídlem v Plzni, Houškova 30, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 10. 2006, č. j. 57 Ca 61/2006 - 54, ve znění opravného usnesení ze dne 23. 2. 2007, č. j. 57 Ca 61/2006 - 82,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 20. 10. 2006, č. j. 57 Ca 61/2006 - 54, odmítl žalobu stěžovatele, kterou se domáhal, aby Krajský soud v Plzni uložil Úřadu městského obvodu Plzeň 4 (dále jen „Úřad“) povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí v řízení týkajícím se stavebních úprav, demolice a přístavby rodinného domu č. p. 255, ul. D. 11, na pozemcích p. č. 461, 462/1 a 462/2 v k. ú. L. V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud konstatoval, že mezi základní podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu patří podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, neboť ochrana veřejných subjektivních práv osob poskytovaná správními soudy má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány a nastoupí tedy až poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci veřejné správy (§ 5 s. ř. s.). Takovým prostředkem nápravy, který je před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti třeba vyčerpat, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“). Naopak ustanovení § 50 zákona č. 71/1967

Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „dřívější správní řád“) nezakládalo právo účastníka řízení podat návrh na opatření proti nečinnosti, a proto před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebylo třeba podnět k postupu podle ust. § 50 dřívějšího správního řádu podávat. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 As 21/2003 - 40, publikovaný pod č. 491/2005 Sb. NSS. Z hlediska splnění podmínek řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tedy považoval krajský soud za rozhodující, zda mělo být ve správním řízení dále postupováno podle dřívějšího nebo nyní účinného správního řádu. Krajský soud odkázal na ust. § 179 správního řádu, podle něhož má správní orgán postupovat podle dosavadního procesního předpisu pouze tehdy, nebyla-li věc pravomocně skončena před účinností nového správního řádu nebo bylo-li rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání před účinností nového správního řádu a nebo při výkonu rozhodnutí zahájeném před účinností nového správního řádu. Ani jedna z těchto tří situací v daném případě nenastala. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vydaná v předmětném správním řízení byla zrušena rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 12. 2005, č. j. 30 Ca 7/2003 - 88, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 20. 1. 2006, tedy již za účinnosti správního řádu, a podle názoru krajského soudu měly v dalším řízení správní orgány postupovat podle platného správního řádu. Krajský soud tak dospěl k závěru, že stěžovatel měl před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti podat v souladu s ust. § 80 odst. 3 správního řádu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu městského obvodu Plzeň 4, a to u nadřízeného správního orgánu, jímž je Magistrát města Plzně. Krajský soud poukázal na ust. § 178 odst. 1 správního řádu a ust. § 139 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) s tím, že zvláštní zákon v daném případě nestanoví, kdo je nadřízeným správním orgánem úřadu městského obvodu, a proto je jím tedy Magistrát města Plzně. Podle sdělení Magistrátu města Plzně ze dne 15. 8. 2006, však stěžovatel žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti u tohoto správního orgánu nepodal. Stěžovatel adresoval své podání ze dne 22. 3. 2006, na něž se odvolával v žalobě, Krajskému úřadu Plzeňského kraje, který nebyl nadřízeným orgánem Úřadu městského obvodu Plzeň 4, a navíc toto podání ani podle jeho obsahu krajský soud nepovažoval za žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale podle obsahu kasační stížnosti se jedná o důvod podle písm. e) citovaného ustanovení. Stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že pominul existenci zvláštního zákona, na nějž odkazuje ust. § 178 odst. 1 správního řádu i ust. § 139 odst. 5 zákona o obcích, jímž byl zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) vzhledem k tomu, že Úřad vedl předmětné řízení jako stavební úřad. Ustanovení § 117 odst. 3 stavebního zákona uvádělo jako nadřízené správní orgány stavebních úřadů měst a obcí pouze krajské úřady. Magistrát města Plzně tedy podle názoru stěžovatele není nadřízeným orgánem všech odborů Úřadu, neboť nadřízeným orgánem odboru výstavby Úřadu městského obvodu Plzeň 4, tedy stavebního úřadu, je Krajský úřad Plzeňského kraje. Nadřízeným stavebním úřadem je ze všech magistrátů statutárních měst pouze Magistrát hlavního města Prahy, neboť Praha je nejen obcí, ale i krajem, a pražský magistrát tudíž vykonává také působnost krajského úřadu. I pokud by ovšem byl nadřízeným orgánem stavebních úřadů plzeňských městských obvodů Magistrát města Plzně, měl podle stěžovatele povinnost učinit proti nečinnosti opatření z moci úřední, tedy i bez jeho podnětu. O tom, že jeho rozhodnutí bylo soudem zrušeno, byl Magistrát města Plzně informován jako účastník řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost.

Přitom mu muselo být známo, že kasační stížnost nemá bez dalšího odkladný účinek a není ani zákonným důvodem pro přerušení řízení. Měl tedy zasáhnout proti nečinnosti Úřadu z úřední povinnosti.

Úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ji považuje za nedůvodnou. Stěžovatel totiž jednoznačně pochybil, když si neuvědomil, že na správní řízení se vztahuje již správní řád účinný od 1. 1. 2006. Chce-li se stěžovatel úspěšně domáhat žalobou rozhodnutí soudu ve věci nečinnosti správního orgánu, musí nejprve využít institutu zakotveného ve správním řádu. To však stěžovatel neučinil, a proto byla jeho žaloba po právu odmítnuta. Z uvedených důvodů Úřad navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení 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 shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podání kasační stížnosti správním orgánem proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo jeho rozhodnutí, příp. i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno, nezavazuje správní orgány povinnosti pokračovat ve správním řízení a řídit se přitom závazným právním názorem krajského soudu, a pokud tak nečiní, může se podle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. (viz. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, publikované pod č. 1255/2007 Sb.NSS). V předmětné věci ovšem takový stav trval pouze do právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č. j. 5 As 23/2006 - 173, jímž byl právě ke kasační stížnosti Magistrátu města Plzně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 12. 2005, č. j. 30 Ca 7/2003 - 88, zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení, a tudíž došlo přinejmenším do nového rozhodnutí krajského soudu k obnovení právní moci původních správních rozhodnutí Magistrátu města Plzně i Úřadu.

V každém případě se však Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s názorem krajského soudu v tom, že nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. Jak konstatoval krajský soud, uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v ust. § 5 s. ř. s. a je pak pro jednotlivé typy žalob konkretizována v ust. § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s.

Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu. Obdobně v řízení daňovém je takovým procesním prostředkem podnět nadřízenému správci daně podle ust. § 34c odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007 - 53). V daném případě tedy nepostačuje, pokud Magistrát města Plzně věděl o tom, že jeho rozhodnutí stejně jako rozhodnutí Úřadu, bylo zrušeno a že tudíž v předmětném správním řízení bylo nutno pokračovat. Domáhal-li se stěžovatel ochrany před nečinností Úřadu, měl tak nejprve učinit

v souladu s ust. § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud by taková žádost nebyla úspěšná, mohl stěžovatel podat žalobu na soud.

Stěžovatel přitom ani nezpochybňuje závěr krajského soudu, že předmětné správní řízení mělo být po zrušujícím rozsudku krajského soudu dále vedeno podle správního řádu a že tedy stěžovatel měl k dispozici procesní prostředek ochrany před nečinností podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu. Z výkladu ust. § 179 odst. 1 správního řádu a contrario nevyplývá nic jiného než že po zrušení pravomocného správního rozhodnutí, k němuž došlo již za účinnosti správního řádu, se v dalším řízení postupuje podle tohoto procesního předpisu. Krajský soud zcela správně vycházel z toho, že postup podle dosavadních procesních předpisů za účinnosti nového procesního předpisu je vždy výjimkou, která se použije pouze tam, kde tak přechodná ustanovení nového zákona výslovně stanoví (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 - 60). Na daný případ žádné z přechodných ustanovení správního řádu použít nelze.

Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by nadřízeným správním orgánem Úřadu v řízeních podle stavebního zákona byl nikoli Magistrát města Plzně, ale Krajský úřad Plzeňského kraje. S touto námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud již vypořádal v rozsudku ze dne 28. 11. 2006, č. j. 5 As 23/2006 - 173, v němž mimo jiné konstatoval, že zákon č. 320/2002 Sb. sice převedl působnost okresních úřadů ve stavebním řízení na krajské úřady, ovšem magistráty statutárních měst nebyly okresními úřady, a proto se jejich pravomoci tato změna nemohla dotknout. Nejvyšší správní soud tedy na tuto argumentaci v předmětné věci odkazuje a dodává, že sice podle ust. § 117 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2003, byly krajské úřady nadřízeným správním orgánem stavebních úřadů měst a obcí, nejednalo se však o zvláštní úpravu ve vztahu k ustanovení § 139 odst. 5 zákona o obcích, jak tvrdil stěžovatel. Ustanovení § 117 odst. 3 stavebního zákona se vztahovalo na „stavební úřady měst a obcí“, tedy na městské a obecní úřady měst a obcí i na magistráty statutárních měst včetně magistrátů územně členěných statutárních měst. Úřad městského obvodu nebo městské části však nemůže být „stavebním úřadem města nebo obce“, ale právě jen stavebním úřadem městského obvodu nebo městské části. Pokud tedy byla v územně členěných statutárních městech působnost stavebního úřadu statutem svěřena v souladu s ust. § 117 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a s ust. § 130 písm. c) a § 139 odst. 2 zákona o obcích úřadům městských obvodů nebo městských částí, byl jejich odvolacím, a tedy i bezprostředně nadřízeným správním orgánem podle ust. § 139 odst. 5 zákona o obcích, magistrát daného statutárního města. Tak tomu je i v případě města Plzně (čl. 2 odst. 1 přílohy č. 7 vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů). Ke změně, pokud jde o stavební úřady městských obvodů či městských částí, nedošlo ani zákonem č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon) (viz. ust. § 13 odst. 1 písm. d) citovaného zákona). Nový stavební zákon také nadále počítá v řadě svých ustanovení s nadřízeností krajských úřadů vůči stavebním úřadům obcí, výslovně ji však již nestanoví, neboť tak činí ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu a tento vztah vyplývá i z ust. § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. I v současné době ovšem platí, že stavební úřad městské části nebo městského obvodu není „orgánem obce“, ale právě orgánem městského obvodu nebo městské části a jeho bezprostředně nadřízeným správním orgánem tedy zůstává podle ust. § 178 odst. 1 správního řádu a ust. § 139 odst. 5 zákona o obcích magistrát daného statutárního města, pokud není tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu města.

Jestliže tedy stěžovatel byl oprávněn obrátit se na Magistrát města Plzně jako na nadřízený orgán Úřadu se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, a přesto

tak neučinil, nevyčerpal možné prostředky ochrany před nečinností ve správním řízení. Chyběla zde tedy nezbytná podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti Úřadu městského obvodu Plzeň 4, a proto byla žaloba důvodně krajským soudem odmítnuta.

Nejvyšší správní soud proto v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úřadu městského obvodu Plzeň 4 by právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení příslušelo, Nejvyšší správní soud zde však vychází z ustálené judikatury správních soudů, podle níž povinnost správního orgánu hájit své rozhodnutí či svůj postup v řízení před správním soudem je integrální součástí jeho úřední činnosti, správní orgán by měl být tedy dostatečně vybaven k tomu, aby kvalifikovaně vystupoval v soudním řízení správním, včetně řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, které navíc nevyžaduje pro jiného účastníka řízení, než je stěžovatel, obligatorní zastoupení advokátem či vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s. a contrario). Úřad městského obvodu Plzeň 4 v daném případě přesto využil svého práva nechat se v řízení zastupovat, náklady s tím spojené však z uvedených důvodů nelze považovat za důvodně vynaložené náklady účastníka řízení ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s.

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

V Brně dne 18. října 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu